

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Kriminalizace zpětnosti přestupků a centrální registr přestupků**

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: doktorské studium

2012

5. ročník

Mgr. Bc. Radek Visinger

## **Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do 5. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze dne .....

.....

Radek Visinger

# Kriminalizace zpětnosti přestupků a centrální registr přestupků

## I. Trestní politika na rozcestí: rozšiřování trestní represe kriminalizací zpětnosti přestupků nebo reforma správního trestání?

Politické programové dokumenty vlády ČR<sup>1</sup> obsahují závazek na zavedení nového informačního systému veřejné správy, jehož cílem by bylo zpřísnění odpovědnosti za přestupkovou recidivu (zpětnost), včetně možné trestní odpovědnosti u recidivy vybraných druhů přestupků. Zároveň by tímto krokem došlo ke sjednocení a centralizaci záznamů o spáchaných přestupcích a jejich zpřístupnění správním orgánům a orgánům činným v trestním řízení. V následujícím textu vycházím z upravené a přepracované verze analýzy Ministerstva spravedlnosti, schválené usnesením vlády ČR ze dne 15.2.2012, jež stanoví východiska a vodítka pro novelizaci zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), trestního zákoníku, zákona o Rejstříku trestů a dalších právních předpisů. Především, že z uvedených dokumentů jsem zcela jasně nevyrozuměl, co přesně zákonodárce připravovanými novelizacemi sleduje.

Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu (§ 12 odst. 2 TrZ). Omezení základních práv jednotlivců v důsledku trestních sankcí musí být proporcionální a souladné s účelem trestního práva jakožto *ultima ratio*. K trestněprávnímu postihu by se měl normotvůrce uchýlit skutečně až jako k poslednímu možnému prostředku obrany společnosti proti obzvláště závažným protisociálním jednáním. Imperativ *ultima ratio* se uplatňuje jako obecné vodítko při interpretaci trestního práva, nicméně jeho klíčová role směřuje vůči zákonodárci. Je to evidentně pokyn zákonodárci, aby organizoval legislativní činnosti podle pravidla, že tam, kde postačí k regulaci prostředky správního nebo soukromého práva, jsou trestněprávní prostředky nejen nadbytečné, ale z pohledu materiálně chápaného právního státu také nepřijatelné. Proto má požadavek subsidiarity trestní represe též ústavní rozměr.

Z dosavadních politických debat je zřejmé, že ústředním motivem pro navrhovanou kriminalizaci přestupků je údajně neefektivní systém sankcí za přestupky, tzn. neúčinný dopad potrestání správními orgány na chování některých pachatelů. Myslí se tím sociálně slabé nebo vyloučené osoby, opakovaně páchající drobné majetkové delikty, vůči nimž jsou peněžité sankce prakticky nevymahatelné (a jiný druh sankcí uložit nelze nebo je rovněž neúčelný). U těchto osob narůstá subjektivní pocit beztrestnosti, což údajně umocňuje jejich motivaci k páčání dalších deliktů. Bezzubost správního trestání pak zpětně ovlivňuje i důvěru občanů v orgány veřejné moci a negativně působí na generální prevenci.

---

<sup>1</sup> programové prohlášení vlády ČR ze dne 4.8.2010 (část IV. Právo, spravedlnost, veřejná správa, byrokracie a korupce, oblast Veřejná správa a eGovernment), [http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove\\_prohlaseni\\_vlady.pdf](http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf). (přístup: 17.3.2012); Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, schválená usnesením vlády ČR č. 1 ze dne 5.1.2011, <http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>. (přístup: 20.3.2012)

Z kriminologického pohledu se nelze spokojit s tím, že se podle typové i konkrétní závažnosti jednání postupně zapojují určitá právní odvětví, vůči nimž je trestní právo subsidiární, nejzávažší stupeň regulace a represe. Spory ministerstev vnitra a spravedlnosti o rozsah evidence přestupků považují za zástupné; skutečným dilematem je rozhodování mezi represí a prevencí, mezi důslednou sociální prací a kriminalizací chudoby či „nepřizpůsobivých“ jedinců. Princip *ultima ratio* ovládá celou trestní politiku, proto před jakýmkoli zostřením postihu je nutné pečlivě zdůvodnit, že jsme skutečně vyčerpali všechny dostupné nástroje k řešení *příčin* závadového jednání. Z tohoto pohledu námět na evidenci přestupků a kriminalizaci jejich zpětnosti nemůže obstát. Odbornou veřejnost již nepřekvapuje, že v USA, kde jsou sociální služby privátní a pro řadu občanů nedostupné, úlohu „sociální práce“ přebírá vězeňství. V České republice se v evropském kontextu nevídaným způsobem toleruje hazard a provozovny s hracími automaty a jiné rizikové (kriminogenní) faktory jsou silně podceněny (lichva a obecně tzv. „dluhová past“, postpenitenciární péče, alkoholismus a zneužívání drog, prostituce). Zdrojem drobné kriminality je především celková zanedbanost jedinců a rodin žijících na dolních patrech sociální stratifikace.

Jestliže již jako právníci (a nikoli sociální pracovníci) přijmeme úkol zefektivnit represí, měli bychom se v první řadě vydat cestou reformy správního trestání, nikoli bez dalších mezikroků navrhnout kriminalizaci vybraných druhů přestupkové recidivy. Centrální evidence všech přestupků může mít smysl jen tehdy, bude-li doplněna dalšími opatřeními. Tak např. pro postih „notorických“ či nemajetných pachatelů přestupků se jeví vhodné zavést škálu nepeněžních sankcí. Z období první československé republiky známe instituci tzv. obecní šatlavy, což je však dnes již anachronismus. V úvahu by přicházely práce ve prospěch obce nebo zveřejnění rozhodnutí o přestupku a dále pak omezující opatření či povinnosti, např. dočasné zabavení automobilu či mobilního telefonu (to mohou být individuálně velmi citelné sankce), policejní vykázaní ze společné domácnosti či společného obydlí, absolvování různých sociálně-terapeutických či výchovných kurzů, povinnost uvést věci v původní stav, povinnost hlásit se pravidelně na obecním úřadě či na služebně Policie ČR, dohled sociálního kurátora atd.

Pokud by mělo být přistoupeno k zohlednění mnohosti spáchaných přestupků při ukládání sankce, je třeba trvat na tom, aby přestupkové řízení nemělo přísnější pravidla, než je tomu v řízení trestním. Mimořádné zvýšení zákonné trestní sazby z důvodu recidivy se v trestním řízení netýká žádné zpětnosti, nýbrž jen zpětnosti zvlášť závažného zločinu. Jelikož přestupky nemají kategorizaci podle závažnosti, *de lege ferenda* lze doporučit toliko uvedení zpětnosti jako obecné přitěžující okolnosti při ukládání sankce (tzn. stanovení povinnosti přihlídnout k opakovanému spáchání přestupku). Ve společném řízení o více přestupcích se při ukládání sankcí uplatňuje princip „úhrnného trestu“ jako v řízení trestním (§ 12 odst. 2 přestupkového zákona), avšak neukládá se sankce souhrnná; jednotlivé postupně uložené sankce se u konkrétního pachatele mechanicky sčítají. Bude-li k dispozici centrální evidence přestupků a přijme-li zákonodárce princip zostření sankce za recidivu, měl by podle mého názoru zavést i v přestupkovém řízení pravidla pro ukládání souhrnné sankce.

Již od první poloviny 80. let minulého století se diskutují silné a slabé stránky tzv. teorie rozbitých oken<sup>2</sup>, která volně vychází z myšlenky sociální entropie a stala se velmi vlivnou ve společenských vědách i v praktické politice (např. pokles kriminality v New Yorku v 90. letech 20. století). S ohledem na požadavek proporcionality mezi sledovaným cílem a omezeními práv a svobod občanů se princip tzv. nulové tolerance sice jeví jako příliš tvrdý, nicméně dosavadní výzkumy a zkušenosti skutečně naznačují, že důsledné šetření bagatelních skutků (např. jízdy na černo, močení na ulici, graffiti a vandalismu, kapsářství, diváckého násilí apod.) a jejich adekvátní trestání spolu s administrativními opatřeními (např. omezení hracích automatů, zákaz konzumace alkoholu na ulicích, zkvalitnění pořadatelské služby na stadionech apod.) alespoň částečně zamezuje kriminálním inovacím a stupňování závažnosti deliktů.<sup>3</sup> Jakkoli zmíněná teorie byla mnohými odborníky kritizována, domnívám se, že její základ je racionální a platný: neřešené drobné poklesky vedou dříve či později k závažné kriminalitě a k růstu anomie v dané lokalitě (na úrovni jednotlivce k růstu jeho netečnosti vůči okolí a zároveň pocitu permanentního ohrožení). Tvůrci trestní politiky by primárně měli hledat nástroje správního práva, jak preventivní tak i represivní, aby maximalizovali působení práva a vymáhajících institucí na drobné delikventy ještě před tím, než by nastoupili kariéru kriminální.

Hovoří-li vládní programové dokumenty o zefektivnění represe přestupků, podle mého názoru není možné onen pojem zužovat na otázku druhu a výše trestů. Efektivnost působení sankčních norem závisí netoliko na přísnosti sankcí, nýbrž spíše na míře pravděpodobnosti, že nějaká sankce pachatele skutečně postihne, tj. že bude dopaden. V tomto smyslu by měl zákonodárce uvažovat např. o zavedení možnosti každého občana zadržet pachatele přestupku a dočasně jej omezit na svobodě, za podmínek uvedených v § 76 odst. 2 TrŘ či obdobných.<sup>4</sup> Preventivní funkci přestupkového řízení ve vztahu k možné budoucí gradaci závadového jednání pachatele by podle mého mínění prospěla i možnost v zákonem stanovených případech znalecky zkoumat (vyšetřit) duševní stav pachatele (srov. § 116 TrŘ). V současnosti správní orgán takovou možnost nemá, přitom včasné odhalení některých nebezpečných rysů pachatelovy osobnosti by umožnilo adekvátní zásah a ochranu společnosti.

Zastavme se u myšlenky evidence všech přestupků, tedy i těch, které podle desítek rozličných zákonů ukládají zvláštní správní orgány. Kromě zvýšení administrativní náročnosti přestupkových agend a nákladů s tím spojených má toto řešení i další, řekl bych politická rizika. Vezměme v úvahu, že kvůli určité nevelké skupině „notorických“ pachatelů přestupků bude celá populace vystavena plošnému evidování všech přestupků (zatím včetně těch, jež byly vyřízeny blokovou pokutou). Takováto hypertrofie sociální kontroly vyhovuje pouze příslušným správním orgánům a orgánům činným v trestním řízení. Je sice pravdou, že by se zřejmě usnadnilo posuzování tzv. spolehlivosti nebo bezúhonnosti občana podle zvláštních

---

<sup>2</sup> Vycházím z revidované verze původní teorie z roku 1982, která je prezentována v díle: Kelling, George – Coles, Catherine. 1997. *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. New York: Touchstone. ISBN 0-684-83738-2.

<sup>3</sup> Viz např. Keizer, Kees – Lindenberg, Siegwart – Steg, Linda. 2008. *The Spreading of Disorder*. Science 322 (5908): 1681–5. doi:10.1126/science.1161405

<sup>4</sup> K tomu blíže viz Kolman, Petr. Budeme moci zadržet pachatele přestupku? Lidové noviny, 27.2.2012

předpisů (např. v řízení o vydání zbrojního povolení), množství nashromážděných údajů by však velmi pravděpodobně okouzlo politické činitele natolik, že by pojali úmysl využít záznamů k naprosto jiným účelům, než je zefektivnění postihu určitých protispolečenských jednání, k účelům, které přímo nesouvisí s trestní politikou, kupř. k podmínění nároků v oblasti sociálního zabezpečení či zaměstnanosti čistým rejstříkem přestupků, k řízení o jmenování univerzitním profesorem apod. Slovy současného italského filozofa Giorgia Agambena, evidence přestupků by se stala prostředkem bez (předem stanoveného) účelu.<sup>5</sup> Tápeme-li nyní nad otázkou, co přesně má být účelem evidence přestupků, znamená to, že účel se může „vynalézat“ až ex post podle volného uvážení aktuální politické reprezentace.

Nejasnosti spojené se zamýšleným účelem evidence přestupků dále podtrhává neodůvodněná diskriminace fyzických osob. Jakoby zákonodárce zapomněl, že správní delikty nejružnějšího charakteru mohou opakovaně páchat i osoby právnické. Kdyby se měly evidovat skutečně všechny přestupky (i ty, které podle mnoha speciálních úprav ukládají zvláštní správní orgány), vyvstala by nutně otázka, proč po zavedení trestní odpovědnosti právnických osob neevidovat také všechny správní delikty právnických osob a nezostřít sankce za opětovné porušení zákona, popř. nekriminalizovat opakování těch z nich, jimž koresponduje některá skutková podstata trestného činu.

Dosavadní snahy minulých vlád vždy směřovaly spíše ke komplexní reformě správního trestání, za kterou se v tomto příspěvku přimlouvám, nikoli nutně ke kriminalizaci přestupkové recidivy. Již v průběhu roku 1999, v rámci přípravy reformy správního trestání a správního řízení, bylo usnesením vlády č. 125 ze dne 17.2.1999 uloženo ministru vnitra připravit legislativní předpoklady pro vytvoření registru některých správních trestů. Usnesením vlády č. 162 ze dne 20.2.2002 byla schválena koncepce reformy správního trestání obsažená v návrhu věcného záměru samostatného zákona o správním trestání. Tento zákon však nebyl předložen.<sup>6</sup>

Zvažovaná kriminalizace zpětnosti přestupků by znamenala určitý průlom do současné koncepce trestního práva hmotného. V nedávné době byl po pečlivých odborných diskuzích přijat nový trestní zákoník, který cíleně nepřevzal ani poslední zbytky kriminalizace přestupkové recidivy obsažené v předchozím trestním zákoně. Novým trestním zákoníkem byla zároveň do budoucna nastavena i nová trestní politika České republiky. Za stavu, kdy se nápad drobné kriminality v podobě přestupků od doby přijetí nového trestního zákona nemohl zásadně změnit, zároveň nenastala žádná nová skutečnost, která neexistovala v době přijímání

---

<sup>5</sup> Parafráze na dílo: Agamben, Giorgio. 2001. *Prostředky bez účelu*. Praha: SLON. ISBN: 80-86429-24-5.

<sup>6</sup> Usnesením vlády č. 78 ze dne 21.1.2004 byla přijata *Analýza možnosti vytvoření registru některých správních trestů*; tímto usnesením vláda zároveň uložila ministru vnitra povinnost předložit návrh řešení. Návrh předpokládal jen částečnou evidenci přestupků, a to pro účely kriminalizace přestupkové recidivy přestupků proti občanskému soužití a přestupků proti majetku, a dále pro účely evidování přestupků, jejichž předchozí spáchání (postih za ně) byl znakem skutkové podstaty určitých skutkových podstat trestných činů (s čímž počítal návrh kodifikace trestního práva hmotného přijatý usnesením vlády ze dne 9.6.2004, který ovšem nebyl schválen; platný zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, už takovou definici skutkových podstat trestných činů nezná).

nového trestního zákoníku a která by nyní odůvodňovala změnu trestní politiky, konkrétně zpřísnění legislativy zavedením trestního postihu za přestupkovou recidivu.<sup>7</sup>

Kriminalizace zpětnosti přestupků vzdáleně připomíná hromadné trestné činy, u kterých znakem skutkové podstaty je mnohost útoků vedených jednotným záměrem, přičemž jednotlivé dílčí útoky nemusejí spadat pod stejnou skutkovou podstatu. Jenže ve zvažovaném případě jsou dílčí útoky vždy jen přestupkem, nenaplnují znaky skutkové podstaty žádného trestného činu a nemusí být mezi nimi objektivní ani subjektivní souvislost. Proto by se jednalo o zcela novou legislativní techniku při konstruování skutkové podstaty soudně trestného deliktu. A právě zde spatřuji nekonceptnost trestní represe, resp. určitý průlom do současného chápání spodního prahu trestního bezpráví. Dřívější i současná právní úprava znají pokračování v trestném činu, tzn., že vytvářejí fikci jediného skutku, složeného z dílčích útoků, které samy o sobě nemusejí naplňovat všechny znaky trestného činu. Okolnosti, které legitimizují trestní postih souhrnu těchto jednání, jsou jednotný záměr v mysli pachatele a současně i stejný nebo obdobný způsob provedení, časová a místní souvislost mezi útoky a souvislost v hmotném předmětu útoku (srov. § 116 TrZ). Jinými slovy řečeno, samotná opakovanost jednání, jehož znaky nejsou uvedeny v trestním zákoně, nebyla nikdy chápána jako dostačující kritérium trestnosti. Kriminalizace přestupkové recidivy uvedenou koncepcí mění a značně relativizuje význam úpravy pokračování v trestném činu. Vyjádřím-li to poněkud laickým pohledem, pachatel bude trestán výhradně za svou deliktní minulost a nepřizpůsobivost, nikoli důsledně za jednání, které mu je kladeno za vinu v obžalobě (návrhu na potrestání) a ohledně něhož probíhá dokazování.

Kromě argumentů kriminologických a právně-teoretických lze proti kriminalizaci zpětnosti přestupků namítnout i celkovou nehospodárnost, když administrace trestního řízení je nákladnější než projednání přestupku. Trestní postih přestupkové recidivy zcela jistě povede ke zvýšení počtu uvězněných osob – některým delikventům by soud rovnou uložil nepodmíněný trest odnětí svobody, ostatním by uložil alternativní tresty, z nichž velká část by následně musela být přeměněna v nepodmíněný trest odnětí svobody. Bludný kruh represe by se uzavřel; jestliže je někdo „notorickým“ pachatelem přestupků, jeho osobnost bývá narušena, má evidentně problémy s autoritou zákona a úředního postupu, a proto nelze rozumně očekávat, že by byl dostatečně motivován k vedení řádného života ve smyslu trestního zákoníku a k řádnému výkonu alternativního trestu. Ještě předtím by ovšem byly z veřejných rozpočtů vynaloženy nemalé prostředky na policejní vyšetřování i sledování chování odsouzeného po právní moci meritorního rozhodnutí. Je-li trestní politika neúčelná, je zároveň také neekonomická.

---

<sup>7</sup> Zdroj: Analýza Ministerstva vnitra ČR „Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků“, předložená vládě ČR dne 20.7.2011; viz <http://prestupky.blogspot.com/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html> (přístup: 16.3.2012)

## **II. Nový druh kriminality: Poznámky k důležitým aspektům zvažované trestnosti přestupkové recidivy**

Následující část bude věnována hypotéze, dle které rozhodnutím zákonodárce dojde ke kriminalizaci kvalifikované přestupkové recidivy, tzn. že zpětnost vybraných přestupků založí objektivní stránku trestného činu. Bude-li přijato uvedené řešení, pak bych se s ohledem na argumentaci uvedenou v první části tohoto příspěvku přikláněl k minimalistickému řešení, tedy evidovat pouze takové přestupky, u kterých bude zpětnost trestným činem, a zcela vyloučit přestupky vyřízené v blokovém řízení. Jediným, avšak transparentním, veřejně přijatelným a snad i legitimním cílem zmíněné evidence by v takovém případě bylo sledování chování určité osoby pro účely budoucího či probíhajícího trestního řízení. Výběrem sledovaného okruhu přestupků by zákonodárce nastavil meze možné a předvídatelné trestní represe.

Pro úplnost lze připomenout, že ani dnes není vyloučeno trestní řízení pro souhrn útoků, z nichž každý by při izolovaném (samostatném) posouzení naplňoval toliko zákonné znaky přestupku. Za příklad mohou posloužit opakované drobné krádeže lihovin nebo tzv. újezdy od čerpacích stanic, jež materiálně představují dílčí útoky pokračujícího trestného činu ve smyslu § 116 TrZ. Z praxe mi je znám postup policie spočívající ve sledování problémové osoby a vyčkávání na další drobné delikty do okamžiku, kdy úhrnná škoda přesáhne hranici škody nikoli nepatrné (srov. § 205 odst. 1 písm. a) TrZ ve spojení s § 138 odst. 1 TrZ). Zpětnost jednání, jež by v případě projednání naplňovala znaky přestupku proti občanskému soužití podle § 49 zákona o přestupcích, zejména pak tzv. domácího násilí, může být již posouzena jako trestný čin týrání osoby žijící ve společném obydlí dle § 199 TrZ. Rovněž tak opakované a správním orgánem dosud pravomocně nepostižené útoky na osobní integritu poškozené osoby mohou být posouzeny ve svém kontextu jako trestné činy nebezpečného vyhrožování podle § 353 TrZ nebo trestného činu nebezpečného pronásledování podle § 354 TrZ.

Podívejme se blíže na vybrané problémy či otázky, které bude nutno při zavedení trestnosti přestupkové recidivy vyřešit v rámci legislativních prací. Z mého pohledu jde o úvahy *de lege ferenda* nad možnými variantami řešení.

### **II.1. Rozsah trestnosti kvalifikované přestupkové recidivy**

V první řadě si zákonodárce musí ujasnit, zda navrhopvat trestnost recidivy u všech existujících přestupků, nebo jen u přestupků vybraných podle racionálních hledisek. Jinými slovy vyjádřeno, primárním a nejdůležitějším úkolem se jeví určení mezí, v jakých dojde k rozšíření trestní represe, a to v návaznosti na sledovaný cíl trestní politiky. Budiž oceněno, že dosud nikoho z odpovědných činitelů nenapadlo kriminalizovat plošně zpětnost všech deliktů, jež jsou v různých zákonech označeny jako přestupek. Osobně vidím smysluplnost trestního postihu při současném splnění dvou kritérií: a) obsahová návaznost objektivních znaků skutkových podstat vybraných přestupků na skutkové podstaty trestných činů,



b) nejvyšší rizikovost pro společnost z pohledu četnosti opakovaného páchaní a škodlivosti přestupku.

Velmi bych se přimlouval za obezřetnost při výběru přestupků pro účely trestního postihu zpětnosti. Právní úprava by měla zůstat v tomto ohledu nejméně 5 roků beze změn, aby umožnila stabilizaci záznamů a správné vyhodnocení reálných dopadů. Alespoň zpočátku by měl být okruh přestupků, jejichž zpětnost by byla postihována, spíše omezený. Případné rozšíření trestního postihu na další skutkové podstaty přestupků připadá v úvahu až na základě důkladného posouzení zkušeností s novou právní úpravou a její efektivitou.

Určení konkrétního rozsahu trestního postihu přestupkové recidivy je záležitostí čistě politickou. Podle mého názoru bychom měli vycházet z aktuální formulace skutkových podstat v trestním zákoníku a vybrat ty z nich, jimž koresponduje skutková podstata přestupku a současně je silný společenský zájem na vystupňování postihu za opakované páchaní takových jednání. Výčet předmětných skutkových podstat trestných činů a jim korespondujících skutkových podstat přestupků je uveden v příloze této práce, spolu s komentářem rozebírajícím optimální rozsah trestnosti přestupkové recidivy.

Pachatelé mohou být trestně odpovědní pouze za skutek, jehož znaky jsou popsány v trestním zákoně, v případě blanketních dispozic i v jiném právním předpisu. Trestní řízení se zásadně vede o konkrétním skutku, který musí být objektivizován, a tudíž dostatečně určité slovy popsán. Takto formulovaný skutek tvoří vlastní předmět trestního řízení, vůči němuž se vymezuje také obhajoba apod. Rozhodnutí v blokovém řízení neobsahuje popis skutku, který byl kvalifikován jako přestupek, což je podle mého názoru velmi vážná překážka pro uvažovanou trestní odpovědnost za přestupkovou recidivu. Není-li seznatelná podstata jednání, za něž byl pachatel postižen, není možné učinit najisto závěr, že dalším skutkem došlo k opakování onoho jednání či obdobného jednání. Proto je zbytečné evidovat pro účely trestněprávního postihu přestupky řešené blokovými pokutami. Kromě toho je třeba vzít v úvahu, že naprostou většinu přestupků projednávaných v blokovém řízení představují přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích. Všechny tyto přestupky jsou již v současnosti evidovány v Centrálním registru řidičů, jehož správcem je Ministerstvo dopravy, a z něhož vyplývají i skutečnosti rozhodné pro pozbytí řidičského oprávnění; jak známo, tzv. bodový systém zohledňuje jak recidivu, tak typovou závažnost dopravních přestupků. Zpětnost dopravních přestupků tedy není třeba zvláštní úpravou kriminalizovat, když odnětí či pozbytí řidičského oprávnění je pro společnost dostatečnou ochranou před neukázněnými řidiči; řízení „vybodovaného“ řidiče pak zakládá trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání dle § 337 odst. 1 písm. a) TrZ.

Spáchá-li pachatel určitý počet přestupků, který trestní zákon stanoví jako obligatorní znak trestnosti recidivy, mělo by být zásadně proti pachateli zahájeno trestní stíhání, což v hmotněprávní rovině plně odpovídá formální koncepci trestného činu. Podle mého názoru ovšem ani za splnění formálních podmínek trestnosti (tj. kvalifikovaná přestupková recidiva) nelze vyloučit, že s ohledem na zcela netypické, bagatelní případy orgány činné v trestním řízení opět věc postoupí správnímu orgánu k projednání přestupku. Nelze totiž vyloučit mimořádné případy, kdy skutkové okolnosti činu jsou poněkud atypické a kdy je nezbytné,

aby spodní hranici škodlivosti určil sám orgán činný v trestním řízení, aby tak zabránil očividně nespravedlivému trestnímu postihu. Jestliže by zmíněné orgány neaplikovaly princip subsidiarity trestní represe, ačkoliv skutkové okolnosti by naznačovaly, že k tomu byly splněny podmínky, porušily by ústavní princip *nullum crimen, nulla poena sine lege* (čl. 39 Listiny). Nedostatečné objasnění relevantních skutkových okolností a nedostatečné zdůvodnění toho, proč princip subsidiarity trestní represe nebyl aplikován, může porušovat zásadu spravedlivého procesu (čl. 36 Listiny). Na věc tedy nelze hledět optikou sdělovacích prostředků tak, že ve všech případech bude recidiva či opakovaná recidiva („třikrát a dost“) trestným činem.

## II.2. Stejnorodost a počet přestupků zakládajících trestný čin

Pro účely trestní odpovědnosti za přestupkovou recidivu se v neposlední řadě zvažuje, kolik přestupků postupně spáchaných by již mělo zakládat trestný čin. Uvedený počet by měl být dostatečně odstrašující pro delikventa, aby nepáchal další přestupky, současně by měl ovšem respektovat princip subsidiarity trestní represe ve vztahu k prostředkům jiných právních odvětví. Je třeba vyvážit důraznou veřejnoprávní ochranu společnosti a efektivitu předpokládaných sankcí. V zásadě je možno postihovat jako trestný čin již recidivu prostou, tj. opakovaný skutek, nebo recidivu opakovanou, tj. až v pořadí třetí skutek (toto řešení vešlo ve známost jako zásada „třikrát a dost“), anebo zvolit kombinaci požadavku na zpětnost a jiné okolnosti, u majetkových deliktů typicky minimální úhrnnou výši způsobené škody.

Osobně se přikláním k variantě, dle které se pachatel dopustí přestupku dvakrát (či vícekrát) a teprve poté následuje postih za trestný čin, neboť první přestupek nutno pokládat za dosud ojedinělé a tudíž omluvitelné vybočení z vedení řádného života, druhý postih za přestupek dává prostor pro důrazné varování pachatele před možným trestněprávním postihem, ale stále poskytuje šanci polepšit se. Teprve třetí poklesek v relativně krátké době si již zaslouhuje důraznou reakci společenské autority (v podobě soudního projednání).

Zákonodárce se s ohledem na různorodost skutkových podstat přestupků nevyhne otázce, zda zakládat trestněprávní důsledky recidivy spácháním jakéhokoli skutku zakládajícího přestupek, jenž koresponduje určitému trestnému činu, nebo se bude muset jednat vždy o tutéž skutkovou podstatu podle jedné litery zákona (tj. jednoho písmena příslušného ustanovení). Čím obecněji budou podmínky pro vznik trestněprávních důsledků přestupkové recidivy formulovány, tím vyššímu stupni kriminalizace bude společnost vystavena. Společenskou škodlivost jednání umocňuje tzv. speciální recidiva, tedy fakt, že pachatel si navzdory předchozí sankci nevytvoří zábrany vůči totožnému nebo velmi podobnému jednání. Právě stejnorodost přestupků svědčí o zjevné bezohlednosti pachatele k zájmům, které jsou chráněny konkrétním ustanovením trestního zákoníku nebo jiného zákona. Proto je zapotřebí trvat na restriktivním pojetí kriminalizované zpětnosti, což znamená, že k postihu za přestupkovou recidivu dojde pouze tehdy, pokud pachatel bude opakovaně páchat vždy jen jeden z těchto přestupků podle konkrétního písmene; přestupky se nebudou moci zohledňovat kumulativně. Podle tohoto pojetí nebude trestného činu ani tehdy, jestliže pachatel bude postižen pro přestupek proti občanskému soužití, následně pro

přestupek proti majetku, posléze pro přestupek proti občanskému soužití podle jiného písmene (jež také odpovídá skutkové podstatě jiného trestného činu) a konečně opět pro přestupek proti majetku podle jiného písmene (za předpokladu, že všechny tyto skutkové podstaty podle různých písmen budou zahrnuty do rozsahu kriminalizace).

K tomuto bodu zbývá snad jen drobné upřesnění. Uspěje-li varianta „třikrát a dost“, kterou vnímám jako *opakovanou* zpětnost, pak vztah zpětnosti musí být i mezi v pořadí prvním a druhým přestupkem, ohledně nichž je stanovena trestnost. Jinými slovy to znamená, že v této variantě nebude postačovat, že pachatel byl postižen jedním rozhodnutím za 2 i více přestupků, jež byly projednány ve společném řízení, ale musí být uznán vinným dvakrát po sobě dvěma samostatnými rozhodnutími. Zpětnost v pravém slova smyslu také znamená, že i druhý přestupek musí být spáchán až po právní moci rozhodnutí o prvním (z hlediska trestní odpovědnosti relevantním) přestupku.

### **II.3. Doba rozhodná pro zpětnost přestupků a doba trvání evidence přestupků**

Rozsah a míru trestní represe podstatným způsobem ovlivní zákonem stanovená doba, která je rozhodná pro posouzení trestněprávně relevantní zpětnosti přestupků. Čím delší dobu zákonodárce určí, tím více přestupků a delikventů bude projednáno v trestním řízení. Škodlivost trestného činu zde musí být dána opakováním ve velmi krátkých časových odstupu, svědčící o evidentních sklonech pachatele k protisociálnímu jednání, o jeho „nepoučitelnosti“ apod. Jedině tak bude možno obhájit kriminalizaci navzdory několikrát již zmiňované zásadě subsidiarity trestní represe. Dalo by se říci, že oním společensky závažným momentem se stává „sériové“ páchaní přestupků.

Podle mých informací se mezi odborníky diskutuje o lhůtách 1 až 4 roků. Jednorocní lhůta je příliš krátká s ohledem na princip „třikrát a dost“ a se zřetelem k době potřebné k projednání přestupku. Za optimální bych považoval lhůtu dvouletou s tím, že delší období by již nepřiměřeně rozšiřovalo sféru trestního postihu. Podpůrně můžeme poukázat na fakt, že v trestním právu, které je obecně přísnější než právo správní a je určeno k projednání závažnějších protiprávních činů, platí roční doba vedení řádného života pro zahazení odsouzení za všechny trestné činy, za něž nebyl uložen nepodmíněný trest odnětí svobody (§ 105 odst. 1 písm. e) TrZ).

Vládní dokumenty nespécifikují běh uvedené lhůty; lze dovodit, že by se odvíjela nazpět od okamžiku spáchání rozhodného přestupku, přičemž předchozí (nejméně) dva přestupky by musely být fakticky spáchány (dokonány) v této době a zároveň by o nich mělo být v této době také pravomocně rozhodnuto.<sup>8</sup> Jinak vyjádřeno, v době spáchání rozhodného přestupku musí pachatel vědět, že pro další obdobný skutek mu již hrozí trestní stíhání. V opačném případě by se nejednalo o opakovanou recidivu. Bude-li ovšem trestnost zpětnosti přestupku formulována tak, že „pachatel byl za stejný nebo obdobný skutek v posledních dvou letech postižen“, pro trestní odpovědnost by stačilo, že v rozhodné době byl obviněný

---

<sup>8</sup> Tomuto řešení by odpovídala zákonná formulace, že „pachatel spáchal v posledních dvou letech stejný nebo obdobný skutek, o němž bylo příslušným orgánem pravomocně rozhodnuto.“

z přestupku uznán vinným nebo dokonce jen to, že v rozhodné době vykonával, byť i jen zčásti, sankci uloženou za přestupek.

Neméně významnou otázkou je délka doby, po kterou budou uchovávány údaje o spáchaných přestupcích v centrální elektronické evidenci. Zde musíme mít na zřeteli, aby uvedená doba nebyla příliš dlouhá, což by mohlo vybočovat z mezí ústavních kautel (proporcionalita zájmů při shromažďování citlivých údajů o občanech), ani příliš krátká s ohledem na možnost uplatnění dovolání či jiného mimořádného opravného prostředku v trestním řízení. Samozřejmě můžeme alespoň vzdáleně zohlednit i lhůty určené pro skartaci samotných trestních spisů. Za přiměřenou bych pokládal např. lhůtu v trvání 10 let, která by počínala běžet od okamžiku vykonání sankce za přestupek. Po uplynutí této lhůty by mělo dojít k úplnému výmazu údajů.

#### **II.4. Údaje evidované v registru a způsob jejich vkládání a výstupy z registru**

Podle vládního zadání má být centrální registr přestupků zřízen jako nový informační systém veřejné správy, tvořící součást Rejstříku trestů. Aniž by bylo třeba zacházet do přílišných detailů, lze shrnout, že registr by měl obsahovat údaje dostatečné k identifikaci osoby pachatele a označení ve věci činných správních orgánů I. i II. stupně a jejich rozhodnutí. Stejně záznamy by měly být vedeny o všech rozhodnutích v přezkumném řízení, v řízení o povolení obnovy, jakož i v řízení o správní žalobě, pokud bylo napadené rozhodnutí o přestupku zrušeno nebo došlo k moderaci sankce. Dále je nutno evidovat druh, výměru, popř. dobu trvání sankce a ochranného opatření a údaje o upuštění od výkonu zbytku sankce.

Podle § 20 odst. 1 přestupkového zákona přestupek nelze projednat, popřípadě uloženou sankci nebo její zbytek vykonat, vztahuje-li se na přestupek amnestie.<sup>9</sup> *De lege ferenda* je možno doporučit, aby správní orgán v návaznosti na amnestijní rozhodnutí vlády vydával rozhodnutí o tom, že pachatel přestupku je účasten amnestie, a toto rozhodnutí by se rovněž zapisovalo do registru přestupků s tím právním účinkem, že k amnestovanému přestupku by nebylo možné přihlížet pro účely případné trestní odpovědnosti. Amnestií sice nezaniká uznání viny za přestupek, ale odpadají sankční následky, proto by bylo protismyslné, aby pachateli byla odpuštěna sankce, ale rozhodnutí o přestupku by se nadále včítalo do trestněprávně postižitelné recidivy, za níž hrozí výrazně citelnější sankce podle trestního zákoníku.

Podobně bude třeba rozhodnout, zda pro účely trestní odpovědnosti za přestupkovou recidivu evidovat jen rozhodnutí, jimiž byla správním orgánem uložena nějaká sankce, nebo zda se pro účely trestního stíhání bude počítat i s těmi rozhodnutími, která sice konstatují vinu obviněného, nicméně od uložení sankce je upuštěno za podmínek uvedených v ustanovení § 11 odst. 3 přestupkového zákona. V tomto případě zřejmě převáží zájem na potrestání pachatele a tedy zohlednění rozhodnutí v rámci trestního postihu zpětnosti, neboť předchozí

---

<sup>9</sup> Podle § 90 přestupkového zákona, amnestii ve věcech přestupků uděluje vláda České republiky usnesením, které se vyhlašuje ve Sbírce zákonů.

závěr správního orgánu, že k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku, se ukázal jako nesprávný, když byla zaznamenána recidiva.

Rovněž bude třeba zvážit, zda je zapotřebí evidovat i popis skutku za situace, kdy si kompetentní orgán bude moci jako podklad ke svému rozhodnutí vyžádat předmětné spisy, popř. kopie rozhodnutí. Z důvodu získání rychlého přehledu o datu spáchání přestupku a o jeho podstatě, která má význam pro kriminalizaci zpětnosti, se příkláním k evidování zmíněného popisu. Již pouhým nahlédnutím do registru přestupků by si orgány činné v trestním řízení mohly učinit jasnou představu o případné trestní odpovědnosti pachatele. Evidovaný popis skutku by nejspíše měl být zcela shodný s popisem skutku, který je součástí výroku rozhodnutí dle ustanovení § 77 přestupkového zákona. Jednak se tím usnadní vnášení dat do registru (použití kláves Ctrl+C a Ctrl+V trvá několik sekund), jednak se zamezí „lidové tvořivosti“ odesílajícího orgánu, kdy popis skutku by mohl být buď značně lakonický, nepřesný či nedostatečný, nebo naopak zbytečně rozvláčný a nevěcný. Proto nepodporuji námět, že by pro účely evidence stačil jen velmi stručný, avšak výstižný popis skutku; ponechat správním orgánům v tomto ohledu „volné pole působnosti“ představuje zbytečné riziko i neúčelně vynaložený čas. Dále je nutno zvážit, zda popis skutku může obsahovat jména a osobní údaje subjektů odlišných od pachatele přestupku. S ohledem na minimalizaci zásahu do oprávněných zájmů třetích osob bude zřejmě nutné výrokovou část anonymizovat.

Některé složky státní moci (např. Policie ČR) by mohly pociťovat potřebu přístupu ke komplexním a podrobnějším údajům o osobách projevujících sklony k delikventnímu chování. Z pohledu policejního orgánu se jeví jako účelné evidovat nejen výroky o vině pachatele, nýbrž i zevrubnější údaje procesního charakteru, konkrétně oznámení přestupku a vedení řízení o přestupku, zastavení řízení o přestupku nebo odložení věci. Tak například údaje o kumulaci oznámení o přestupku mezi osobami blízkými, byť příslušný návrh nebyl podán a věc byla odložena, mohou být relevantní pro případné stíhání pachatele pro trestné činy týrání osoby žijící ve společném obydlí dle § 199 TrZ či nebezpečného pronásledování dle § 354 TrZ.<sup>10</sup> Tak obrovský rezervoár informací by podle mého názoru přinesl více škody než užítku. Tak podrobný rezervoár informací by znamenal jen dosud netušenou míru sociální kontroly a citelné finanční a časové náklady na administraci. Kromě toho výše uvedená trestná činnost bývá zpravidla lokalizovaná, záznamy o chování pachatele jsou dohledatelné u jednoho správního orgánu a centrální evidence se nejeví jako nezbytná.

Pokud jde o orgán, který by měl do registru údaje vkládat, nabízejí se dvě možnosti: může to být vždy ten orgán, který rozhodnutí vydal (správní orgán I. či II. stupně, správní soud I. či II. stupně), nebo by tato úloha připadla správnímu orgánu I. stupně; v takovém případě by bylo nutno zákonem stanovit pevné lhůty pro správní orgány i soudy za účelem oznámení jejich rozhodnutí prvostupňovému orgánu tak, aby byla zajištěna aktuálnost záznamů. Jelikož je obvyklé, že např. soud I. stupně odesílá v rámci porozsudkové agendy trestní list odsouzeného Rejstříku trestů a zařizuje též zpravidla výkon trestu, mohl by se zákonodárce inspirovat a koncentrovat povinnost vkládání údajů do registru přestupků právě

---

<sup>10</sup> Zdroj: Analýza Ministerstva vnitra ČR „Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků“, předložená vládě ČR dne 20.7.2011; viz <http://prestupky.blogspot.com/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html> (přístup: 16.3.2012)

u správního orgánu I. stupně, který má o věci samé největší přehled. Vedle rychlosti a hospodárnosti má klíčový význam i přesnost a bezchybnost vkládaných údajů, proto si umím představit zavedení určitých preventivních opatření, kupř. povinné kontroly osobních údajů pachatele v centrální evidenci obyvatel.<sup>11</sup>

Dosud nevyjasněnou otázkou zůstává povaha výstupů z registru přestupků a podmínky přístupu do registru pro osoby, jichž se zápis týká, a pro orgány veřejné moci. Lze si představit, že bude k dispozici jen jeden typ ověřeného výstupu („opis“), což by zřejmě vedlo k zamyšlení, zda uvádění všech evidovaných a dosud nevymazaných údajů není vůči dotčeným osobám příliš tvrdé a ponižující. Pokud by zákonodárce uvažoval o restriktivnějším druhu výstupu (po vzoru výpisu z Rejstříku trestů), což bych považoval za správný postup, musel by však současně v rámci novelizace zákona o přestupcích konstruovat nově institut zahlazení sankce, tzn. stanovit právní fikci, že na pachatele přestupku se hledí, jako by nebyl projednáván a sankcionován. Lhůta pro zahlazení sankce za přestupek by musela být dostatečně dlouhá, aby fakticky neznemožňovala trestní postih přestupkové recidivy. Vybrané orgány veřejné moci, které by výstup potřebovaly pro své úřední činnosti, by si jej opatřily prostředky umožňujícími dálkový přístup a fyzické osoby, jichž se záznam týká, např. na kontaktním místě veřejné správy (CzechPOINT).

## II.5. Způsob zakotvení trestné zpětnosti přestupků v trestním zákoníku

Zákonodárce bude muset zvolit vhodnou legislativní techniku pro zakotvení zpětnosti přestupků do trestního zákoníku. V odborné literatuře jsem návrh řešení této dílčí otázky dosud nezaznamenal, proto se pokusím představit zde vlastní dvě hypotézy, jak by mohla být kriminalizace přestupkové recidivy v praxi provedena.

První možnost legislativního zakotvení pracuje s výčtem přestupků, jejichž zpětnost by byla pojímána jako zvláštní trestný čin, který by se mohl nazývat kupř. „závažná zpětnost“ a figurovat ve zvláštním, samostatném dílu hlavy X (trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných). Pokusil jsem se načrtnout de lege ferenda konkrétní znění skutkové podstaty, a to s přihlédnutím k různým výše již zmíněným alternativám a rozsahu postihu.

*„Kdo se dopustí činu, jež má zákonné znaky přestupku ..... podle ..... , ač již byl za takový (nebo obdobný) čin v posledních X letech (nejméně dvakrát) postižen příslušným správním orgánem, bude potrestán... Stanoví-li tento zákon na odpovídající trestný čin trest mírnější, bude potrestán oním trestem mírnějším.“*

Uvedená formulace zohledňuje, že v pořadí poslední skutek je činem jinak postižitelným jako přestupek, avšak z důvodu opakování má již povahu trestného činu. Pojem „obdobný čin“ by v tomto případě označoval přestupek širší míru zpětnosti, tedy druhově

---

<sup>11</sup> Mezi údaje vkládané do evidenčního systému bude nezbytné zařadit i den odeslání do evidence a identifikace správního orgánu a konkrétní úřední osoby, která zápis provedla, jakož i přesné časové určení každé změny provedené v registru, včetně označení subjektu a konkrétní úřední osoby, která změnu provedla. Evidovat by se měly rovněž údaje nutné pro komunikaci se základními registry.

stejný přestupek kvalifikovaný podle téhož odstavce, ale podle jiného písmene. Zákon by stanovil jednotné tresty za veškerou přestupkovou recidivu s tím, že v případech, kdy korespondující trestný čin by stanovil mírnější trest, než který by recidivistu postihl podle zmiňovaného zvláštního ustanovení, musel by být logicky potrestán podle mírnější sazby.

Druhou možnost kriminalizace naznačuje, byť jen v omezené míře, cizí trestní úprava historicky i kulturně našemu prostředí nejbližší. Slovenský trestní zákoník zákon č. 300/2005 Z.z., ve znění pozdějších předpisů) definuje ve výkladovém ustanovení § 128 odst. 5, že pachatelem „postíženým pro obdobný čin“ se pro účely trestního zákona rozumí ten, komu byla uložena sankce za přestupek.<sup>12</sup> Zmíněného pojmu slovenská úprava používá ve zvláštní části u konkrétních skutkových podstat, de facto jako legislativní zkratky pro zpětnost přestupku, jehož skutková podstata koresponduje se skutkovou podstatou daného trestného činu. Většinou je přechozí spáchání přestupku znakem kvalifikované skutkové podstaty (tj. okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby), někdy však tvoří obligatorní znak základní skutkové podstaty. Liší se i doby rozhodné pro zohlednění recidivy.<sup>13</sup> Slovenská trestněprávní úprava přestupkové recidivy se jeví jako značně parciální a víceméně nahodilá, nicméně samotná evidence přestupků je rozsáhlá a slouží též pro účely občanskoprávního nebo správního řízení a pro osvědčování bezúhonnosti a spolehlivosti fyzických osob.

Nabízí se tedy varianta, podle níž by zákonodárce ve výkladových ustanoveních obecné části trestního zákoníku definoval, že „postihem za obdobný čin“ se rozumí sankcionování v řízení o přestupku (za předpokladu, že sankce nebyla zahlazena – v případě, že takový institut bude zaveden). Ve zvláštní části by byl u jednotlivých skutkových podstat doplněn znak zpětnosti, např. formulací, že „stejně bude potrestán ten, kdo byl za obdobný skutek v posledních X letech (nejméně dvakrát) postížen.“ Zmíněná formulace se může podle úvahy zákonodárce objevit i jako další okolnost podmiňující použití vyšší trestní sazby nebo pod přidaným písmenem jako nová alternativa skutkové podstaty základní.

## II.6. Některé procesní otázky při projednání přestupkové recidivy

Dejme tomu, že soudu je předložen žalobní návrh, obsahující popis skutku včetně označení dvou předchozích rozhodnutí o přestupku téhož pachatele a časového určení dřívějších skutků. Předpokládám, že nalézací soud se nebude moci spokojit s elektronicky

---

<sup>12</sup> „Postihnutým za obdobný čin sa na účely tohto zákona rozumie ten, komu bola za obdobný čin uložená sankcia alebo iné opatrenie za priestupok alebo iný obdobný delikt. To neplatí, ak je uložená sankcia alebo iné opatrenie zahladené.“

<sup>13</sup> Postih za přestupek v předcházejících 12 měsících je znakem skutkové podstaty trestného činu podávání anabolických látek dle § 176 odst. 1 písm. b) SlovTrZ, krádeže dle § 212 odst. 2 písm. f) SlovTrZ, neoprávněného obchodování s devizovými hodnotami a poskytování devizových služeb dle § 252 odst. 1 písm. c) SlovTrZ i trestného činu týrání zvířat dle § 378 odst. 1 písm. a) SlovTrZ. Postih za přestupek v předcházejících 24 měsících je znakem skutkové podstaty trestného činu nekalých obchodních praktik vůči spotřebiteli dle § 269a odst. 1 písm. b) SlovTrZ, ohrožení pod vlivem návykové látky dle § 289 odst. 3 písm. b) SlovTrZ, porušování ochrany rostlin a živočichů dle § 305 odst. 4 písm. e) SlovTrZ a trestného činu porušování ochrany stromů a křovin dle § 306 odst. 2 písm. b) SlovTrZ. Nejméně dvojitý postih za přestupek v předcházejících 24 měsících je pak znakem skutkové podstaty trestného činu vyhýbání se služebnímu úkonu nebo výkonu vojenské služby dle § 403 SlovTrZ.

generovaným výstupem z centrálního registru přestupků, ale vyžádá si relevantní správní spisy nebo alespoň ověřené kopie předmětných rozhodnutí o přestupcích. Podle § 9 odst. 1 TrŘ, orgány činné v trestním řízení posuzují předběžné otázky, které se v řízení vyskytnou, samostatně; je-li tu však o takové otázce pravomocné rozhodnutí soudu nebo jiného státního orgánu, jsou orgány činné v trestním řízení takovým rozhodnutím vázány, pokud nejde o posouzení viny obviněného.

Předběžnými (prejudiciálními) mohou být otázky procesní, otázky hmotněprávní z oboru trestního práva nebo i jiného odvětví práva. Sama skutečnost, že je určité rozhodnutí vydáno některým státním orgánem, ještě neznamená, že je soud takovýmto rozhodnutím automaticky vázán. Rozhodující zde je, zda má takové rozhodnutí přímý vliv na posouzení otázky, bez jejíhož vyřešení by nebylo možno o věci rozhodnout. Otázka existence a zákonnosti rozhodnutí o přestupku není předmětem prováděného trestního řízení, avšak její vyřešení je nutným předpokladem rozhodnutí o vlastním předmětu řízení. Jestliže však jde o otázku viny, musí ji orgán trestního řízení posoudit samostatně i v případě, že tu již je pravomocné rozhodnutí příslušného orgánu o takové předběžné otázce. Předchozí pravomocné rozhodnutí o přestupku je v případě trestnosti přestupkové recidivy *conditio sine qua non* trestného činu. Má tedy soud nekriticky přijmout předkládaná rozhodnutí o přestupku a mechanicky z nich vycházet (v duchu absolutně pojímané presumpce správnosti veřejnoprávních aktů aplikace práva), nebo je oprávněn zkoumat zákonné náležitosti takových rozhodnutí? Osobně se domnívám, že pokud orgány činné v trestním řízení mají povinnost zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti, v rozsahu nezbytném pro rozhodnutí o vině a o trestu, nemohou rezignovat na přezkoumání zákonnosti podkladů pro rozhodnutí ve věci kvalifikované zpětnosti přestupků. Opačný výklad by byl zjevně v neprospěch obviněného a vedl by k nespravedlivému potrestání.<sup>14</sup> Stejně tak již principiálně nelze vyloučit určitou míru chybovosti a nepřesnosti záznamů v evidenci přestupků, proto by se soud měl zaměřit na zjištění pravého stavu věcí.

Prozatím není zřejmé, jak hluboce se vládní experti zamysleli nad otázkou, že v průběhu trestního řízení (nebo i po něm) z nějakého důvodu odpadne rozhodnutí o přestupku, jež tvoří podklad pro trestní stíhání. Jak známo, rozhodnutí o přestupku může být přezkoumáno a zrušeno soudem ve správním soudnictví, správním orgánem v rámci přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu a přípustná je i obnova řízení rovněž otevírající možnost zrušení či totální revize původního rozhodnutí. Vykonatelnost rozhodnutí o přestupku se z moci úřední odkládá v případě podání správní žaloby obligatorně k žádosti účastníka (§ 83 odst. 1 přestupkového zákona), nebo fakultativním rozhodnutím podle § 95 odst. 5, § 100 odst. 6 a § 102 odst. 5 správního řádu. Skutečnost, že se vede soudní přezkum nebo mimořádné opravné řízení, zjistí orgány činné v trestním řízení od příslušného správního orgánu při vyžádání spisu nebo stejnopisů rozhodnutí; jistě by nebylo na škodu, kdyby se tato skutečnost rovněž evidovala v samotném registru. Domnívám se, že uvedená okolnost sama o sobě tvoří závažnou překážku dalšímu postupu trestního řízení, byť si lze představit, že ze strany pachatele přestupku bude zvýšený zájem na účelovém využití všech dostupných

---

<sup>14</sup> Lze si kupř. představit, že soud zjistí, že o přestupku rozhodl věcně nepřislušný orgán, nebo odpovědnost za přestupek již byla promlčena apod.



procesních prostředků, neboť je mu známo, že se vystavuje nebezpečí trestního stíhání. Mám za to, že orgány činné v trestním řízení by v zásadě měly vyčkat rozhodnutí příslušného orgánu o shora zmíněných prostředcích nápravy; trestní řád ovšem neumožňuje přerušit trestní stíhání z jiných důvodů, než jsou uvedeny v ustanovení § 173 odst. 1 TrŘ.

### III. Závěr

Příspěvek byl věnován vysoce aktuální problematice zavedení kriminalizace zpětnosti vybraných přestupků, která byla politickými činiteli avizována již poněkoličtější. Tuto v podstatě kriminologickou otázku nelze oddělit od požadavku na centralizovanou evidenci přestupků. V první části jsem se zaměřil na analýzu východiska zvažovaného legislativního opatření, zejména s ohledem na zásadu *ultima ratio*, která klade na zákonodárce určité nároky. Kriminalizace byla vyhodnocena jako nevhodná a minimálně předčasná, neboť nebyly beze zbytku vyčerpány možnosti práva přestupkového (obecně práva správního) při naplňování preventivních i represivních úkolů veřejnoprávní úpravy. Kromě toho jde o opatření, které spíše vybočuje z nastoupeného trendu trestní politiky České republiky, nehledě k tomu, že represe stále více nahrazuje sociální práci.

V části druhé jsem již pracoval s hypotézou, že je učiněno konečné politické rozhodnutí přestupkovou recidivu postihovat podle trestního zákoníku. To by vyvolalo řadu odborných i praktických otázek, na které ve své práci upozorňuji, a k nimž zaujímám více či méně konkrétní stanoviska. Těžištěm nebo možná jen společným jmenovatelem prezentovaných úvah a poznámek je problém rozšiřování mezí trestní represe, tedy věcný rozsah i počet přestupků, jejichž zpětnost bude mít trestněprávní následky, doba rozhodná pro počítání zpětnosti, požadavek stejnorodosti recidivujících jednání atd. Teprve zkušenosti z aplikační praxe napoví, zda tyto otázky byly vyřešeny ku prospěchu skutečně efektivní ochrany společnosti.

## **Příloha: Výčet skutkových podstat trestných činů a jim korespondujících skutkových podstat přestupků pro účely zvažované kriminalizace zpětnosti přestupků**

### **A: Delikty narušující občanské soužití**

- trestný čin ublížení na zdraví dle § 146 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou drobného ublížení na zdraví)
- trestný čin ublížení na zdraví z nedbalosti dle § 148 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích spáchaný formou ublížení na zdraví z nedbalosti)
- trestný čin rvačky dle § 158 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je především přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou drobného ublížení na zdraví)
- trestný čin omezování osobní svobody dle § 171 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný především formou jiného hrubého jednání)
- trestný čin vydírání dle § 175 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný především formou vyhrožování újmou na zdraví nebo formou jiného hrubého jednání)
- trestný čin týrání osoby žijící ve společném obydlí dle § 199 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou drobného ublížení na zdraví nebo jiného hrubého jednání, příp. přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích spáchaný formou ublížení na cti)
- trestný čin násilí proti úřední osobě dle § 325 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou drobného ublížení na zdraví nebo jiného hrubého jednání, např. v případě napadení úřední osoby, které však nedosahuje společenské škodlivosti trestného činu)
- trestný čin násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci dle § 352 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou drobného ublížení na zdraví, vyhrožování újmou na zdraví či jinou újmou v rámci jiného hrubého jednání)
- trestný čin nebezpečného vyhrožování dle § 353 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou vyhrožování újmou na zdraví či jinou újmou v rámci jiného hrubého jednání)
- trestný čin nebezpečného pronásledování dle § 354 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou schválností nebo jiného hrubého jednání)
- trestný čin výtržnictví dle § 358 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou

drobného ublížení na zdraví nebo jiného hrubého jednání, příp. též přestupek proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. b), c) nebo f) zákona přestupcích)

## **B: Delikty majetkové**

- trestný čin krádeže dle § 205 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích spáchaný formou krádeže)
- trestný čin zpronevěry dle § 206 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích spáchaný formou zpronevěry)
- trestný čin neoprávněného užívání cizí věci dle § 207 trestního zákoníku, trestný čin neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo nebytových prostor dle § 208 trestního zákoníku a trestný čin porušování domovní svobody dle § 178 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích spáchaný formou neoprávněného užívání cizího majetku; v případě porušování domovní svobody přichází dle okolností v úvahu i přestupek proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích spáchaný formou hrubého jednání)
- trestný čin podvodu dle § 209 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích spáchaný formou podvodu)
- trestný čin podílnictví dle § 214 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích)
- trestný čin zatajení věci dle § 219 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích spáchaný formou přisvojení si cizí věc nálezem nebo jinak bez přivolení oprávněné osoby)
- trestný čin poškození cizí věci dle § 228 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích spáchaný formou poškození věci z cizího majetku)

## **C: Delikty proti životnímu prostředí**

- trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami dle § 299 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek proti zákonu o obchodování s ohroženými druhy dle § 34c odst. 3 písm. a) – c) zmíněného zákona)
- trestný čin týrání zvířat dle § 302 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek dle § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, kterého se dopustí ten, kdo týrá zvíře nebo utýrá zvíře)
- trestný čin pytláctví dle § 304 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství dle § 35 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích spáchaný formou neoprávněného lovu zvěře nebo chytání ryb)

## **D: Delikty obecně nebezpečné**

- trestný čin ohrožení pod vlivem návykové látky dle § 274 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek dle § 125c odst. 1 písm. b) a c), eventuálně písm. d), zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu)

- trestný čin nedovoleného ozbrojování dle § 279 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je např. přestupek dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních)

## **E: Ostatní delikty**

- trestný čin ohrožování výchovy dítěte dle § 201 odst. 1 trestního zákoníku (korespondujícím přestupkem je přestupek na úseku školství a výchovy mládeže dle § 31 odst. 1 zákona o přestupcích)

### **Komentář autora:**

Uvedený seznam byl převzat z analýzy Ministerstva vnitra ČR „*Důvody zřízení a účel centrálního registru přestupků, stávající evidence přestupků*“, předložené Vládě ČR dne 20.7.2011; viz <http://prestupky.blogspot.com/2012/01/duvody-zrizeni-ucel-centralniho.html> (přístup: 16.3.2012) s tím, že autor položky uspořádal a kategorizoval, samostatně doplnil bod E a v bodě D aktualizoval zákonné označení přestupku.

K bodu A lze uvést, že skutkovým podstatám přestupků proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. d), e) přestupkového zákona neodpovídá adekvátní skutková podstata trestného činu. Variantě pod písmenem a) cit. ustanovení by *cum grano salis* mohla odpovídat skutková podstata trestného činu pomluvy dle § 184 trestního zákoníku, ale případný trestní postih recidivy bych považoval za krajně nešťastný.

K bodu B nutno poznamenat, že pravděpodobnost opětovného spáchání v rychlém sledu přestupků proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. b), c) přestupkového zákona se jeví jako nízká. Vhodné by bylo postihovat pouze jednání uvedená v § 50 odst. 1 písm. a) – tj. krádež, zpronevěru, podvod, zničení či poškození věci. Zde se v rámci respektování principu *ultima ratio* nabízí požadavek, aby kriminalizace nastala bez ohledu na množství útoků (přestupků) až poté, kdy by celková úhrnná škoda přesáhla hranici škody nikoli nepatrné (5.000 Kč). Tento požadavek na kumulativní podmínku (nejméně 3 přestupky + spodní hranice škody) považuji za legitimní, nicméně v praxi za stěží uplatnitelný, když výše škody často není zjišťována a není součástí popisu skutku (v praxi je přesně vyčíslena typicky jen u krádeží v supermarketech nebo u čerpacích stanic). Je-li povětšinou hmotným předmětem útoku věc opotřebovaná, není v silách správních orgánů, jež mají vyčleněny jen limitované prostředky na znalce, odborně zjišťovat výši škody.

Rozsah kriminalizované zpětnosti přestupků může být definován i širěji. Příkladem přestupků, u nichž se vede debata o kriminalizaci recidivy, jsou přestupky proti veřejnému pořádku dle § 47 přestupkového zákona. Ke kriminalizaci zpětnosti se zde nepřikláním, neboť stěží bychom hledali odpovídající skutkové podstaty trestných činů (v úvahu snad přichází jen trestný čin výtržnictví dle § 358 trestního zákoníku) a lze konstatovat, že kromě rušení nočního klidu se veřejnost nepotýká tak často s recidivou těchto jednání u stejného pachatele.