

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Teze bakalářské práce

Přestupkové řízení ve věcech veřejného pořádku

Josef Heblák

© 2016 ČZU v Praze

Motto:

Přál bych všem, aby dokázali své neshody řešit rozumnou „neúřední“ cestou.

JUDr. Pavel Varvařovský

Souhrn

Bakalářská práce se zaměřuje na přestupky projednané na úseku veřejného pořádku v období let 2011 až 2015 Městským úřadem Nový Bydžov, zjišťuje druhy nejčastějších přestupků, výsledky jejich projednání, skutečnosti projednávání komplikující a navrhuje opatření pro jejich eliminaci. Teoretická část bakalářské práce popisuje pojmy relevantní pro přestupkové řízení. Praktická část obsahuje výsledky introspektivního šetření s návrhem inovací. Následuje rozbor legislativy pro oblast přestupků u vybraných evropských zemí s návrhy na začlenění některých zahraničních institutů do českého právního řádu.

Klíčová slova: veřejný pořádek, správní orgán, přestupek, správní řízení, rozhodnutí, sankce, odvolání.

Cíle a metodika

Cíl práce

Cílem teoretické části práce je teoretické vymezení dané problematiky. Praktická část práce dokumentuje činnost Dopravně-správního odboru, Městského úřadu Nový Bydžov, realizovanou na úseku přestupků ve věcech veřejného pořádku v rozmezí let 2011 až 2015. Cílem praktické části je zjištění nejčastěji páchaných druhů přestupků v příslušném správním obvodu a výsledků projednání takových přestupků, se zjištěním negativních vlivů komplikujících průběh řízení. Následují doporučení pro efektivnější, rychlejší a hospodárnější činnost správního orgánu dokladována praktickými zkušenostmi.

Součástí práce je zjištění rozdílů v právní úpravě přestupků v České republice s vybranými zeměmi Evropy s návrhy na implementaci vybraných postupů do tuzemského právního řádu.

Metodika práce

V teoretické části je provedena kompilace dat z vybraných právních norem a odborné literatury a uskutečněn výklad relevantních pojmů. V praktické části je provedeno introspektivní šetření s kompilací dat za jednotlivé roky zkoumaného referenčního období, analýza těchto dat na základě výskytu četností jednotlivých druhů přestupků a dle četností

druhů výsledků jejich projednávání. Následnou komparaci výsledků šetření doplňuje jejich interpretace s navržením možných inovací. Shodného postupu je použito i při porovnávání českého a zahraničního přestupkového práva.

Úvod

Obsahem práce je pojednání o tzv. zvláštní formě správního řízení – řízení přestupkovém.

Přestupkové právo představuje samostatné právní odvětví, které rozsahem kodifikace nemá v českém právním řádu obdoby. Skutkové podstaty všech společensky nebezpečných činů označených za přestupek nalezneme ve více jak jednom stu zákonů. Práce se zaměřuje na právní předpisy pro správní a přestupkové právo stěžejní: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění změn a doplnění a zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění změn a doplnění.

Ze stovek možných druhů páchaných přestupků patří mezi nejfrekventovanější přestupky narušující veřejný pořádek. Obecně je pod problematikou přestupkového řízení ve věcech veřejného pořádku rozuměno projednávání přestupků nejenom v doslovném znění ustanovení § 47 zákona o přestupcích, ale také přestupků dle ustanovení § 50 proti majetku a zejména v praxi nejčastěji projednávaných přestupků proti občanskému soužití dle ustanovení § 49 uvedeného právního předpisu.

Struktura bakalářské práce

První kapitola teoretické části bakalářské práce je věnována pohledu do historie správního a přestupkového řízení na území dnešní České republiky. Následující kapitoly jsou zaměřeny na relevantní pojmy a instituty správního práva a přestupkového řízení. Teoretickou část uzavírá analýza jednotlivých druhů přestupků náležejících do skupiny tzv. „**přestupků na úseku veřejného pořádku**“ a dále sankcí a ochranných opatření za spáchané přestupky ukládaných.

Praktická část bakalářské práce je zaměřena na introspektivní šetření na MÚ Nový Bydžov. Nejprve bylo charakterizováno sledované správní území a Dopravně-správní odbor předmětného úřadu. Následuje charakteristika výzkumného souboru, který utváří množina přestupků na úseku veřejného pořádku oznámených a projednaných v rozmezí let 2011 až 2015. Praktická část pokračuje kompilací dat za celé prošetřované pětileté období, následně je provedena komparace a analýza dat za jednotlivé roky. Uvedené metody jsou aplikovány

jak na zjišťování četnosti jednotlivých druhů přestupků, tak na šetření v oblasti druhů a četnosti jejich vyřízení. Následuje vyhodnocení výsledků praktické části. Další subkapitoly pojednávají o přestupkovém řízení v osmi vybraných zemích Evropy a dané téma uzavírá stať porovnávací českou legislativu s právními řády prošetřovaných zemí. Závěrečná kapitola bakalářské práce obsahuje doporučení inovací pro státní správu směřující k vyšší efektivnosti, rychlosti, transparentnosti a hospodárnosti v dané oblasti projednávání přestupků.

Shrnutí poznatků introspektivního šetření

V rámci praktické části práce bylo zjištěno a prokázáno, že za zkoumané období let 2011 až 2015 nejčastěji oznámenými přestupky byly přestupky proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 písm. c) PŘZ, jejichž počet 639 skutků činil 62,83 % z množiny všech oznámených přestupků.

Podle četnosti oznámení následují přestupky proti majetku dle ust. § 50 PŘZ, které se 170 skutky činily 16,72 % ze všech oznámených přestupků.

Další skupinu nejčastěji oznámených přestupků, v pořadí třetí, tvořily přestupky proti občanskému soužití „návrhové“ dle ust. § 49 odst. 1 písm. a) PŘZ, které se 123 skutky tvořily 12,09 % z množiny všech prošetřovaných přestupků.

Pomyslnou řadu sledovaných druhů přestupků uzavřely s nejnižším počtem výskytu přestupky proti veřejnému pořádku dle ust. § 47 PŘZ, které se 49 skutky tvořily 4,82 % ze všech přestupků.

Nesledované druhy přestupků představovaly s 36 případy 3,54 % ze všech přestupků.

Další výzkum praktické části byl zaměřen na vyřízení přestupků, kdy u 661 případů, ze všech prošetřovaných přestupků, byl aplikován institut odložení věci dle ust. § 66 odst. 3 PŘZ, což činilo 65 % ze všech sledovaných přestupků.

U přestupků vyřešených v sankčním řízení bylo zjištěno, že 219 skutků bylo vyřízeno tzv. „blokově“, což činilo 21,53 % ze všech přestupků, 42 skutků bylo vyřízeno příkazem, což činilo 4,13 % ze všech přestupků a 21 skutků bylo vyřízeno vydáním rozhodnutí, což činilo 2,06 % ze všech přestupků. Celkem 74 skutků činících 7,28 % bylo vyřízeno jinak, tj. postoupeno jinému správnímu orgánu, vráceno policii apod.

Zjištění, že v rámci sankčních řízení správní orgán preferoval řízení blokové, lze považovat za pozitivní a naplňující filozofii zásad správního řízení (rychlost, transparentnost, hospodárnost).

Dalším šetřením bylo zjištěno, že v oblasti přestupků „návrhových“ dle ust. § 49 odst. 1 písm. a) PŘZ bylo učiněno jen necelých 7 % podání návrhů. Celkem u 93 % návrhových přestupků občané návrh k projednání nepodali a přestupky musely být odloženy.

V neposlední řadě byly v rámci provedeného výzkumu dožádány a následně porovnány údaje o nápadu přestupků z následujících šesti ORP Královéhradeckého kraje: Broumov, Dobruška, Hořice, Jaroměř, Kostelec nad Orlicí a Nové Město nad Metují s „přestupkovostí“ ORP Nový Bydžov za náhodně vybraný rok 2014, z prošetřovaného referenčního období. Jednotlivé vybrané ORP seřazené od území nejvíce po území nejméně zatížené drobnou kriminalitou vykazaly následující pořadí: 1. Broumov (360 přestupků), 2. Jaroměř (268 přestupků), 3. Hořice (235 přestupků), **4. Nový Bydžov (184 přestupků)**, 5. Kostelec nad Orlicí (169 přestupků), 6. Nové Město nad Metují (145 přestupků), 7. Dobruška (144 přestupků).

Návrhy implementací zahraničních institutů do české legislativy

Provedený výzkum doložil, že především právní řády zemí na západ od našich hranic (např. Belgie, Francie, Nizozemsko) preferují dvě stěžejní sankce za přestupky: pokutu a odnětí svobody. Případnou alternativu trestu představuje sankce v podobě vykonání veřejné prospěšných prací (např. Francie). Český právní řád z výše vyjmenovaných sankcí umožňuje udělit pouze pokutu.

Dále bylo výzkumem zjištěno, že přestupky v některých zemích Evropy (např. Velká Británie, Francie, Belgie) projednávají nejnižší stupně soudů, často právě za účelem projednávání přestupků zřízené, úzce kooperující s policií či státním zastupitelstvím.

Ze získaných poznatků lze predikovat, že transformace správních orgánů na přestupkové soudy, které by pachatelům přestupků ukládaly tresty odnětí svobody, by představovala účinný lék na současnou neutěšenou situaci v oblasti sankcionování přestupků.

Závěr

Rešeršní část práce krátce poukázala na bohatou historii správního řízení na území dnešní České republiky a dále teoreticky vymezila problematiku přestupkového řízení ve věcech veřejného pořádku s důrazem na výklad relevantních pojmů a ustanovení kodifikovaných ve dvou stěžejních zákonech přestupkového práva – v zákoně o přestupcích a správním řádu. Provedením výše uvedeného došlo ke splnění cíle teoretické části.

V praktické části práce bylo v rámci prvního cíle zjištěno, že každoročně nejčastěji páchanými přestupky za období let 2011 až 2015 byly přestupky proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 písm. c) PŘZ.

Druhé místo tvořily v letech 2011 a 2012 přestupky proti majetku dle ust. § 50 PŘZ. V letech 2013, 2014 a 2015 připadlo druhé místo přestupkům proti občanskému soužití – „návrhovým“ dle ust. § 49 odst. 1 písm. a) PŘZ.

Třetí místo v roce 2011 tvořily výše uvedené přestupky „návrhové“. V roce 2012 připadla třetí pozice přestupkům proti veřejnému pořádku dle ust. § 47 PŘZ a v letech 2013, 2014 a 2015 přestupkům proti majetku dle ust. § 50 PŘZ.

Na pomyslné čtvrté a poslední páté příčce se za sledované období let 2011 až 2015 vystřídaly přestupky proti veřejnému pořádku dle ust. § 47 PŘZ s množinou ostatních nesledovaných druhů přestupků. Výjimkou byl rok 2012, kdy provedené šetření zařadilo na čtvrté místo přestupky „návrhové“ dle ust. § 49 odst. 1 písm. a) PŘZ.

Ačkoliv mezi cíle práce nepatřilo zjišťovat, proč převládala četnost přestupků proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 písm. c) PŘZ nad četností ostatních přestupků, přesto byly v příslušné subkapitole stanoveny hypotézy odůvodňující zjištěné výsledky.

V rámci druhého stanoveného cíle bylo výzkumem doloženo, že nejčastější vyřízení přestupků představovalo odložení věci dle ust. § 66 odst. 3 PŘZ. Příslušná subkapitola poukázala na sporný výklad odložení věci dle ust. § 66 odst. 3 písm. a) a dle ust. § 66 odst. 3 písm. g) PŘZ.

V případě sankčních řízení výzkum deklaroval, že nejvíce přestupků bylo vyřešeno ve zkráceném řízení „blokovém“, následovalo řízení „příkazní“ a nejméně skutků bylo vyřízeno ve „standardním“ správním řízení s vydáním písemného rozhodnutí.

Práce odhaluje důvody výše uvedených zjištění dedukované z praktických zkušeností referenta přestupků, přičemž zásadní negativní jev komplikující až znemožňující projednání přestupků představovala skutečnost, že již v čase jejich oznámení správnímu orgánu policií byla jejich nadpoloviční většina (65 % případů) „odsouzena“ k odložení. Policejní orgán postupoval správnímu orgánu spisy bez důkazních prostředků, z nichž by bylo možné zajistit důkazy proti osobě podezřelé.

Ze zjištěného bylo dovozeno, že ve věci součinnosti správních orgánů a policie je třeba zásadních legislativních změn. Policie by měla oznamovat jen věci řádně zadokumentované a nedelegovat na správní orgán administrativní zátěž nad rámec nutnosti, čímž by ve výsledku vzrostla jeho rychlost a výkonnost a hlavní poslání v podobě pomoci občanovi by nezůstávalo upozaděno a často pouze v rovině teorie.

Doplňkově, nad rámec stanovených cílů práce, byly zjištěny údaje o spáchaných přestupcích osobami mladistvými, dále bylo porovnáno množství spáchaných přestupků ve městě Novém Bydžově s přestupky v ostatních obcích správního území či porovnány údaje o „přestupkovosti“ ORP Nový Bydžov s několika vybranými ORP Královéhradeckého kraje.

V rámci třetího a zároveň posledního cíle práce došlo k porovnání právní úpravy přestupků ve vybraných zemích Evropy s legislativou České republiky. Kromě jiných evropských zemí došlo úmyslně k volbě států, které s Českou republikou sousedí.

Na základě výstupů jednotlivých kapitol bakalářské práce je konstatováno, že došlo ke splnění všech v zadání práce stanovených cílů praktické části. Během výzkumu byly hlavní cíle dokonce rozvedeny a výsledky obohaceny o další, původně neplánovaná poznání.

Bakalářská práce svým obsahem a zejména praktickou částí s jejími výsledky představuje přínos pro ostatní referenty MÚ Nový Bydžov, jakož i zaměstnance jiných měst a organizací. Na základě výsledků práce došlo v měsíci lednu 2016 k rozšíření každoročních statistik Dopravně-správního odboru o položky přestupků původně MÚ Nový Bydžov nesledovaných. Cenná data podrobně mapující období let 2011 až 2015 jistě poslouží k porovnání zatíženosti nápadem drobné kriminality mezi jednotlivými ORP České republiky.

Modernizujeme, rekodifikujeme, novelizujeme, přesto by stačilo ctít před tisíci lety přikázané:

„Nezabiješ. Nezcizoložíš. Nepokradeš. Nevydáš proti svému bližnímu křivé svědectví. Nebudeš dychtit po domě svého bližního. Nebudeš dychtit po ženě svého bližního [...], vůbec po ničem, co patří tvému bližnímu.“ (Exodus 20:13–17)

S nadsázkou okomentováno, kdybychom výše uvedené dodržovali, byl bych po většinu svého života nezaměstnaným (a nyní bych neměl o čem psát), avšak za cenu světa bez kriminality bych svou práci lusknutím prstů vyměnil.

Seznam vybraných použitých zdrojů

Odborné publikace:

ČERNÝ, Jan, Helena KUČEROVÁ a Eva HORZINKOVÁ, 2005. *Přestupkové řízení*. Praha: Linde. ISBN 80-7201-567-2.

ČERVENÝ, Zdeněk, Václav ŠLAUF a Milan TAUBER, 2011. *Přestupkové právo*. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-830-7.

KUČEROVÁ, Helena a Eva HORZINKOVÁ, 2011. *Zákon o přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges. ISBN 978-80-87212-94-3.

JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO, 2011. *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-401-8.

JEMELKA, Luboš a Pavel VETEŠNÍK, 2011. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení: komentář*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-355-4.

PRÁŠKOVÁ, Helena, 2013. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-456-8.

VARVAŘOVSKÝ, Pavel et al., 2012. *Přestupky: stanoviska 9*. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv. Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-827-5.

Ostatní zdroje:

BABKA, Tomáš et al., 2011. *Právní úprava přestupků ve vybraných zemích Evropy, se zaměřením na přestupky proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku*. Praha: Parlamentní institut. Informační podklad č. 5.323.

ČMEJREK, Jaroslav a Radek KOPŘIVA, 2012. *Základy veřejné správy*. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze. ISBN 978-80-213-1626-3.

KADEČKA, Stanislav a Petr PRŮCHA, 2008. *Správní právo – obecná část*. Brno: Masarykova univerzita v Brně. ISBN 978-80-210-4588-0.

PIKOLA, Pavel et al., 2012. *Základy práva pro posluchače České zemědělské univerzity v Praze*. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze. ISBN 978-80-213-1758-1.

Právní předpisy a vyhlášky:

ČESKO. Zákon č. 200 ze dne 1. července 1990 o přestupcích. In: Úplné Znění. Sagit. 2014, číslo 1032, ISBN 978-80-7488-058-2.

ČESKO. Zákon č. 128 ze dne 12. listopadu 2000 o obcích (obecní zřízení). In: Úplné Znění. Sagit. 2014, číslo 1029, ISBN 978-80-7488-055-1.

ČESKO. Zákon č. 129 ze dne 12. listopadu 2000 o krajích (krajské zřízení). In: Úplné Znění. Sagit. 2014, číslo 1029, ISBN 978-80-7488-055-1.

ČESKO. Zákon č. 500 ze dne ze dne 1. ledna 2006 správní řád. In: Úplné Znění. Sagit. 2013, číslo 983, ISBN 978-80-7208-008-7.

ČESKO. Zákon č. 204 ze dne 23. července 2015, kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů. In: Sbírka zákonů. 2015, částka 83, ISSN 1211-1244.