

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra práva**



**Bakalářská práce**

**Přestupkové řízení ve věcech veřejného pořádku**

**Josef Heblák**

© 2016 ČZU v Praze

# ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Josef Heblák

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

**Přestupkové řízení ve věcech veřejného pořádku**

Název anglicky

**Offence Proceedings in Public Nuisance Cases**

---

### Cíle 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

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 projednání.

Následnou komparaci výsledků šetření doplňuje jejich interpretace s navržením možných inovací.

Shodného postupu je použito i při porovnávání českého a zahraničního přestupkového práva.

**Doporučený rozsah práce**

30-40 stran

**Klíčová slova**

veřejný pořádek, správní orgán, přešupek, správní řízení, rozhodnutí, sankce, odvolání

---

**Doporučené zdroje informací**

- ČERVENÝ, ŠLAUF, TAUBER. Přestupkové právo. 17. vyd. Praha: Linde, 2011. 457 s. ISBN 978-80-7201-830-7
- HORZINKOVÁ, KUČEROVÁ. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vyd. Praha: Leges, 2011. 480 s. ISBN 978-80-87212-94-3
- JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO. Správní řád. Komentář. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8
- JEMELKA, VETEŠNÍK. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011. 534 s. ISBN 978-80-7400-355-4
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013. 420 s. ISBN 978-80-7400-456-8
- VARVAŘOVSKÝ, Pavel a kol. Přestupky. Stanoviska 9. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv, Wolters Kluwer ČR, 2012. 254 s. ISBN 978-80-7357-827-5
- VEDRAL, Josef. Správní řád. Komentář. 1. vyd. Praha: Polygon, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3

---

**Předběžný termín obhajoby**

2015/16 ZS – PEF

**Vedoucí práce**

Ing. JUDr. Eva Daniela Cvik

**Garantující pracoviště**

Katedra práva

Elektronicky schváleno dne 2. 11. 2015

**JUDr. Jana Borská**

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 10. 11. 2015

**Ing. Martin Pelikán, Ph.D.**

Děkan

V Praze dne 26. 01. 2016

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci „**Přestupkové řízení ve věcech veřejného pořádku**“ jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 10. února 2016

---

Motto:

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

JUDr. Pavel Varvařovský

## **Poděkování**

Rád bych vyjádřil své poděkování JUDr. Ing. Evě Daniele Cvik za cenné připomínky, vstřícný přístup a odborné vedení mé bakalářské práce.

Poděkování patří i mému zaměstnavateli Městu Nový Bydžov za poskytnutí podkladů k praktické části práce.

Mé drahé manželce Haně a mým věrným psům za pochopení i trpělivost děkuji dvojnásob, neboť jsem kradl čas jim patřící a věnoval jej studiu a psaní.

# **Přestupkové řízení ve věcech veřejného pořádku**

## **Offence Proceedings in Public Nuisance Cases**

### **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.

### **Summary**

This thesis is focused on the offences discussed in the field of public policy in the period from 2011 to 2015 at the Municipal Office of Nový Bydžov. The work identifies the most common offences types, discussion results, discussion complicating facts and proposing measures for their elimination. The theoretical part describes the concepts relevant to infringement proceedings. The practical part contains the introspective investigation results with innovations proposal. The following is an offences legislation analysis in selected European countries with proposals for inclusion of selected foreign legal institutes into Czech law.

### **Klíčová slova**

Veřejný pořádek, správní orgán, přestupek, správní řízení, rozhodnutí, sankce, odvolání.

### **Keywords**

Public order, administrative body offence, offence, administrative proceeding, verdict, sanctions, appeal.

## **Obsah**

<b>Obsah .....</b>	<b>7</b>
<b>Seznam použitých zkratk v textu.....</b>	<b>10</b>
<b>1 Úvod .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Cíle a metodika.....</b>	<b>12</b>
2.1 Cíl práce .....	12
2.2 Metodika práce.....	12
<b>Teoretické vymezení práce.....</b>	<b>13</b>
<b>3 Správní a přestupkové řízení – pohled do historie .....</b>	<b>13</b>
3.1 Historický vývoj zákona o přestupcích a správního řádu .....	13
3.2 Vztah zákona o přestupcích a správního řádu .....	14
<b>4 Veřejná správa .....</b>	<b>16</b>
4.1 Veřejná správa – vymezení pojmu .....	16
<b>5 Správní právo.....</b>	<b>17</b>
5.1 Správní právo – vymezení oblasti působení.....	17
5.2 Správní právo procesní.....	17
5.3 Vymezení pojmů trestní právo správní a správní právo trestní.....	17
<b>6 Správní delikty – rozčlenění.....</b>	<b>19</b>
6.1 Přestupek – vymezení pojmu .....	19
<b>7 Správní a přestupkové řízení.....</b>	<b>21</b>
7.1 Správní orgán .....	21
7.2 Účastníci správního a přestupkového řízení .....	21
7.3 Správní a přestupkové řízení – vymezení pojmů .....	22
7.4 Zásady a principy správního řízení .....	22
7.4.1 Základní zásady správního řízení .....	22
7.4.2 Zásady plynoucí z ústavního pořádku .....	23
7.5 Rozhodování o zahájení řízení – postup před zahájením řízení.....	24
7.5.1 Princip přijímání podnětů k zahájení řízení.....	24
7.5.2 Problematika podání vysvětlení .....	24
7.5.3 Odložení věci.....	25
7.5.4 Vyrozumění o odložení věci.....	26

7.5.5	Postoupení věci pro nepříslušnost .....	26
7.5.6	Problematika distančních přestupků .....	27
7.6	Prvostupňové řízení o správním deliktu a přestupku .....	27
7.6.1	Zahájení řízení ex officio a na žádost .....	28
7.6.2	Ústní jednání a dokazování .....	29
7.6.3	Vydání správního rozhodnutí – rozhodnutí o přestupku .....	29
7.6.4	Odvolání .....	30
7.7	Zkrácené druhy řízení .....	31
7.7.1	Příkazní řízení .....	31
7.7.2	Blokové řízení dle zákona o přestupcích .....	31
<b>8</b>	<b>Přestupkové řízení ve věcech veřejného pořádku.....</b>	<b>33</b>
8.1	Přestupky proti veřejnému pořádku dle ust. § 47 zákona o přestupcích .....	33
8.2	Přestupky proti občanskému soužití dle ust. § 49 zákona o přestupcích .....	34
8.3	Přestupky proti majetku dle ust. § 50 zákona o přestupcích .....	35
<b>9</b>	<b>Sankce a ochranná opatření.....</b>	<b>37</b>
9.1	Druhy sankcí dle zákona o přestupcích .....	37
9.2	Ochranná opatření dle zákona o přestupcích .....	37
	<b>Praktická část práce .....</b>	<b>39</b>
<b>10</b>	<b>Přestupky projednané MÚ Nový Bydžov v období let 2011–2015 .....</b>	<b>39</b>
10.1	Charakteristika sledovaného správního území a odboru úřadu .....	39
10.1.1	Problematika spojeného modelu veřejné správy .....	42
10.2	Charakteristika výzkumného souboru .....	42
10.2.1	Kompilace dat o PŘ oznámeným za období let 2011 až 2015 .....	43
10.2.2	Analytická komparace dat o PŘ za období let 2011 až 2015 .....	43
10.2.3	Komparace dat výsledků projednání PŘ za celé období let 2011 až 2015 .....	47
10.2.4	Komparace dat výsledků projednání PŘ za jednotlivé roky období let 2011 až 2015 s návrhy inovativních řešení .....	48
	Využití opravných prostředků .....	48
10.2.4A	Problematika odložení věci dle ust. § 66 PŘZ .....	49
10.2.4B	Komparace dat o odložení za jednotlivé roky období let 2011 až 2015 .....	50
10.2.4C	Problematika odložení věci dle ust. § 66 odst. 1 písm. a) a písm. g) PŘZ .....	51
10.2.4D	Problematika správních řízení vydávajících sankční rozhodnutí .....	52



10.2.4E	Problematika podávání návrhů dle ust. § 68 odst. 1, 2 PŘZ v praxi .....	54
10.2.4F	Problematika přestupků mladistvých osob.....	55
10.2.4G	Porovnání množství přestupků v Novém Bydžově a obcích ostatních .....	55
<b>11</b>	<b>Shrnutí poznatků introspektivního šetření.....</b>	<b>59</b>
<b>12</b>	<b>Řízení o přestupcích ve vybraných zemích Evropy .....</b>	<b>61</b>
12.1	Belgie .....	61
12.2	Francie.....	62
12.3	Německo .....	63
12.4	Nizozemsko.....	64
12.5	Polsko.....	64
12.6	Rakousko.....	65
12.7	Slovensko .....	65
12.8	Velká Británie .....	66
<b>13</b>	<b>Porovnání České republiky a vybraných zemí Evropy .....</b>	<b>69</b>
13.1	Současná právní úprava vybraných institutů v České republice .....	69
13.2	Návrhy implementací zahraničních institutů do české legislativy .....	70
<b>14</b>	<b>Závěr .....</b>	<b>73</b>
<b>15</b>	<b>Seznam použitých zdrojů .....</b>	<b>77</b>
	<b>Odborné publikace: .....</b>	<b>77</b>
	<b>Právní předpisy a vyhlášky:.....</b>	<b>77</b>
	<b>Ostatní zdroje:.....</b>	<b>78</b>
	<b>Další doplňkové zdroje: .....</b>	<b>78</b>
<b>16</b>	<b>Seznam tabulek .....</b>	<b>79</b>
<b>17</b>	<b>Seznam obrázků .....</b>	<b>79</b>
<b>18</b>	<b>Seznam grafů.....</b>	<b>79</b>

## **Seznam použitých zkratek v textu**

**IVS** – Institut pro veřejnou správu Praha

**MÚ** – městský úřad

**NPřZ** – PŘZ (níže uvedený) novelizovaný zákonem č. 204/2015

**ORP** – obec s rozšířenou působností

**OSPOD** – Orgán sociálně-právní ochrany dětí

**PŘ** – přestupek

**ŘZ** – Říšský zákoník, německy „Reichsgesetzblatt“

**Správní řád** nebo **SpŘ** – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

**ÚSC** – územně samosprávný celek (obec, kraj)

**Ust.** – ustanovení §

**Zákon o přestupcích** nebo **PŘZ** – zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů (naposledy novelizovaný zákonem č. 308/2013 Sb.)

**ZOb** – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

**ZOk** – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

## 1 Úvod

Obsahem práce je pojednání o tzv. zvláštní formě správního řízení – řízení přestupkovém. Správní právo je na území dnešní České republiky uplatňováno již několik století. Pojmy jako správní delikt, správní řízení či přestupek zaujímají v českém právním řádu své pevné místo.

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. Správní orgány rozhodující v uvedené právní oblasti musí s těmito zákony pracovat, přičemž jejich značný počet, společně s fenoménem hypertrofie skutkových podstat přestupků a s tzv. „sankční rakovinou“, bývají příčinou časté nepřehlednosti, ale rovněž zdouhavosti a složitosti jednotlivých přestupkových řízení.

Práce se zaměřuje na právní předpisy pro správní a přestupkové právo s těžejní: zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

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.

Zmiňovaná úskalí přestupkových řízení by do budoucna, snad k profesní spokojenosti všech dotčených správních orgánů i účastníků řízení, měla odstranit plánovaná novela zákona o přestupcích, a pokud se tak nestane, nezbude než věřit v jeho brzkou a změny k lepšímu přinášející rekonstrukci.

## **2 Cíle a metodika**

### **2.1 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.

### **2.2 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.

## **Teoretické vymezení práce**

### **3 Správní a přestupkové řízení – pohled do historie**

Přestupky spadají do skupiny správních deliktů a jejich projednávání se řídí především zákonem České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění změn a doplňků, za subsidiárního použití obecné právní úpravy v podobě zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění změn a doplňků. Pojmy správní a přestupkové řízení spolu úzce souvisí, doplňují se a překrývají a v četných případech lze oba pojmy chápat synonymicky.

Přestupkové právo nepatří mezi výdobytky moderní doby, neboť na území dnešní České republiky se jeho historie započala psát před více jak 220 lety. Přímá souvislost správního trestání a vznik tzv. „správních přestupků“ je spatřována s josefínským Všeobecným trestním zákoníkem o zločinech a trestech za ně pocházejícím z roku 1787. Dokument zmiňuje pojem politický čili správní delikt nazvaný „Von politischen Verbrechen und politischen Strafen“ a dále taxativní výčet skutkových podstat takových deliktů. Politické delikty byly rozříděny podle společenské nebezpečnosti, kdy jejich projednávání uskutečňovala tzv. „politická vrchnost“, obdoba dnešních správních orgánů. (Prášková, 2013, s. 145)

Protože se práce orientuje na právo přestupkové jakožto kategorii práva správního, zaměřuje se následující subkapitola na vývoj právních předpisů tvořících dva základní prameny jmenované právní oblasti - na zákon o přestupcích a na správní řád. Druhá subkapitola osvětlí vztah uvedených zákonů.

#### **3.1 Historický vývoj zákona o přestupcích a správního řádu**

Prvním právním předpisem platícím na našem území a majícím v názvu slovo „přestupek“, byl zákoník navazující na pokrokové a reformní josefínské zákony nazvaný „Trestní zákoník o zločinech a těžkých policejních **přestupcích**“, pocházející z roku 1803.

Roku 1852 s sebou nové politické zřízení, dnes známé pod názvem „Bachovský absolutismus“, přineslo Trestní zákoník č. 117/1852 ŘZ, který přetrval až do zániku monarchie a byl použit i při sestavování československého právního řádu. Kromě jiného rozlišoval i **správní přestupky**, které spadaly do kompetence tehdejších správních úřadů.

V rané historii Československa vznikala řada rozličných právních předpisů zakládajících trestní pravomoc správních úřadů, byl jím např. „Výpraskový patent“ („Prügelpatent“), původně císařské nařízení č. 96/1854 ŘZ, které platilo ještě deset let po založení Československé republiky. (Prášková, 2013, s. 146)

Po roce 1948 byly přijaty dva stěžejní zákony tehdejší doby, kterými byly zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, a zákon č. 89/1950 Sb., trestní řád správní. Oba právní akty byly přijaty v rámci tzv. „právníkové dvouletky“ a byly silně ovlivněny politickou situací v naší zemi - bývalém Československu. Národní výbory, co by tehdejší správní orgány, mohly ukládat přísné tresty, mezi něž patřily tresty odnětí svobody až na dva roky.

V roce 1961 nastal obrat o 180 stupňů, kdy nový zákon č. 60/1961Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku, zrušil svého přísného předchůdce a nastolil sankce nazvané „opatření“. Jedná se o sankce dodnes za přestupky udělované ve formě napomenutí, propadnutí věci, dále v podobě pokuty (do maximální výše 500 Kč) a o sankci dnešní době poplatnou ve formě veřejné důtky. Kromě přestupků definoval zákon i „provinění“, které představovalo zaviněné jednání, kterým byl vážným způsobem porušen socialistický právní řád. O přestupcích rozhodovaly národní výbory a o proviněních místní lidové soudy.

Samotný zákon č. 60/1961 Sb. přetrval bezmála 30 let a zrušil jej až zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, účinný od 1. července 1990, v němž bylo přestupkové právo celkově rekodifikováno. (Prášková, 2013, s. 147–148)

Aktuálně se jeví i poslední ze jmenovaných zákonů jako zastaralý a je připravována jeho opětovná rekodifikace.

Zákon o přestupcích v neposlední řadě obsahuje skutkové podstaty základních přestupků (proti veřejnému pořádku, občanskému soužití, majetku aj.). Řadu skutkových podstat přestupků nalezneme i v desítkách dalších zákonů České republiky.

### **3.2 Vztah zákona o přestupcích a správního řádu**

Správní řád představuje základní univerzální procesní předpis správního práva upravující veškerá správní řízení správních orgánů, neupravuje-li jejich postup zvláštní zákon (např. zákon o přestupcích) a je k zákonu o přestupcích ve vztahu subsidiárním čili podpůrným. Zákon o přestupcích je ke správnímu řádu ve vztahu speciálním.

Předchůdce správního řádu Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, upravuje i dnes postup správních orgánů ve Slovenské republice.

Současná platná a účinná úprava tuzemského správního řádu je vztahována na veškerý postup správních orgánů vykonávajících působnost v oblasti veřejné správy. Od 1. 1. 2006, kdy vešel správní řád v účinnost, je jeho působnost vztažena i na rozhodování orgánů samosprávy, pokud se rozhoduje o individuálních právech a povinnostech.

## 4 Veřejná správa

Přestupkové řízení, potažmo správní řízení, úzce souvisí s pojmem veřejná správa. Před teoretickým vymezením řízení správního a přestupkového a relevantních pojmů s nimi spojenými bude v následující subkapitole objasněna podstata samotné veřejné správy, charakteristika její činnosti a začlenění do mocenských vztahů s poukázáním na její hlavní nositele.

### 4.1 Veřejná správa – vymezení pojmu

Přestože k pojmu veřejná správa neexistuje žádná zákonná definice, je v řadě normativních právních aktů zakotven. Jinak na veřejnou správu nahlíží politolog, sociolog či právník. Každý jednotlivý obor lidského zkoumání si její definici přizpůsobí svému vlastnímu paradigmatu. Podstata slovního spojení „veřejná-správa“ však zůstane vždy stejná, což znamená, že se jedná o správu věcí veřejných.

Z právního hlediska lze zdůraznit začlenění veřejné správy do správy veřejných záležitostí, jež se uskutečňuje ve veřejném zájmu, jakožto projev moci výkonné. Jedná se o činnost organizovanou, svěřenou určitému subjektu, ručícímu za to, že bude správa řádně vykonávána. Hlavním subjektem je stát a dále subjekty, které k takovému výkonu stát zmocnil zákonem. Veřejná správa se skládá ze dvou subsystemů – státní správy a samosprávy. (Mates a Wokoun, s. a., cit. dle Pikola et al., 2012, s. 161)

Obecně a zjednodušeně lze říci, že veřejná správa je veškerou činností příslušných orgánů nespádající do činnosti zákonodárné a ani do činnosti soudní.

Introspektivní šetření v oblasti výkonu státní správy přenesené na úřad obce s rozšířenou působností, tzv. „trojkový úřad“ (lidově „malý okres“), a to v oblasti projednávání přestupků na úseku přestupků proti veřejnému pořádku, jak se obecně označují přestupky proti veřejnému pořádku, proti občanskému soužití a proti majetku, tvoří praktickou část práce.



## **5 Správní právo**

Protože přestupkové právo vychází z obecných principů správního práva, vymezení následující subkapitoly okruh působnosti správního práva a poukážou na pojmy relevantní pro tuto specifickou právní oblast.

Pochopení základních pojmů a principů správního práva umožňuje porozumět právu přestupkovému.

### **5.1 Správní právo – vymezení oblasti působení**

Správní právo je odvětví veřejného práva a jeho základní funkce sestává z regulace společenských vztahů vznikajících při výkonu veřejné správy. Rovněž upravuje působení moci výkonné ve státě, činnost státu samotného a činnost veřejnoprávních korporací.

Správní právo, jako jeden ze subsystémů právního řádu, přímo souvisí s organizací a činností veřejné správy, neboť jeho právní úprava představuje rozsáhlé organizující mocensko-ochranné činnosti orgánů státu a veřejnoprávních korporací. Samotná právní úprava, kterou správní právo reprezentuje, má mocensko-regulační charakter, neboť je typicky realizované nařizovacím způsobem a z mocenské pozice. (Kadečka a Průcha, 2008, s. 76)

### **5.2 Správní právo procesní**

Procesně-právní oblast správního práva obsahuje především problematiku obecné a zvláštní úpravy správního řízení. Správní právo procesní jakožto subsystém práva správního vlastní veškeré obecné znaky charakterizující správní právo jako celek. Tato oblast práva upravuje procesně-právní postavení subjektů zmiňovaného správního řízení, jakož i vlastní procesně-právní postup o právech a povinnostech účastníků správního řízení, realizovaného orgánem veřejné správy. Páteční procesní předpis, výše uvedené kodifikující, představuje správní řád.

### **5.3 Vymezení pojmů trestní právo správní a správní právo trestní**

Trestní právo správní je ve starých zákonících označováno jako policejní trestní právo. Oba názvy bývaly používány jako synonyma. Současná odborná literatura nachází konflikt v chápání pojmů trestní právo správní a správní právo trestní.

Prášková (2013, s. 5) poukazuje na skutečnost, že: „Rozdíl mezi termíny trestní právo správní a správní právo trestní lze zřejmě spatřovat v tom, jaká stránka je zdůrazněna. V pojmu trestní právo správní je kladen důraz na skutečnost, že o vině a trestu za trestný delikt nerozhoduje soud, ale správní orgán [...].“

*Pojem správní právo trestní naopak vyzdvihuje skutečnost, že tento právní obor je součástí správního práva. Vyjadřuje, že veřejná správa má právo i povinnost trestat, její trestní pravomoc je součástí výkonu veřejné správy, trestní pravomoc má sloužit především k prosazení a zajištění povinností spojených s výkonem veřejné správy. O trestných deliktech rozhodují správní orgány [...]. Normy obsahující úpravu odpovědnosti za správní delikty, skutkové podstaty i normy stanovující postup správních orgánů při rozhodování o správních deliktech jsou součástí správního práva.“*

## 6 Správní delikty – rozčlenění

Delikty, jakožto protizákonné jednání, dělíme na soukromoprávní a veřejnoprávní. Mezi veřejnoprávní delikty patří soudní delikty (např. trestné činy) a správní delikty. Správním deliktem je rozuměno takové protiprávní jednání, jehož materiální a formální znaky jsou stanoveny přímo zvláštním právním předpisem. Správní orgány za prokázaný správní delikt ukládají zákonem stanovené sankce a ochranná opatření.

Správní delikty členíme následujícím způsobem: **1. Přestupky**, 2. Jiné správní delikty fyzických osob postihované na základě zavinění (např. zaměstnanců), 3. Správní delikty právnických osob a právnických osob postihované bez ohledu na zavinění (např. podnikatelů), 4. Správní disciplinární delikty (např. policistů, soudců, poslanců), 5. Správní pořádkové delikty.

Výše uvedená klasifikace dokladuje subsidiaritu přestupků ke správním deliktům s dovětkem, že přestupkem je pouze takové jednání, které je za přestupek v zákoně o přestupcích či jiném zvláštním právním předpisu výslovně označeno (viz subkapitola 6.1, ust. § 2 PŘZ).

Poslední z výčtu správní pořádkové delikty souvisí s ukládáním pořádkových pokut, sloužících k zajištění pořádku v průběhu správního řízení či řízení o přestupku (např. pořádková pokuta dle ust. § 60 odst. 2 PŘZ, nebo dle ust. § 62 SpŘ).

### 6.1 Přestupek – vymezení pojmu

Pojem přestupku je přesně definován v ust. § 2 PŘZ, kde v odstavci prvním nalezneme tzv. pozitivní definici, v němž zákonodárce vypsificoval, co přestupkem je: *„Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“*

Naopak v odstavci druhém nalezneme tzv. negativní definici přestupku, formulující, že přestupkem není jednání, které za splnění zákonných podmínek lze označit za nutnou obranu nebo krajní nouzi (ust. § 2 odst. 2 písm. a, b PŘZ).

## 6.2 Analýza přestupku

Má-li být pro společnost škodlivý čin kvalifikován jako přestupek, musí jednání s ním související splňovat následující podmínky. Jednání musí být: zaviněné, porušující nebo ohrožující zájem společnosti, za přestupek výslovně označené v zákoně o přestupcích nebo v jiné zvláštní právní úpravě (jedná se o více jak 100 právních předpisů), spáchané odpovědnou osobou, trestné (veřejným právem sankcionované), není jiným správním deliktem nebo trestným činem (subsidiární vztah přestupku k jiným správním deliktům a trestným činům, majícím v rámci právní kvalifikace před přestupkem přednost). (Kroupová, 2014)

Pojem „osoby odpovědné“ představuje přičetnost a věk minimálně 15 let pachatele přestupku v době jeho spáchání (ust. § 5 PŘZ).

## **7 Správní a přestupkové řízení**

Ve správním, potažmo přestupkovém řízení se střetává představitel veřejné moci v podobě správního orgánu s protistranou reprezentovanou občanem čili účastníkem řízení. Pojmy, zásady a principy, činnosti správního orgánu fázím řízení předcházející a konečně fáze řízení a podmínky vydání rozhodnutí v projednávané věci objasňují následující subkapitoly.

### **7.1 Správní orgán**

Dle ust. § 1 SpŘ pod pojmem správní orgán rozumíme orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud působí v oblasti veřejné správy. Všechny výše uvedené orgány podřazujeme pod legislativní zkratku „správní orgán“ neboli orgán veřejné správy, jenž vystupuje za subjekt veřejné správy a je nositelem odpovídajících pravomocí, rovněž tak i povinností. (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2011, s. 3)

### **7.2 Účastníci správního a přestupkového řízení**

Účastníkem řízení je každý, na koho se vztahuje rozhodnutí správního orgánu. V řízení zahájeném na základě žádosti se jedná o samotného žadatele a další dotčené osoby uplatňující svá práva nebo osoby, jež jsou vázány povinnostmi vůči žadateli, anebo v řízení zahájeném z moci úřední osoby dotčené, kterým rozhodnutí správního orgánu zakládá, mění nebo ruší jejich práva nebo povinnosti nebo takové rozhodnutí prohlašuje, že výše jmenované osoby práva nebo povinnosti mají anebo nemají. Jedná se o účastníky hlavní neboli „esenciální“. (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2011, s. 110)

Dále správní řád rozlišuje účastníky vedlejší čili „parciální“, kterými jsou i jiné osoby než výše vyjmenované, které mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Za účastníky jsou též považovány osoby, o nichž to výslovně stanoví zvláštní zákon. Zákon o přestupcích taxativně stanovuje účastníky řízení o přestupku v ust. § 72. V tomto konkrétním druhu řízení – řízení přestupkovém, se jedná o účastníky v podobě obviněného z přestupku, poškozeného (pokud jde o projednávání majtkové škody způsobené přestupkem), vlastníka věci (která bude nebo byla zabrána)

a navrhovatele (na základě jehož návrhu bylo řízení o přestupku zahájeno). (Jemelka, Pondělíčková a Bohadlo, 2011, s. 112)

### **7.3 Správní a přestupkové řízení – vymezení pojmů**

Správní řízení se vymezuje jako proces aplikace správního práva hmotného, tedy jako postup správního orgánu, jež upravují procesní normy správního práva, jehož vyústěním je vydání správního rozhodnutí.

Přestupkové řízení se potom nestává ničím jiným, než zvláštní formou sankčního správního řízení. Přestupková řízení jsou tvořena činnostmi správních orgánů z 95 % označovanou za činnost formální (např. vydání rozhodnutí), a jen z 5 % označovanou jako neformální (např. vyrozumění oznamovatele o odložení věci). (Zajonc, 2014)

Správní a přestupkové řízení jsou do jisté míry obdobou řízení soudního, řídícími se až na výjimky totožnými principy a zásadami.

### **7.4 Zásady a principy správního řízení**

Správní řád obsahuje řadu tzv. základních zásad činnosti správních orgánů, kterými se správní orgány musí při své činnosti řídit. Při používání zásad nelze upřednostňovat jednu na úkor jiných, ale je potřeba usilovat o jejich vyvážené uplatňování se zohledněním efektivnosti dosažení cíle správní činnosti a s citem pro konkrétní případ. Nedodržování či porušování zásad vede buď k vadám správního řízení, nebo dokonce k nezákonnosti výsledného správního aktu – např. rozhodnutí o přestupku či k jiným nežádoucím důsledkům. (Černý et al., 2006, s. 37)

#### **7.4.1 Základní zásady správního řízení**

Základní zásady činnosti správních orgánů jsou vymezeny v ustanoveních § 2–8 SpŘ a jsou následující:

- § 2 odst. 1 – Zásada legality neboli zákonnosti.
- § 2 odst. 2 – Zásada zneužití správního uvážení.
- § 2 odst. 3 – Zásada dobré víry.
- § 2 odst. 4 – Zásada legitimního očekávání.
- § 3 – Zásada materiální pravdy.
- § 4 odst. 2, a také § 36 – Zásada poučovací.

§ 5 – Zásada smírného řešení.

§ 6 – Zásada rychlosti a hospodárnosti.

§ 4 odst. 1, a také § 8 – Zásada dobré správy.

§ 7 – Zásada rovnosti účastníků.

Správní řád obsahuje i ve svých dalších částech četná ustanovení, mající charakter zásad, jimiž jsou správní orgány, ve smyslu textu práce zastoupené přestupkovými komisemi nebo referenty na úseku přestupků, povinovány, např.: § 15 „Vedení řízení“ – Zásada písemnosti a mlčenlivosti (Rudolf Javora (1995), lektor Střední policejní školy Ministerstva vnitra v Holešově, vysvětloval svým studentům zásadu resp. povinnost mlčenlivosti následujícím výmluvným způsobem: „*Seděl havran na dubu a mlčel, čím víc mlčel, tím víc slyšel, čím víc slyšel, tím víc věděl a čím víc věděl, tím víc mlčel.*“), § 36 Zásada koncentrace, § 49 „Ústní jednání“ – Zásada ústnosti a neveřejnosti, § 50 Zásada volného hodnocení důkazů, § 81 „Odvolání“ – Zásada dvojinstančnosti.

#### **7.4.2 Zásady plynoucí z ústavního pořádku**

Správní a přestupková řízení jsou ovlivňována také principy majícími svůj původ v ústavním pořádku České republiky. Z hlediska správního trestání se především jedná o zásady:

Zásada „Presumpce nevinny“ – jedná se o princip trestněprávního řízení, jenž je primárně zakotven v čl. 40 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Jelikož správní řízení, potažmo přestupkové řízení, je považováno za řízení trestní povahy, je nutné respektovat skutečnost, že obviněný, podezřelý nebo obžalovaný, jakožto účastník řízení, je považován za nevinného do doby, než je pravomocným rozhodnutím prokázán opak.

Zásada „In dubio pro reo“ – vychází z výše uvedené zásady. Všechny orgány činné v řízeních trestněprávní povahy jsou v průběhu fáze dokazování povinny prokázat skutečný stav věci, což je stav, kdy o vině nevzniknou důvodné pochybnosti. Pokud důvodné pochybnosti existují a správní či jiný vyšetřující orgán nemůže předmětné pochybnosti odstranit, je takovýto orgán povinen rozhodnout v dané věci ve prospěch obviněného (nebo obžalovaného).

## **7.5 Rozhodování o zahájení řízení – postup před zahájením řízení**

Před zahájením správního, potažmo přestupkového řízení musí ze strany správního orgánu dojít k učinění úkonů, které povedou k rozhodování, zdali bude či nebude řízení vůbec zahájeno, nebo učinit taková opatření směřující do budoucna, a to k usnadnění průběhu budoucího správního řízení, k zajištění jeho rychlosti a hospodárnosti. Tyto neodkladné a neopakovatelné úkony může správní orgán provést jak před zahájením řízení ex officio, tak i v řízení na žádost.

### **7.5.1 Princip přijímání podnětů k zahájení řízení**

Správní orgány jsou povinny přijímat podněty k zahájení řízení z moci úřední v jakékoliv podobě a podané kýmkoliv, třeba i anonymním podatelem. V rámci ochrany veřejného zájmu se příslušný správní orgán musí řádně zabývat veškerými podněty.

Správní řád kodifikuje tzv. „podání“ v ust. § 37. V oblasti zákona o přestupcích jde o institut součinnosti, v jehož rámci je stanovena povinnost státních orgánů, orgánů policie a obcí oznamovat příslušným správním orgánům všechny přestupky, o kterých se dozví, nejsou-li samy příslušné k jejich projednání.

Z ust. § 58 PřZ, v němž jsou tyto konkrétní skutečnosti obsaženy, je zřejmá ochrana veřejného zájmu. (Černý, Horzinková a Kučerová, 2005, s. 681)

### **7.5.2 Problematika podání vysvětlení**

Podání vysvětlení je důležitým a nejčastěji uskutečňovaným úkonem před zahájením řízení. Do správního řádu institut podání vysvětlení zakotvuje ust. § 137, do zákona o přestupcích ust. § 60.

Při sepisování úředního záznamu o podání vysvětlení správní orgán kromě jiného zjišťuje, jestli poškozený v případném správním řízení uplatní náhradu vzniklé majetkové škody. Pokud bude škoda uplatňována a současně budou naplněny veškeré podmínky pro zahájení správního řízení, správní orgán správní řízení zahájí, v opačném případě má možnost vyřešit věc ve zkráceném řízení, za splnění zákonných podmínek, a to buď formou příkazu (§ 150 SpŘ, § 87 PřZ), nebo v podobě blokové pokuty (§ 84 až § 86 PřZ).

Jak podle správního řádu, tak podle zákona o přestupcích je každá osoba, která je správním orgánem k podání vysvětlení předvolána, povinna se na tuto výzvu dostavit



a podat nezbytná vysvětlení k prověřovanému oznámení. V opačném případě jí může být uložena pořádková pokuta až do výše 5 000 Kč, v režimu zákona o přestupcích. V režimu správního řádu lze uložit pokutu až do výše 50 000 Kč. Pokutu lze ukládat opakovaně.

Jako kontroverzní se jeví uložení výše uvedené pokuty obviněnému nebo i „pouze“ podezřelému z přestupku, z důvodu nepřipustnosti prolomení zásady plynoucí z ustanovení § 73 a § 74 PŘZ. (Tento princip lze interpretovat jako „zákaz donucování k doznání“ a má přímou souvislost se zásadami „In dubio pro reo“ a „Presumpce nevinny“.) Pokud přítomnost obviněného či podezřelého správní orgán u projednání věci požaduje, ale ten se nedostavil ani neomluvil, přestože byl řádně předvolán, využívá správní orgán institutu předvedení, jenž pro něj na základě jím vydaného usnesení zrealizuje Policie České republiky, eventuálně policie obecní.

Vhodnost užití institutu předvedení za současné právní úpravy lze opětovně považovat za kontroverzní a diskutabilní. V praxi orgán policie předvede osobu před správní orgán (zastupovaný přestupkovou komisí či referentem přestupků), pokud ale osoba předvedeného místo opustí, neboť odmítá se správním orgánem spolupracovat, potom neexistuje zákonné opatření, které by jí v takovém jednání zabránilo. Správní orgán sepíše o události úřední záznam a další projednávání věci probíhá bez účasti osoby.

S osobou, která se na předvolání dostavila či byla předvedena a hodlá k předmětné věci vypovídat, je sepsán úřední záznam o podání vysvětlení. Před jeho provedením je osoba poučena, za jakých okolností má právo podání vysvětlení odepřít (§ 60 odst.1 PŘZ).

### **7.5.3 Odložení věci**

Jak praktická část bakalářské práce dokumentuje, je institut odložení věci řešen téměř výhradně dle ust. § 66 PŘZ. Použití úpravy obsažené v ust. § 43 odst. 1 SpŘ není v praxi příliš časté. Správní orgán zrealizuje podání vysvětlení, prostuduje spisový materiál a rozhodne, zdali je důvodné správní řízení ve věci zahájit, či věc odložit.

Dle ust. § 66 PŘZ jsou možné tři důvody odložení věci:

- a) Správní orgán řízení zahájit nemůže, neboť mu v tom brání zákonné důvody a věc musí odložit (např. imunita či věk pod hranicí 15 let věku pachatele).
- b) Správní orgán může po posouzení oznámení věc odložit, ale nemusí (např. osobě podezřelé z přestupku byl nebo bude uložen trest za jiný čin v trestním řízení a sankce hrozící za přestupek je vedle tohoto bezvýznamná).

- c) Správní orgán věc musí odložit v zákonem taxativně stanovených případech (např. odpovědnost za přešupek zanikla, neboť byl spáchán před více jak jedním rokem, návrh na zahájení řízení u přešupku byl podán opožděně či správni orgán nezjistí do 60 dnů ode dne, kdy se o přešupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti konkrétní osobě – „pachatel neznámý“).

#### **7.5.4 Vyrozumění o odložení věci**

O odložení přešupku se dle doslovného výkladu zákona o přešupcích vyrozumívá jen poškozeneý ve smyslu vzniklé škody na majetku (§ 66 odst. 4 PřZ), tedy ostatní osoby se o odložení případu nedozví.

Kancelář ombudsmana zastává stanovisko, aby v rámci dobré služby veřejnosti každá osoba dotčenaá jednáním, jež bylo projednáno jako podezření z přešupku, byla vyrozuměna o odložení věci vždy. Vyrozumění poskytuje možnost bránit se proti případnému nezákonnému odložení věci (Varvařovský, 2012, s. 28).

Podle obecné úpravy správniho řádu se dle výše uvedeného ust. § 43 odst. 2 vyrozumí o odložení věci osoba, které se odložení týká, a podatel.

#### **7.5.5 Postoupení věci pro nepřislušnost**

Pokud správni orgán není věcně nebo místně příslušný k projednání oznámené věci, bezodkladně ji postoupí příslušnému správniemu orgánu, příslušnému orgánu samosprávy nebo policii. V prvním případě se může jednat např. o postoupení oznámení přešupku na úseku zdravotnictví (§ 29 PřZ) příslušné Krajské hygienické stanici, jakožto věcně příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví, v druhém případě se může jednat např. o postoupení správniho deliktu spáchaného právnickou osobou místně a věcně příslušné obci (§ 58 ZOb) a třetí příklad může představovat postoupení přečinu Policii ČR. V uvedených i obdobných případech se vždy postupuje podle ust. § 12 SpŘ. V praxi lze zaregistrovat chybný výklad litery zákona, spočívající v mylném postupování oznamovaných věcí podle ust. § 71 PřZ, avšak podle posledně zmiňovaného ustanovení lze postupovat až po zahájení správniho řízení. Ačkoliv do znění ust. § 71 PřZ uvedená podmínka implementována nebyla, je dovozována z kontextu aplikovaného právniho předpisu a z jeho struktury, neboť naposledy konstatovanému paragrafu předchází ust. § 67 PřZ „Zahájení řízení“.

### **7.5.6 Problematika distančních přestupků**

„Distanční přestupek“ je přestupek, k jehož projednání je věcně i místně příslušných vícero správních orgánů najednou. Jedná se o delikt související s rozvojem moderních technologií, přístupných široké veřejnosti (sociální sítě, internetové obchody, mobilní telefony aj). Například při odeslání urážlivé SMS (§ 49 odst. 1 písm. a)) je místně i věcně příslušný jak správní orgán, z jehož obvodu pachatel přestupku SMS odeslal, tak je současně věcně a místně příslušný správní orgán, do jehož správního obvodu spadá místo, kde byla SMS dotčenou osobou přijata. Výjimkou nejsou kompetenční spory obou příslušných orgánů o skutečnost, který z nich bude povinen danou věc projednávat. Nedohodnou-li se, je věc postoupena k posouzení společnému nadřízenému orgánu. V případě kompetenčního sporu mezi správními orgány nacházejícími se na území jednoho kraje je kompetentní k rozhodování příslušný krajský úřad, v opačné situaci rozhoduje Ministerstvo vnitra.

Dle v současné době ustálené praxe rozhodují nadřízené orgány tak (§ 11 odst. 2 SpŘ), že přestupek v rámci hospodárnosti projedná ten z úřadů, v jehož správním obvodu se zdržuje poškozený a případní svědci události, neboť každý z účastníků si nese náklady řízení sám a není přípustné, aby dotčenému („poškozenému“) vznikala další újma skutečností, že bude dojíždět za účelem projednávání přestupku do jiného města, kraje apod. Nad to smí svědek požadovat proplacení náhrady hotových výdajů a ušlý zisk (§ 79 odst. 3, 4 SpŘ).

### **7.6 Prvostupňové řízení o správním deliktu a přestupku**

Pokud správní orgán v rámci svého výkonu předprocesních institutů, jakými jsou výše uvedené odložení a postoupení věci, těchto nevyužije, nezbyvá prvoinstančnímu orgánu jiného opatření, než správní řízení podle daných kritérií zahájit. Následné kroky vedou až ke konečnému rozhodnutí ve věci. Jak z uvedeného textu vyplývá, bude zaměření subkapitol směřovat na popis jednotlivých fází správního řízení, zejména na průběh řízení přestupkového a prvostupňového.

### 7.6.1 Zahájení řízení ex officio a na žádost

Správní řízení se zahajuje buď ex officio, kdy je předmětem řízení rozhodování o konkrétní povinnosti účastníka řízení (výsledkem je rozhodnutí konstitutivní), nebo je zahajováno na žádost, kdy zpravidla dochází k rozhodování o přiznání práva účastníka řízení (výsledkem je rozhodnutí deklaratorní).

Zahájení řízení o žádosti kodifikuje obecná norma v ustanoveních § 44 a § 45 SpŘ a platí, že řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo i jiný návrh, kterým se řízení zahajuje, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Podaná žádost musí splňovat náležitosti uvedené v ust. § 37 odst. 2 SpŘ. Z podání musí být patrné, kdo je činí, které věci se týká a co podatel navrhuje. Dále musí v neposlední řadě obsahovat označení správního orgánu, jemuž je určeno, podpis osoby, která jej učinila, a další náležitosti zákonem stanovené.

Správní orgán posuzuje podání podle jeho skutečného obsahu a bez ohledu na fakt, jak je označeno. Případné nedostatky a jiné vady žádosti nelze považovat za důvod k jejímu zamítnutí. Pokud takový případ nastane, správní orgán vyzve žadatele k odstranění nedostatků s určením přiměřené lhůty. V případě řízení o správním deliktu nelze takové řízení zahajovat na žádost, neboť všechna tato řízení zahajuje správní orgán ex officio.

Přestupkový zákon kodifikuje zahájení řízení ex officio ve lhůtě do 60 dnů od přijetí oznámení v ust. § 67 a řízení na žádost upravuje v ust. § 68, kde je předmětný přestupek nazýván přestupkem návrhovým, projednávaným na návrh postižené osoby čili navrhovatele. U návrhových přestupků zákonodárce stanovil subjektivní lhůtu pro podání návrhu k projednání přestupku navrhovatelem v délce trvání tří měsíců ode dne, kdy se navrhovatel o přestupku dověděl, případně, byla-li věc původně šetřena orgánem činným v trestním řízení, kdy se dověděl o postoupení věci správnímu orgánu. Jaké přestupky lze projednat jen na návrh, udává ust. § 68 zákona o přestupcích. Návrhovým přestupkem je vždy urážka na cti (§ 49 odst. 1 písm. a)) a obecně přestupky dle ust. § 49 odst. 1 písm. a, b, c) a § 50 téhož právního předpisu spáchané mezi osobami blízkými specifikovanými v ust. § 68 odst. 4 PŘZ.

Obecná úprava v ust. § 46 SpŘ stanovuje, že správní i přestupkové řízení z úřední povinnosti je zahájeno dnem, kdy správní orgán zahájení řízení oznámil účastníkovi či prvnímu z účastníků doručením předmětného oznámení nebo, v praxi méně častým

případem, ústním prohlášením. V případě příkazního řízení a podání opravného prostředku ve formě odporu je řízení započato v den doručení příkazu osobě ze správního deliktu či přestupku obviněné.

### **7.6.2 Ústní jednání a dokazování**

Náležitosti ústního jednání upravuje správní řád v pěti odstavcích ust. § 49. Ústní jednání vedené před správním orgánem je zásadně neveřejné, což jej, krom jiného, odlišuje od procesu soudního. Za stanovených podmínek může správní orgán rozhodnout usnesením o veřejném průběhu.

V intencích zákona o přestupcích správní orgán vede ústní jednání obligatorně na základě ust. § 74 odst. 1, vynechat jej lze pouze u řízení příkazního (§ 87 PřZ). Ústní jednání je garancí, že se obviněný bude moci hájit, jak nejlépe dovede. Ústní jednání má také nezanedbatelný výchovný charakter na osobu pachatele správního deliktu – přestupku (Zajonc, 2014).

V rámci ústního jednání provádí správní orgán dokazování. K provedení důkazů lze užít veškerých důkazních prostředků, jež nebyly získány v rozporu se zákonem. Zejména se jedná o listiny, ohledání, svědeckou výpověď, znalecký posudek, předběžnou otázku (§ 51 až § 57 PřZ). Při dokazování platí, že veškeré důkazy musí znovu provést v rámci ústního jednání sám správní orgán, nepostačuje, že již byly provedeny policií (např. výslech svědka).

Účelné a efektivní projednání věci probíhající v duchu uváděných principů a zásad správního řízení zajišťují správní orgány využitím oprávnění správního řádu v podobě specifických institutů, jimiž jsou: předvolání dle ust. § 59, předvedení dle ust. § 60, předběžné opatření dle ust. § 61, pořádková pokuta dle ust. § 62, vykázání z místa konání úkonu dle ust. § 63, záruka za splnění povinností (de facto kauce) dle ust. § 147.

### **7.6.3 Vydání správního rozhodnutí – rozhodnutí o přestupku**

Vydání rozhodnutí, individuálního správního aktu o projednané věci, je účelem správního řízení. Správní řád upravuje dva typy výstupů činnosti správních orgánů, a to usnesení a rozhodnutí.

Rozhodnutí zpravidla řeší věc jako takovou (např. žádosti se vyhovuje nebo se naopak zamítá, dojde k uložení povinnosti) a usnesení slouží k zajištění hladkého

průběhu správního řízení nebo řeší některé z procesních otázek (vykázání nepřístojně se chovající osoby z místa konání ústního jednání či přerušování řízení).

V obecném pojetí lze chápat správní rozhodnutí jako oficiální výstup činnosti správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva nebo ukládají, mění nebo ruší povinnosti (Černý et al., 2006, s. 207). Rozhodnutí se potom dle výše uvedeného dělí na konstitutivní, deklaratorní, procesní (viz subkapitola 7.6.1). Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě.

Správní rozhodnutí sestává z výrokové části, odůvodnění a poučení o řádném opravném prostředku. Výroková část tvoří závaznou část rozhodnutí způsobující právní následky. Odůvodnění obsahuje zdůvodnění předchozího výroku.

Řádné opravné prostředky lze uplatnit pouze proti rozhodnutí, které ještě nenabýlo právní moci. Jedná se o odvolání, rozklad, odpor a námitky.

Dále správní řád kodifikuje mimořádné opravné prostředky, sloužící k přezkoumávání rozhodnutí po nabytí právní moci. Jedná se o přezkumné řízení a obnovu řízení, vedené až v tzv. „druhém stupni řízení“ orgánem nadřízeným prvostupňovému.

### **Právní moc a vykonatelnost rozhodnutí**

V právní moci je rozhodnutí, které bylo řádně oznámeno účastníkovi řízení a proti kterému se již nelze odvolat. Vykonatelnost rozhodnutí nastává v den, v němž je předmětné rozhodnutí způsobilé mít právní účinky (je v právní moci), popřípadě dnem pozdějším, který konkretizuje výroková část rozhodnutí.

#### **7.6.4 Odvolání**

Odvolání odráží materiální vztah jednotlivých účastníků řízení k projednávané věci, viz ust. § 27 SpŘ ve spojení s ust. § 72 PŘZ (Zajonc, 2014). Odvolat se smí pouze účastník řízení a v odvolacím řízení nelze změnit uloženou sankci v neprospěch osoby obviněného.

Osoba obviněného se může odvolat v plném rozsahu. Pokud je obviněným mladistvý, odvolává se v jeho prospěch zákonný zástupce (nebo OSPOD), coby osoba se zvláštními procesními právy. Poškozený se může odvolat pouze ve věci výroku o náhradě jemu vzniklé škody. Vlastník zabrané věci může podat odvolání jen v rozsahu výroku rozhodnutí o zabránění věci a navrhovatel se smí odvolat jen proti výroku o vině

obviněného nebo jeho povinnosti nahradit náklady spojené s uskutečněným správním řízením.

## **7.7 Zkrácené druhy řízení**

Správní delikty a přestupky lze projednávat i v tzv. „zkráceném řízení“. Zkrácené řízení lze provést buď formou příkazu, nebo formou blokového řízení. Obě uvedené formy řízení vnášejí do projednávané věci rychlost a hospodárnost. Jelikož sankce za delikt přichází v krátké době po jeho spáchání, lze zkrácená řízení považovat za velmi efektivní nástroj k potírání drobné kriminality. Bližší specifikace je uvedena v následujících subkapitolách.

### **7.7.1 Příkazní řízení**

Vydání příkazu upravuje ust. § 150 SpŘ a ust. § 87 PŘZ. Neexistují-li pochyby o tom, že se obviněný ze správního deliktu či přestupku jednání kladeného mu za vinu dopustil, může správní orgán bez dalšího řízení vydat příkaz o uložení napomenutí nebo pokuty. Příkaz musí splňovat náležitosti rozhodnutí a oznamuje se pouze písemným vyhotovením. Zákon stanovuje, kdy jej vydat nelze: jestliže je obviněný zbaven způsobilosti k právním úkonům, jestliže probíhá řízení na návrh, byl-li poškozeným uplatněn nárok na náhradu škody, je-li obviněným mladistvý. Řádným opravným prostředkem proti příkazu je odpor, jímž se příkaz ruší. V takovém případě se doručení příkazu považuje za zahájení řízení, v němž může být uložena pouze sankce stejná nebo nižší (zvláštní úprava: „Příkazní řízení“ dle § 87 PŘZ, obecná úprava: „Příkaz“ dle § 150 SpŘ). Podle PŘZ lze příkazem uložit pokutu do výše 4 000 Kč.

### **7.7.2 Blokové řízení dle zákona o přestupcích**

Správní řád ustanovení ukotvující blokové řízení neobsahuje a na uložení pokutový blok pohlíží optikou správního rozhodnutí pravomocného v den uložení.

Dle ust. § 84 PŘZ lze přestupek projednat v blokovém řízení za splnění tří základních podmínek: přestupek je spolehlivě zjištěn, nestačí domluva, obviněný je ochoten pokutu zaplatit.

Proti uložení blokové pokuty se nelze odvolat. Existuje pouze mimořádný opravný prostředek v podobě přezkumného řízení (Zajonc, 2014). Přestupky návrhové a s uplatněním nároku na projednání náhrady škody v blokovém řízení nelze projednat.

Pokud pachatel není schopen uhradit blokovou pokutu na místě, je mu vydán blok na pokutu na místě nezaplacenou. Některé správní orgány však uvedené možnosti nevyžívají, na základě negativní zkušenosti s platební morálkou přestupců, v návaznosti na praktickou nevyhmatelnost takto uložených relativně nízkých pokut, neboť za většinu přestupků lze uložit blokovou pokutu pouze do max. výše 1 000 Kč (§ 84 až § 86 PřZ).

Pokud tedy řízení o přestupku splňuje podmínky uložení blokové pokuty, ale pachatel na jeho závěru zjistí, že nedisponuje finanční hotovostí ve výši uložené pokuty, záleží na improvizaci správního orgánu (nedisponujícího bloky na pokutu na místě nezaplacenou), jak vzniklou situaci vyřeší.



## 8 Přestupkové řízení ve věcech veřejného pořádku

Veřejný pořádek je neurčitým pojmem, jenž není v českém právním řádu jednoznačně definován. Výkladová praxe vnímá pod uvedeným pojmem klidné spořádané soužití občanů, které je nutné chránit proti útokům narušujícím veřejný klid a pořádek jako tzv. veřejný statek skupinového zájmu, přičemž se do předmětného pojmu zahrnují i nepsaná pravidla, na jejichž dodržování se společnost v průběhu své existence konkludentně shodla. S pojmem veřejný pořádek souvisí slova etika a morálka. (Kučerová a Horzinková, 2011, s. 216–217).

V širší rovině je pod přestupkovým řízením ve věcech veřejného pořádku chápáno projednávání nejenom přestupků podle ust. § 47 PřZ, ale také přestupků proti občanskému soužití podle ust. § 49 a přestupků proti majetku dle ust. § 50 téhož zákona.

### 8.1 Přestupky proti veřejnému pořádku dle ust. § 47 zákona o přestupcích

Jestliže se pojem „veřejný pořádek“ použije striktně jako znak skutkové podstaty přestupku, potom je mu vymezen pouze obsah přestupků z kategorie ust. § 47. Již z ust. § 47 je patrné, že nemůže obsáhnout veškerá jednání, která „veřejný pořádek“ porušují nebo ohrožují (Červený, Šlauf a Tauber, 2011, s. 114). Do kategorie přestupků dle znění ust. § 47 odst. 1 řadíme přestupky následující, v závorkách jsou uvedeny druhy sankcí a maximální výše pokut ukládaných v přestupkovém řízení:

- a) neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci (pokuta, 5 000 Kč),
- b) porušení nočního klidu, (§ 47 odst. 3, stanovuje noční klid na dobu od 22. do 6. hodiny), (zákaz pobytu, pokuta, 5 000 Kč),
- c) vzbuzení veřejného pohoršení (zákaz pobytu, pokuta, 5 000 Kč),
- d) znečistění veřejného prostranství apod. (zákaz pobytu, pokuta, 20 000 Kč),
- e) úmyslné zničení, poškození apod. turistické značky nebo jiného orientačního označení (pokuta, 3 000 Kč),
- f) porušení podmínek uložených na ochranu veřejného pořádku při konání veřejných podniků (tělovýchovných, sportovních, kulturních) anebo v místech sloužících k rekreaci nebo turistice (zákaz pobytu, pokuta, 3 000 Kč),
- g) zakrytí obličeje způsobem ztěžujícím nebo znemožňujícím identifikaci návštěvníka sportovního utkání (zákaz pobytu, pokuta, 10 000 Kč),

- h) poškození či neoprávněné zabránění veřejného prostranství, objektu, veřejně prospěšného zařízení (zákaz pobytu, pokuta, 50 000 Kč),
- i) neoprávněné založení skládky nebo odkládání odpadků či odpadů mimo místa k tomuto vyhrazená (pokuta, 50 000 Kč).

Pod zněním ust. § 47a jsou kodifikovány „Přestupky křivého vysvětlení“, které mezi přestupky proti veřejnému pořádku nepatří. Jejich zařazení do této kategorie proběhlo v rámci novely provedené zákonem č. 265/2001 Sb., s nabytím účinnosti dne 01. 01. 2002.

Pod zněním ust. § 47b jsou kodifikovány skutkové podstaty přestupků:

- a) odmítnutí strpění bezúplatného připevnění tabulky s označením ulice apod. (pokuta, 10 000 Kč),
- b) úmyslné poškození tabulky s označením ulice apod. (pokuta, 10 000 Kč),
- c) neoznačení budovy čísly popisnými (pokuta, 10 000 Kč),
- d) neudržování čistoty a pořádku na vlastním či užívaném pozemku, vedoucím k narušení vzhledu obce (pokuta, 10 000 Kč).

V ust. § 48 je kodifikována sběrná skutková podstata, jedná se o tzv. „únikový přestupek“, který správnímu orgánu umožňuje kvalifikovat jako přestupky proti veřejnému pořádku porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v ust. § 47, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy (např. obecně závaznými vyhláškami obcí). Za posledně uvedené přestupky lze uložit pokutu do výše 3 000 Kč.

## **8.2 Přestupky proti občanskému soužití dle ust. § 49 zákona o přestupcích**

Občanské soužití jakožto další neurčitý právní pojem lze vymezit jako souhrn ustálených pravidel jednání a chování ve společnosti, založený na respektování práv spoluobčanů, jejichž dodržování v daném čase a na určitém místě je ve společnosti obvyklé (Jemelka a Vetešník, 2011, s. 257).

Přestupku proti občanskému soužití dle ust. § 49 se pachatel dopustí pokud:

- a) jinému ublíží na cti urážkou či vydáním v posměch. V tomto případě se vždy jedná o tzv. „návrhový přestupek“, který lze projednat jen na návrh postižené osoby (§ 68 PŘZ), (pokuta, 5 000 Kč),
- b) jiné osobě z nedbalosti ublíží na zdraví (pokuta, 20 000 Kč),

- c) úmyslně naruší občanské soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi, nebo i jiným hrubým jednáním (zákaz pobytu, pokuta, 20 000 Kč),
- d) omezuje nebo znemožňuje příslušníku národnostní menšiny výkon práv příslušníků národnostních menšin (pokuta, 20 000 Kč),
- e) jinému působí újmu pro jeho příslušnost k národnostní menšině, pro jeho etnický původ, rasu, barvu pleti, pohlaví apod. (pokuta, 20 000 Kč).

„Ublížení na zdraví“ lze specifikovat jako pojem právní, o němž v řízení o přestupku rozhoduje správní orgán a nikoliv lékař. Lékařské zprávy slouží jako důkazy přestupkového řízení, vyvozování závěrů z nich je na správním orgánu, nikoliv na lékaři.

Zda došlo k naplnění skutkové podstaty přestupku (dle písm. b, c), posuzuje správní orgán na základě individuálních okolností každého jednotlivého projednávaného případu. Užitá praxe stanovuje, že za přestupek lze označit takové jednání, které způsobí poruchu zdraví či onemocnění, znesnadňující obvyklý způsob života dotčené osoby s dobou léčení do sedmi dnů, bez trvalých následků a často i bez lékařského ošetření (Kučerová a Horzinková, 2011, s. 246).

### **8.3 Přestupky proti majetku dle ust. § 50 zákona o přestupcích**

Za všechny přestupky ukotvené v ust. § 50 lze uložit buď pokutu do 15 000 Kč, nebo zákaz pobytu. U všech je třeba úmyslu a způsobená škoda nesmí dosahovat částky 5 000 Kč a vyšší, výjimku tvoří přestupek neoprávněné užívání cizího majetku (viz písm. b), kdy způsobená škoda nesmí dosáhnout částky 25 000 Kč a vyšší, v opačných případech by se jednalo o trestný čin. Rozlišení škody uvádí zákon č. 40/1990 Sb., trestní zákoník, který v ust. § 138 odst. 1 stanovuje, že škodou nepatrnou se rozumí částka nejméně 5 000 Kč, škodou nikoli malou se rozumí škoda dosahující částky nejméně 25 000 Kč, větší škodou se rozumí škoda dosahující částky nejméně 50 000 Kč atd. V případě neoprávněného užívání cizího motorového vozidla na hodnotě vozidla nezáleží a vždy se bude jednat o trestný čin (Jemelka a Vetešník, 2011, s. 269).

Jako přestupek proti majetku dle § 50 je kvalifikováno:

- a) úmyslné způsobení škody na cizím majetku: krádeží, zpronevěrou, podvodem, zničením poškozením (trestný je i pokus takového jednání),

- b) úmyslné neoprávněné užívání cizího majetku či присvojení si cizí věci nálezem nebo jiným způsobem bez svolení poškozeného (de facto zatajení věci),
- c) tzv. přešupěk podílnictví (specifický skutečností, že jako k jedinému z uvedených přešupěků k němu nelze dovédit korespondující trestný čin), jehož se pachatel dopustí, pokud úmyslně ukryje nebo na sebe či někoho jiného převede věc, která byla získána přešupěkem, jehož se dopustila jiná osoba, nebo se jedná o věc, která za takovou věc byla opatřena.

## **9 Sankce a ochranná opatření**

Sankce je právním následkem spáchaného přestupku, ukládá se přímo pachateli přestupku a na základě zákona účinného v době, kdy se o přestupku rozhoduje.

Ochranné opatření je preventivní působení společnosti na pachatele, které má zamezit či alespoň snížit riziko pokračování v dalším nezákonném jednání.

Sankce a ochranná opatření kodifikuje zákon o přestupcích a také další zákony, přičemž správní řád, coby obecná právní úprava, těmito nedisponuje.

### **9.1 Druhy sankcí dle zákona o přestupcích**

Za přestupek lze uložit celkem pět druhů sankcí. Ukotveny jsou v ust. § 11 odst. 1 PřZ. Jedná se o „napomenutí“, které lze uložit pouze písemnou formou (na rozdíl od policí na místě udělované „domluvy“) a nelze jej uložit spolu s pokutou, dále o „pokutu“, jež se ukládá buď blokově, příkazem nebo rozhodnutím, dále o „zákaz činnosti“, který se v praxi ukládá převážně u přestupků dopravních, dále o „propadnutí věci“, která musí být vždy ve vlastnictví pachatele. Posledním druhem sankce je „zákaz pobytu“ – sankce kontroverzní, kterou lze uložit pouze na dobu tří měsíců a za splnění četných podmínek (§ 15a PřZ).

U sankcí obecně platí, že při určení druhu sankce a výměry správní orgán přihlíží k závažnosti přestupku, zvláště ke způsobu jeho spáchání a následkům, rovněž tak k okolnostem spáchání, dále k pohnutkám pachatele apod. (§ 12 odst. 1 PřZ), přičemž ctí tzv. „absorpční zásadu“, která stanovuje, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží pouze jedna sankce, a to sankce, kterou lze uložit za přestupek nejpřísněji postižitelný (§ 12 odst. 2 PřZ).

### **9.2 Ochranná opatření dle zákona o přestupcích**

Paragraf 16 kodifikuje dva druhy ochranných opatření, jimiž jsou „omezující opatření“ a „zabrání věci“.

Omezující opatření jsou ukládána za zákonem daných podmínek a představují zákaz navštěvovat veřejně přístupná místa a místnosti související s prodejem alkoholu,

pořádáním veřejných tělovýchovných, sportovních nebo kulturních akcí. Ukládají se pouze společně se sankcí a v maximální době trvání dvanácti měsíců (§ 16 a § 17 PřZ).

K využití institutu zabránění věci dochází v zákonem daných případech, pokud nelze uložit sankci propadnutí věci. Lze jej ukládat do dvou let od spáchání přestupku a vlastníkem zabrané věci se stane stát (§ 18 PřZ).

## **Praktická část práce**

### **10 Přestupky projednané MÚ Nový Bydžov v období let 2011–2015**

Rešeršní část práce v čistě teoretické rovině vysvětlila relevantní pojmosloví správního potažmo přestupkového práva a vztahy mezi jednotlivými subjekty v něm působícími.

Následující kapitoly se zabírají aplikací předcházející právní teorie v praxi Dopravně-správního odboru Městského úřadu Nový Bydžov, patřícího pod Krajský úřad Královéhradeckého kraje. Zaměří se na činnost a výstupy činnosti, na jevy projednávání přestupků komplikující a návrhy preventivních opatření.

#### **10.1 Charakteristika sledovaného správního území a odboru úřadu**

Město Nový Bydžov představuje obec s rozšířenou působností, tedy jak bylo v teoretické části předesláno, jde o obec s tzv. „trojkovým úřadem“ (ust. § 66 ZOb). Úřady obcí s rozšířenou působností vznikly v důsledku reformy státní správy, v rámci které došlo k zrušení celkem 73 okresních úřadů ke dni 1. ledna 2003 a k přenesení jejich působnosti na krajské úřady, obce s rozšířenou působností a další správní úřady. Jelikož celkem 209 úřadů ORP převzalo funkci bývalých úřadů okresních, lze se setkat s jejich lidovým označením „malé okresy“. Jak obce s pověřeným obecním úřadem, s tzv. „dvojkovým úřadem“ v počtu 388 obcí (ust. § 64 ZOb), tak ORP ustanovuje předpis č. 314/2002 Sb., zákon o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností ze dne 13. června 2002.

Po bezmála půl století se tak kdysi skutečně okresnímu městu Nový Bydžov, kterému byl roku 1960 tento titul odňat a s ním související agenda převedena pod 25 km vzdálený Okresní úřad v Hradci Králové, opětovně, alespoň v očích laické veřejnosti, vrátil přídomek „okresní“ (Prokop, 2013).

Městský úřad Nový Bydžov vykonává státní správu v přenesené působnosti, což jsou činnosti zákonem mu svěřené pro celkem 46 obcí (včetně obce Nový Bydžov). V případě 22 obcí se jedná o obce s vlastním obecním úřadem a jde o obce se základním rozsahem přenesené působnosti s tzv. „jedničkovým úřadem“, kterými jsou: Babice, Barchov, Hlušice, Humburky, Kobylce, Králíky, Lužec nad Cidlinou, Měník, Mlékosrby,

Myštěves, Nepochy, Ohnišťany, Petrovice, Prasek, Skřivany, Sloupno, Smidary, Starý Bydžov, Šaplava, Vinary, Zachrašťany, Zdechovice. U zbylých 23 obcí se jedná o spravovaná území vedená jako „části obcí“ či „obce integrované“ a jsou jimi: Chaloupky, Opatov, Řehoty, Podoliby, Chmelovice, Barchůvek, Bydžovská Lhotka, Libeň, Zadražany, Luková, Stará Skřeněř, Nová Skřeněř, Vysočany, Skochovice, Žantov, Kanice, Chotělice, Červeněves, Kříčov, Loučná Hora, Kozojídky, Smidarská Lhota a Janovice. Jde o obce spadající pod samosprávu buď přímo Nového Bydžova, nebo některé z jiných v první skupině jmenovaných obcí.

Město Nový Bydžov čítá dle evidence místního matričního úřadu (referenti matriky jsou v rámci MÚ zařazení do Dopravně-správního odboru, společně s referenty přestupků) ke dni 1. ledna 2015 celkem 7 091 obyvatel na území obce trvale bydlících. Celý správní obvod čítá k uvedenému dni dle výše uvedené evidence 17 625 obyvatel, trvale bydlících na území o celkové rozloze 214,2 km<sup>2</sup>.

Rozloha samotného Nového Bydžova činí 35,24 km<sup>2</sup>.



## Obrázek č. 1 – Správní území Nového Bydžova



*Zdroj: Ing. Jan Málek, Odbor výstavby a životního prostředí MÚ Nový Bydžov*

Projednávání přestupků na úseku veřejného pořádku pro výše specifikovanou oblast vykonává v rámci přenesené působnosti podle ust. § 61 ZOb, a dále s příslušností podle ust. § 52 písm. a) a ust. § 55 odst. 1 PřZ, správní orgán při Městském úřadu Nový Bydžov zastupovaný referentem přestupků, pracovně zařazeným pod Dopravně-správní odbor.

Dále předmětný odbor spravuje agendu přestupků na úseku zbraní a střeliva (vykonává referent přestupků na úseku veřejnému pořádku), agendu dopravních přestupků (vykonává specializovaný referent), agendu související s registrací motorových vozidel a vydáváním řidičských průkazů a dále agendu matriky a činnosti související s vydáváním občanských průkazů a pasů.

### **10.1.1 Problematika spojeného modelu veřejné správy**

V České republice byl, v předcházející subkapitole popsaným mechanismem, vytvořen tzv. „spojený model veřejné správy“, v němž stát delegoval určitou sumu svých povinností na subjekty nestátní, tzv. územně samosprávné celky – obce a kraje. Uvedená reforma vedla k decentralizaci a dekoncentraci veřejné správy, které ji měly přiblížit občanům. Úřady obcí jakožto orgány obcí (ust. § 5 ZOb, v případě krajských úřadů orgány kraje dle ust. § 1 ZOk) nemají právní subjektivitu a referenti do nich zařazení, ač de facto státní úředníci, jsou zaměstnanci ÚSC. Fakt, že jsou úředníci vykonávající státní správu placeni obcemi nebo kraji, a především podřízenost tajemníků starostům a ředitelů krajských úřadů hejtmanům (dle ust. § 103 „Starosta“ ZOb a ust. § 61 „Hejtman“ ZOk), prolínání samosprávy se správou státní, se jeví kontroverzním.

Sama veřejnost si často pod pojmem „spojený model veřejné správy“ neumí nic konkrétního představit a mezi samosprávou a státní správou nerozlišuje a rozdíl vysvětlit nedokáže. Úředníci samosprávy jsou často v úzké spolupráci s úředníky vykonávajícími přenesenou státní správu, přestože úředníci samosprávy neskládají zkoušku odborné způsobilosti (upravenou vyhláškou č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků ÚSC), tedy ani starostové, místostarostové aj., ač svými rozhodnutími ovlivňují desítky a stovky svých podřízených zaměstnanců, povinně osvědčením o odborné způsobilosti úředníka disponujících. Tento stav bývá předmětem diskuzí na školeních úředníků například v IVS Praha, a ač jej lze označit za „nestandardní“, neřešen přetrvává.

Sami úředníci se dělí na dvě skupiny. První skupina považuje uvedený model veřejné správy za pokrokový a praktický, a druhá za komplikovaný, s nepřehlednými vzájemnými vztahy (pro občany a často i samotné úředníky) mezi samosprávou a státní správou, se vždy možným nežádoucím rizikem vměšování samosprávy do výkonu státní správy (popř. naopak).

## **10.2 Charakteristika výzkumného souboru**

Výzkumný soubor utváří množina přestupků na úseku veřejného pořádku oznámených a projednaných v rozmezí let 2011 až 2015. Statistické údaje, s nimiž bude pracováno, jsou údaje získané z evidence přestupků Dopravně-správního odboru, Městského úřadu Nový Bydžov. Tyto údaje jsou každoročně v podobě specifických

statistických výkazů zasílány Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje v Hradci Králové, který je postupuje Ministerstvu vnitra České republiky. Níže uvedená subkapitola obsahuje kompilát a následnou komparativní analýzu statistických dat oznámených a projednaných přestupků.

### **10.2.1 Kompilace dat o PŘ oznámeným za období let 2011 až 2015**

Za období let 2011 až 2015 bylo Městským úřadem Nový Bydžov podle PŘZ projednáno 639 přestupků proti občanskému soužití podle ust. § 49 odst. 1 písm. c) PŘZ a 123 přestupků proti občanskému soužití podle ust. § 49 odst. 1 písm. a) PŘZ tzv. „návrhových přestupků“, dále 170 přestupků proti majetku dle ust. § 50 PŘZ a 49 přestupků proti veřejnému pořádku dle ust. § 47 PŘZ. Ve zbylých 36 případech se jednalo o přestupky dle ostatních ustanovení PŘZ. Jde o druhy přestupků výzkumem nesledovaných, jakými byly nejčastěji přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle ust. § 30 PŘZ, nebo přestupky na úseku školství a výchovy mládeže dle ust. § 31 PŘZ apod.

Součet případů činí 1017 všech přestupků oznámených a projednaných v letech 2011 až 2015 MÚ Nový Bydžov, spadajících převážně do úseku veřejného pořádku (viz teoretická část práce, dle které „úsekem veřejného pořádku“ jsou rozuměna ust. § 47, § 48, § 49 a § 50 PŘZ).

### **10.2.2 Analytická komparace dat o PŘ za období let 2011 až 2015**

Komparace dat pro jednotlivé roky sledovaného období a jejich následná analýza zodpoví otázku meziročního vývoje počtu oznamovaných přestupků a otázku pořadí, co do množství oznamovaných druhů přestupků pro konkrétní kalendářní rok.

V prvním zkoumaném roce 2011 bylo MÚ Nový Bydžov dle PŘZ oznámeno 201 přestupků (synonymicky zde bude nadále používáno i slovo „projednáno“, neboť se jedná o šetření zpětné, kdy oznámené přestupky jsou současně také přestupky projednanými).

Ve druhém sledovaném roce 2012 došlo k meziročnímu nárůstu projednaných přestupků o 9,95 % na 221 přestupků za rok.

V třetím roce 2013 došlo k meziročnímu poklesu o 9,95 % projednaných případů na 199 projednaných přestupků za rok.

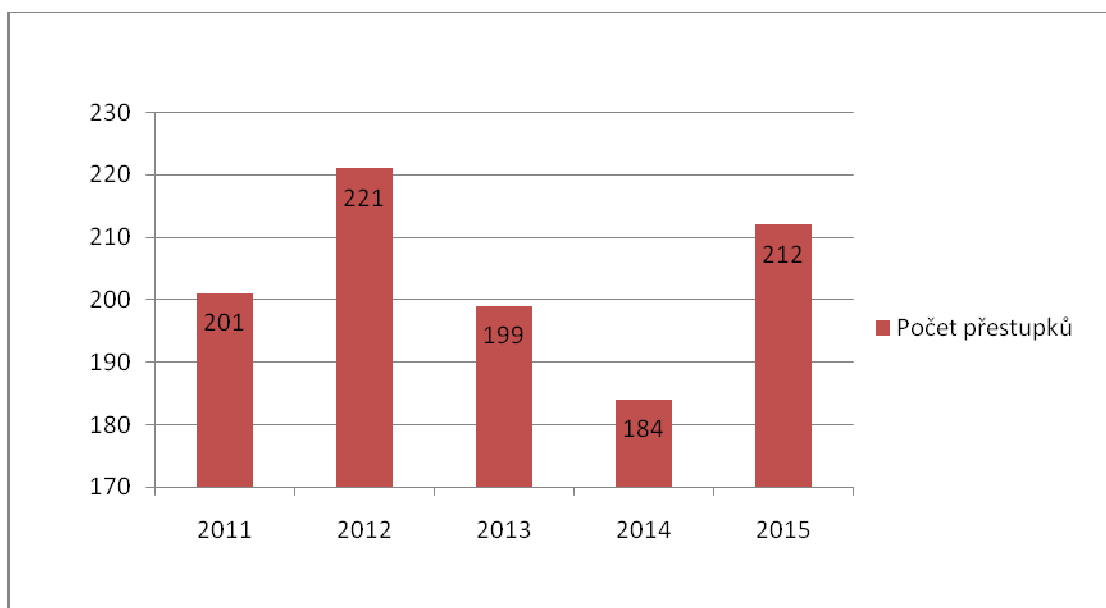
V předposledním zkoumaném čtvrtém roce 2014 byla zachována vývojová tendence ve formě meziročního poklesu projednaných přestupků, kdy došlo k poklesu o 7,54 % na 184 případů za rok.

V posledním, pátém sledovaném roce 2015 došlo naopak k meziročnímu nárůstu přestupků o 15,22 % na celkových 212 projednaných přestupků za kalendářní rok.

Z meziročních procentuálních rozdílů vyplývá, že rozdíly v množství oznámených přestupků mezi jednotlivými roky v období let 2011 až 2015 nejsou větší než 15,22 % a menší než 3,26 %. Z pohledu referenta přestupků lze považovat každoroční počet oznámených přestupků za konstantní.

Výše zjištěné údaje meziročního vývoje nápadu přestupků graficky znázorňuje sloupcový graf č. 1, ve kterém zaznamenává svislá osa počty přestupků a vodorovná osa jednotlivé roky referenčního období.

**Graf č. 1 – Porovnání vývoje nápadu přestupků za r. 2011–2015**



*Zdroj: vlastní zpracování: dle statistických výkazů MÚ Nový Bydžov*

Ucelený přehled introspektivním šetřením zjištěných číselných údajů za sledované pětileté období uvádí tabulka č. 1. Poslední řádek tabulky představuje konkrétní procentuální vyjádření podílu daného druhu přestupku z celkového množství všech oznámených přestupků.

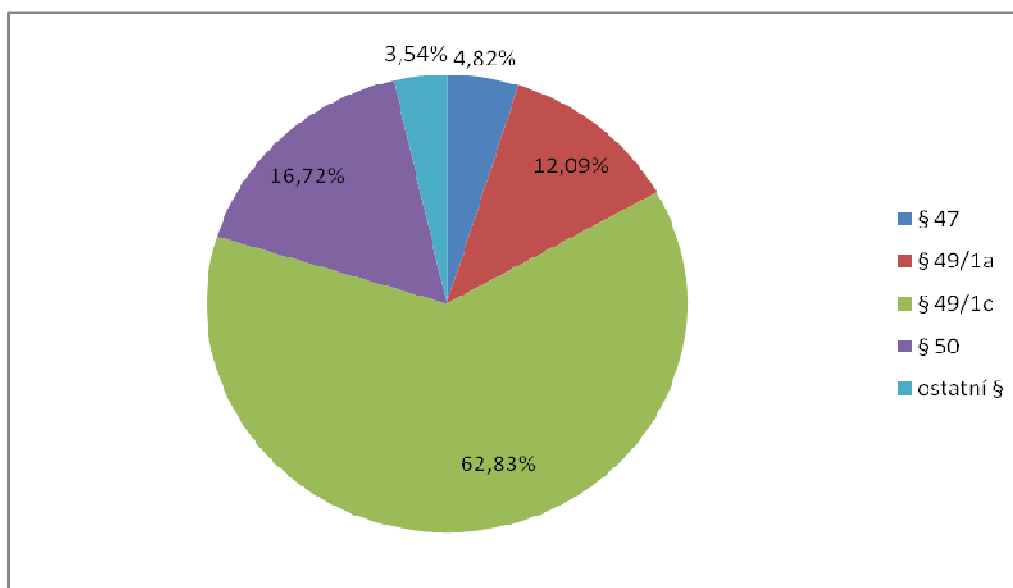
**Tabulka č. 1 – Druhy přestupků oznámených za r. 2011–2015**

Rok\druh §	§ 47	§ 49/1a	§ 49/1c	§ 50	ostatní §	celkem za uvedený rok
2011	15	17	134	28	7	201
2012	8	7	149	52	5	221
2013	6	40	109	37	7	199
2014	6	33	113	28	4	184
2015	14	26	134	25	13	212
Celkem	49	123	639	170	36	1017
Celkem v %	4,82 %	12,09 %	62,83 %	16,72 %	3,54 %	100 %

*Zdroj: vlastní zpracování: dle statistických výkazů MÚ Nový Bydžov*

Grafické zobrazení vzájemného poměru oznámených přestupků z let 2011 až 2015 (viz graf č. 2), vyjádřených předchozí tabulkou, názorně ukazuje početní převahu přestupků proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 písm. c) PŘZ, před přestupky proti majetku dle ust. § 50 PŘZ, po nichž následují přestupky proti občanskému soužití „návrhové“ dle ust. § 49 odst. 1 písm. a) PŘZ. Předposlední skupinu tvoří přestupky proti veřejnému pořádku dle ust. § 47 PŘZ. Řadu sloupců druhů přestupků v tabulce uzavírá a nejmenší plochu grafu vyplňuje skupina nespecifikovaných přestupků (výzkumem nesledovaných), označena jako kategorie tzv. „ostatní“.

**Graf č. 2 – Procentuální vyjádření druhů přestupků za r. 2011–2015**



*Zdroj: vlastní zpracování: dle statistických výkazů MÚ Nový Bydžov*

Závěrečná analýza rozkrývající, proč bylo přestupků podle ust. § 49 PŘZ oznámených, projednaných, potažmo spáchaných více než jiných druhů přestupků, by sama o sobě vydala na samostatnou práci, čerpající z poznatků z oboru sociologie, psychologie či regionalistiky.

Dle vysvětlení zjednodušujícího principu Ockhamovy břitvy se nabízí přímé a jednoduché vysvětlení: Neumíme se jeden k druhému slušně chovat. Neumíme o problémech komunikovat a neumíme a nechceme je vzájemně řešit.

Navíc ve spojení s moderními technologiemi, jakými jsou mobilní telefony či internet, neexistuje nic snazšího, než zdarma a okamžitě (L 158, L 112) nepříjemné, ne však vždy přestupkové a úřady projednání hodné jednání druhého spoluobčana (nezřídká příbuzného) oznámit. Oznamovat, aniž by byl uskutečněn alespoň náznak smírného vyřešení sporu bez požadavku intervence policie a úřadů, aniž by byla projevena snaha dohodnout se a nalézt pro obě strany přijatelný kompromis, či se omluvit, podat si ruku, odpustit. Potom sebemenší, triviální a někdy až úsměvné mezilidské spory končí na stole referentů přestupků. Nakonec často a paradoxně projednávání věci sami oznamovatelé ztěžují, až bojkotují. Poškozený se již, z ničehož nic, necítí být poškozeným. V jiném případě bolest po úderu otevřenou dlaní (po facce) již vymizela, protože jiná byla ve 03.30 hod., v čase unáhleného oznámení mobilním telefonem na L 158 těsně po odchodu z restaurace se třemi promilemi alkoholu v dechu, a jiná je po 30 dnech, v době, kdy byl oznamovaný přestupek postoupen orgánem policie na místně příslušný úřad k projednání.

Sami příslušníci Policie České republiky si neoficiálně stěžují, že ze strachu před případnými stížnostmi občanů pro nečinnost preventivně tzv. „nabírají“ a následně oznamují úřadům naprosto vše, co jim je občany oznámeno (údajné schválnosti v podobě ponechání plevelných rostlin v prorůstání plotem sousedů, údajné znečišťování pozemku přehrabováním hlíny sousedových slepic skrze plot, spor o zakopnuté míče na soukromý pozemek při vesnických fotbalových utkáních, dožadování se rozhodnutí o skutečnosti, zda sousedovo troubení na pozdrav v jednu hodinu odpoledne klaksonem jeho automobilu je, či není obtěžování okolí nadměrným hlukem apod.).

Lze dovozovat, že v oblasti podmínek k přijímání oznámení policií od občanů je buď potřeba legislativních změn, anebo dosažení nápravy v přístupu policie k obsahu oznamovaných událostí a k osobám oznamovatelů, například vhodným metodickým

vedením nadřízených orgánů (Policejní prezidium, Ministerstvo vnitra). Policisté by měli umět vždy rozlišit, jaké chování je protizákonné a jaké je pouze neetické či nemorální, nebo nejedná-li se ve věci o spor občansko-právní. Dále by měli policisté usilovat u přestupků s nízkou mírou společenské škodlivosti o jejich vyřešení už na místě spáchání (pozitivní psychologický efekt v podobě okamžité sankce pro pachatele), ať už domluvou či blokovou pokutou. Přestupky s neznámým pachatelem by měla policie odkládat, nikoliv v rozporu se zásadami správního řízení oznamovat správním orgánům.

Správní orgán nedisponuje kompetencemi umožňujícími mu ovlivnit a změnit přijímání oznámení orgány policie. Správní orgán zpravidla není ani tím, kdo se ocitá u občana „oznamovatele“ jako první. Není subjektem, jenž jako první věc posuzuje a rozhoduje o jejím dalším vyřízení. Ani není orgánem, který by mohl drobné občanské neshody řešit domluvou anebo blokovou pokutou udělenou přímo na místě spáchání přestupku.

Přínosem pro úřad, policii a veřejnost by potom byla například i doposud neexistující společná spolupráce referentů přestupků a policie na poli prevence v podobě besed pořádaných na školách, v domovech pro děti a mládež, v zařízeních pro seniory apod.

Přetíženost správního orgánu řadou rozličných oznámení by pomohlo vyřešit i navýšení početního stavu referentů (takové opatření by však neřešilo příčiny, ale už jen důsledky stávající situace).

### **10.2.3 Komparace dat výsledků projednání PŘ za celé období let 2011 až 2015**

Za zkoumané období let 2011 až 2015 byly selekcí a následným součtem dat z celkového počtu 1017 oznámených a projednaných přestupků zjištěny níže uvedené údaje.

Celkem 661 věcí bylo odloženo dle ust. § 66 PŘZ. Uvedený údaj představuje 65 % přestupků odložených z celkového množství všech správnímu orgánu oznámených přestupků.

V blokovém řízení bylo projednáno celkem 219 přestupků, což činí 21,53 % z celkového množství oznámených případů.

V příkazním řízení bylo projednáno celkem 42 přestupků, což představuje 4,13 % z výše uvedeného celku.

Ve správním řízení, ukončeným formou „klasického“ rozhodnutí, bylo projednáno celkem 21 případů, což činí 2,06 % ze všech věcí oznámených za období let 2011 až 2015.

Celkem 74 přestupků představujících 7,28 % ze zkoumaného souboru bylo vyřízeno jiným způsobem (například postoupeno jinému správnímu orgánu z důvodu nepříslušnosti nebo vráceno Policii České republiky, neboť se v dané věci nejednalo o přestupek).

#### **10.2.4 Komparace dat výsledků projednání PŘ za jednotlivé roky období let 2011 až 2015 s návrhy inovativních řešení**

V roce 2011 bylo z celkového počtu 201 oznámených přestupků po projednání odloženo 118 přestupků, v blokovém řízení jich bylo projednáno 41 a v příkazním řízení bylo vyřízeno 5 přestupků. Ve správním řízení s vydáním rozhodnutí byly vyřízeny 3 přestupky a celkem 34 jich bylo vyřízeno jiným způsobem.

V roce 2012 bylo z celkového počtu 221 oznámených přestupků odloženo 141, blokově vyřízeno 54, příkazem 9, rozhodnutím 7 a jiným způsobem bylo vyřízeno 10 přestupků.

V roce 2013 bylo z celkového počtu 199 oznámených přestupků odloženo 126, blokově vyřízeno 38, příkazem 12, rozhodnutím 7 a jiným způsobem bylo vyřízeno 16 přestupků.

V roce 2014 bylo z celkového počtu 184 oznámených přestupků odloženo 135, blokově vyřízeno 41, příkazem 1, rozhodnutím 1 a jiným způsobem bylo vyřízeno 6 přestupků.

V posledním sledovaném roce 2015 bylo z celkového počtu 212 oznámených přestupků odloženo 141, blokově vyřízeno 45, příkazem 15, rozhodnutím 3 a jiným způsobem bylo vyřízeno 8 přestupků.

#### **Využití opravných prostředků**

Ve sledovaném období byly podány pouze tři opravné prostředky. Všechny byly uplatněny v roce 2013, kdy se v prvním případě jednalo o odpor proti příkazu a v druhém a třetím o odvolání vůči rozhodnutí. V případě odporu bylo následně provedené správní řízení zastaveno dle ust. § 76 odst. 1 písm. c) PŘZ, neboť v rámci řízení o přestupku spáchání skutku nebylo obviněnému prokázáno.



V případě opravných prostředků v podobě odvolání byly spisy předány Krajskému úřadu Královéhradeckého kraje (ust. § 88 SpŘ), který vlastním rozhodnutím potvrdil napadené rozhodnutí správního orgánu při MÚ Nový Bydžov a odvolání zamítl (ust. § 90 odst. 5 SpŘ).

Mimořádné opravné prostředky (ust. § 94 až § 99 SpŘ – přezkumné řízení a ust. § 100 SpŘ – obnova řízení a nové rozhodnutí), jejichž vyřízení je plně v dikci odvolacího správního orgánu, uplatněny nebyly.

#### **10.2.4A Problematika odložení věci dle ust. § 66 PřZ**

Z komparace dat vyplynulo, že v každém z prošetřovaných roků bylo více jak 60 % oznámených a projednaných přestupků odloženo dle ust. § 66 PřZ.

V praxi se jednalo nejčastěji o případy, kdy podezřelému nebylo možné prokázat, že se daného přestupkového jednání dopustil. Ve spisových materiálech postoupených policií, obsahujících oznámený přestupek, absentovaly důkazy potvrzující, že se podezřelá osoba protiprávního jednání skutečně dopustila. Často sám podezřelý popíral, že by se skutečností, jež jsou mu kladeny za vinu, dopustil a svědci události, pokud vůbec existovali, nebyli policii známi. V krajních případech spisy údaje o osobě podezřelého neobsahovaly a byly oznamovány přestupky na osobu neznámého pachatele.

Lze argumentovat, že u případů s neznámým pachatelem by Policie České republiky neměla přestupky správnímu orgánu oznamovat. Ustanovení § 58 odst. 1 PřZ přímo ukládá orgánům policie oznamovat správním orgánům přestupky, které jsou jim známy (zpravidla jim byly oznámeny občany přestupkovým jednáním dotčenými či poškozenými), s tím, že kromě jiného v oznámení uvedou důkazní prostředky, které jsou jim známy a budou v následném správním řízení prokazovat, že v dané věci jde skutečně o přestupek (nikoliv o jiný správní delikt nebo trestný čin, nebo v opačném případě, že oznamované jednání dokonce není protizákonné – společensky škodlivé) a že byl spáchán určitou osobou.

V odstavci druhém pod písmeny a), b), c) téhož paragrafu jsou vyjmenovány přestupky, které spadají do úseku přestupků proti veřejnému pořádku, u nichž zákonodárce přímo stanovil povinnost policejního orgánu provést šetření k zajištění důkazních prostředků nezbytných pro dokazování před správním orgánem. V opačném případě by měla policie věc odložit sama v souladu s ust. § 58 odst. 3 písm. b) PřZ.

Jak již bylo předesláno, praxe správního orgánu ukazuje, že policie inklinuje k automatickému oznamování veškerých věcí (přestupků), které jí byly občany oznámeny. Z důvodu uvedeného neúčelného postupu byl a je správní orgán zahlcen přestupky, jejichž projednání zůstává pouze v rovině teorie, a nemá jinou možnost, než oznámení odkládat. Zavedenou praxi lze označit za pouhé delegování administrativní zátěže a odpovědnosti za odložení věci z jednoho orgánu na druhý.

Situaci by napravilo vyjednání celorepublikově závazných standardů pro oznamování přestupků správním orgánům orgány policie a ujednocení výkladu zákona. V praxi si orgány policie patřící pod různá Krajská ředitelství Policie České republiky vysvětlují příslušná ustanovení PŘZ různě a často tak, že jsou ze zákona oprávněny oznamovat správním orgánům přestupky všechny – i ty bez důkazního materiálu, či dokonce s neznámým pachatelem. Pokud by mělo být v rámci objektivitu připsáno, že výklad PŘZ policií je správný, je nasnadě uvažovat o změně zákona, který nereflektuje reálný stav věcí. Z ústně sdělených informací úředníky IVS Praha či Magistrátu města Hradce Králové vyplývá, že mezi správními orgány a policií probíhala o uvedené problematice jednání, avšak bez konstruktivního výsledku. Dvojí vysvětlování ust. § 58 PŘZ tak přetrvává. Paradoxně, posledně uvedené ustanovení PŘZ nese název „Součinnost“, slovo predikující a evokující spolupráci, souhru a vzájemnou pomoc. V realitě všedních dnů se orgány státní správy nezdá stávají vzájemnými soupeři a nikoliv orgány kooperujícími, čímž prolamují zásadu dobré správy či zásadu rychlosti a hospodárnosti.

#### **10.2.4B Komparace dat o odložení za jednotlivé roky období let 2011 až 2015**

Z podrobnějšího rozboru šetřených dat bylo zjištěno, že v roce 2011 ze 118 přestupků odložených dle ust. § 66 PŘZ bylo celkem 100 přestupků odloženo dle ust. § 66 odst. 3 písm. a) PŘZ, neboť došlé oznámení neodůvodňovalo zahájit řízení o přestupku nebo věc postoupit jinam.

V roce 2012 bylo ze 141 odložených přestupků odloženo dle § 66 odst. 3 písm. a) PŘZ celkem 95 přestupků.

V roce 2013 bylo ze 126 odložených případů celkem 67 přestupků odloženo dle ust. § 66 odst. 3 písm. a) PŘZ.

V roce 2014 bylo ze 135 odložených případů celkem 122 odloženo dle ust. § 66 odst. 3 písm. a) PŘZ.

V posledním zkoumaném roce 2015 bylo ze 141 odložených věcí celkem 136 odloženo dle ust. § 66 odst. 3 písm. a) PŘZ.

Zbylé přestupky byly odkládány dle ust. § 66 odst. 3 písm. g) PŘZ.

V ojedinělých případech došlo k odložení dle ust. § 66 odst. 2 PŘZ (pachatel je stíhán orgány činnými v trestním řízení a sankce za přestupek je bezvýznamná vedle trestu, který byl nebo bude soudem uložen). V roce 2011 se jednalo o 2 přestupky, v roce 2012 o 7 přestupků, v roce 2013 o 2 přestupky, v roce 2014 o 3 přestupky a v roce 2015 o žádný přestupek.

Rovněž tak odložení z důvodu zániku odpovědnosti za přestupek, tj. že od jeho spáchání uběhla doba delší jednoho roku, dle ust. § 66 odst. 3 písm. e) PŘZ nastalo v minimu případů. Například v roce 2013 uvedeným způsobem byly odloženy dva přestupky a v roce 2014 uvedeným způsobem nebyl odložen ani jeden přestupek.

Stěžejním ustanovením institutu odložení věci se věnuje následující subkapitola.

#### **10.2.4C Problematika odložení věci dle ust. § 66 odst. 1 písm. a) a písm. g) PŘZ**

V praxi přestupkového práva docházelo a stále dochází k rozporu mezi výkladem užití odložení přestupku podle ust. § 66 odst. 3 písm. a) PŘZ a odložením přestupku podle ust. § 66 odst. 3 písm. g) PŘZ.

Podle doslovného znění PŘZ správní orgán věc odloží, pokud:

- I.) Dle ust. § 66 odst. 3 písm. a): *„Došlé oznámení (§ 67 odst. 2) neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku nebo postoupení věci podle § 71.“*
- II.) Dle ust. § 66 odst. 3 písm. g): *„(Správní orgán) nezjistí do šedesáti dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě.“*

Jeden z praktikovaných postupů vychází z právního názoru, že dle první z možností se odkládají přestupky, u nichž se nepodaří prokázat spáchání přestupku podezřelé osobě. Tedy osoba podezřelého je správnímu orgánu známa, ale jednání jí kladené za vinu se neprokáže, a proto správní orgán věc oznámení odloží dle ust. § 66 odst. 3 písm. a) PŘZ.

Jiný obecně známý právní názor uvádí, že podle ust. § 66 odst. 3 písm. a) PŘZ se mohou odkládat jen přestupky „návrhové“, pokud návrhatele nepodal návrh na projednání, a ostatní přestupky by měly být odkládány vždy dle ust. § 66 odst. 3 písm. g) PŘZ. Již nepostačuje skutečnost, že policie ve spisovém materiálu označila osobu

podezřelou, ale vychází se z výsledku projednání přestupku správním orgánem, který nezjistil existenci osoby, proti níž by mělo být zahájeno správní řízení.

Druhý z uvedených názorů umocňuje třetí názor zastávající ideu, že správní orgány by institutu odložení dle ust. § 66 odst. 1 písm. a) PřZ měly využívat jen v nezbytných případech a u přestupků s existencí osoby podezřelého správní řízení zahajovat vždy, a to i v případech bez důkazního materiálu, beze svědků a se skutečností popírajícím podezřelým. Teprve v rámci řádného správního řízení by měly správní orgány rozhodovat, zdali věc zastaví (ust. § 66 SpŘ a ust. § 76 PřZ), odloží (ust. § 43 SpŘ) či ji zakončí vydáním rozhodnutí (ust. § 67 až § 75 SpŘ) s uznáním viny konkrétní osoby. Zastánci třetího z názorů uvádějí, že jen správní řízení s provedeným ústním jednáním a dokazováním plně zaručuje a chrání práva všech účastníků řízení.

Poslední z názorů ale nekoresponduje s každodenní realitou činnosti správních orgánů. Jeho zavedení do praxe, znamenající provedení správního řízení téměř v každé oznamované věci, by znamenalo paralyzování správních orgánů, bez možnosti dodržování zákonem uložených lhůt (ust. § 66 odst. 3 písm. g) PřZ a ust. § 71 „Lhůty pro vydání rozhodnutí“ SpŘ) u věcí, které provedení správního řízení skutečně vyžadují (návrhové přestupky s podaným návrhem k projednání či přestupky s uplatněním majetkové škody).

V současnosti řeší přestupky na mnoha z ORP většinou pouze jediný referent (od přestupkových komisí se postupně upouští). Za dodržení posledního z výkladů PřZ by musely ORP pro projednávání přestupků vyčlenit celá patra svých budov pro desítky referentů.

Správní orgán v Novém Bydžově v souladu se zásadou rychlosti a hospodárnosti správního řízení, aniž by tím bylo dotčeno právo na spravedlivý proces, zastává právní názor spočívající v odkládání přestupků dle ust. § 66 odst. 3 písm. a) PřZ. Ustanovení § 66 odst. 3 písm. g) PřZ aplikuje pouze na případy s neznámým pachatelem. Zahájení správního řízení je prováděno vždy v případech s uplatněním nároku škody poškozeným na pachateli přestupku (ust. § 70 PřZ) a v případech podání návrhu (ust. § 68 odst. 2 PřZ).

#### **10.2.4D Problematika správních řízení vydávajících sankční rozhodnutí**

Introspektivní šetření v oblasti výsledků projednání přestupků doložilo převahu blokového řízení nad sankčními řízeními ostatního druhu. Blokové řízení naplňuje filozofii hospodárného a rychlého projednání věci, mající okamžitý dopad na pachatele

drobné kriminality. Nemožnost podání řádného opravného prostředku proti takto uložené pokutě (věc je v okamžité právní moci) zamezuje budoucím komplikacím vznikajícím podáním odvolání.

Příkazní řízení, ač druhá podoba zkráceného sankčního řízení, byla dle výsledků šetření uplatněna minimálně. Obdobné zjištění vyplynulo z průzkumu projednání přestupků v „klasickém“ správním řízení.

V souvislosti s výše uvedenými informacemi nelze nezmínit vysoké nároky kladené na referenta provádějícího „klasické“ správní řízení s ústním projednáním přestupku, kterými jsou nároky na čas, psychiku ale i fyzickou kondici. Jeden úředník vyslýchá osobu obviněného, poškozeného (navrhovatele), svědka, kdy uvedených osob může být z každé kategorie subjektů několik, dále před účastníky řízení provádí dokazování, přičemž celé projednávání přestupku řádně písemně dokumentuje. Ve své roli úředník představuje jak stranu žalující, tak soudící a každé jeho pochybení může vést k chybnému úsudku a nezákonnosti vydaného rozhodnutí, napadnutelného oprávněným odvoláním ve výsledku vedoucím k novému projednání věci.

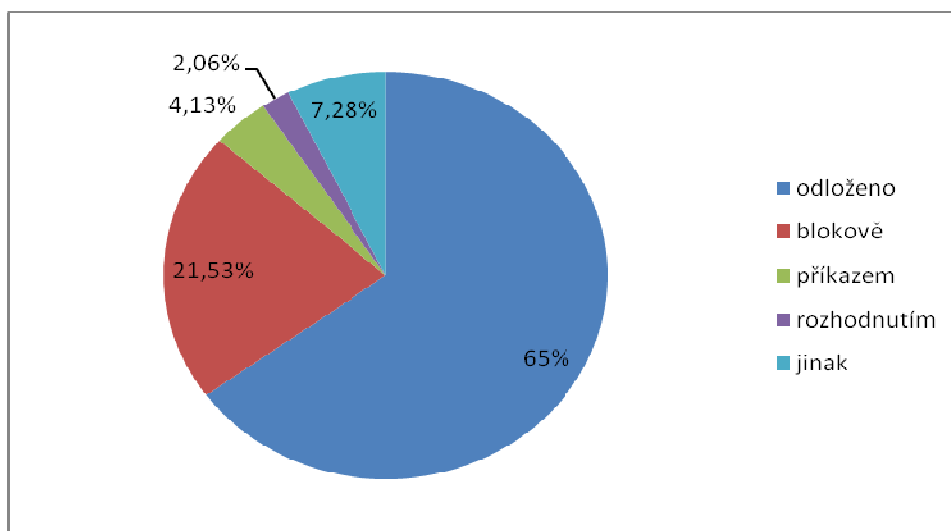
Ucelený přehled introspektivním šetřením zjištěných číselných údajů za sledované pětileté období uvádí tabulka č. 2. Poslední řádek tabulky a graf č. 3 představují konkrétní procentuální vyjádření podílu daného druhu vyřízení přestupku z celkového množství všech oznámených a vyřízených přestupků.

**Tabulka č. 2 – Způsoby vyřízení přestupků za r. 2011–2015**

Rok	odloženo	blokově	příkazem	rozhodnutím	jinak	celkem
2011	118	41	5	3	34	201
2012	141	54	9	7	10	221
2013	126	38	12	7	16	199
2014	135	41	1	1	6	184
2015	141	45	15	3	8	212
Celkem	661	219	42	21	74	1017
Celkem v %	65%	21,53%	4,13%	2,06%	7,28%	100%

*Zdroj: vlastní zpracování: dle statistických výkazů MÚ Nový Bydžov*

**Graf č. 3 – Procentuální vyjádření vyřízení přestupků za r. 2011–2015**



*Zdroj: vlastní zpracování: dle statistických výkazů MÚ Nový Bydžov*

#### **10.2.4E Problematika podávání návrhů dle ust. § 68 odst. 1, 2 PŘZ v praxi**

Analýzou dat bylo zjištěno, že za období let 2011 až 2015 bylo oznámeno celkem 123 „návrhových přestupků“ dle ust. § 49 odst. 1 písm. a) PŘZ. Návrhů k projednání přestupků bylo podáno celkem 8, což ve výsledku představovalo 6,50 % podaných návrhů k projednání věci, z celkového počtu návrhových přestupků dle uvedeného ustanovení.

Výše popisované zjištění vybízí k zavedení změny, v podobě neoznamování návrhových přestupků správním orgánům, ale jejich ponechání u policejního orgánu, osobu oznamovatele poučujícího. Samotný návrh k projednání přestupku by se nově podával buď u policie, která by až poté spis odeslala správnímu orgánu, nebo u příslušného správního orgánu, který by si spis od policie dodatečně vyžádal. Pokud návrh podán nebude, což se u 93,50 % přestupků stalo, policie věc odloží bez dalšího opatření. V rámci veřejné správy by uvedená změna, uskutečněná v celorepublikovém měřítku, přinesla nemalé finanční úspory za přepravu tisíců spisů (prostřednictvím provozovatele poštovních služeb – doporučeně). Rovněž by došlo k poklesu administrativní zátěže úředníků, neboť návrhový přestupek, i přestože návrh na jeho projednání podán nebyl, se jako každý jiný přestupkový spis písemně eviduje, podatelna úřadu mu přiděluje číslo jednací, příslušný referente číslo spisu a číslo přestupku. Po uplynutí zákonné lhůty je nutné oznámenou věc formou úředního záznamu odložit, uložit ve spisovně a po pětileté

skartační lhůtě i vyřadit z evidence přestupků a skartovat. V případě vyrozumívání dotčených osob o odložení věci následuje další administrativa a další doručování listovních zásilek.

#### **10.2.4F Problematika přestupků mladistvých osob**

V rámci výzkumu byla též vyčleněna množina spáchaných přestupků osobami mladistvými, tj. spáchaných osobami mezi patnáctým až osmnáctým rokem života.

Z uvedeného výzkumu vyplynulo, že za období let 2011 až 2015 z celkového počtu 1017 přestupků se mladistvé osoby podílely na drobné kriminalitě spáchanými přestupky v počtu 68 skutků, což činilo 6,69 % ze všech deliktů.

Jedná se o číslo nízké a údaj lze označit za pozitivní.

Statistické údaje uvádí tabulka č. 3.

**Tabulka č. 3 – Přestupky mladistvých za r. 2011–2015**

Rok\druh §	§ 47	§ 49/1	§ 50	ostatní §	celkem za uvedený rok
2011	0	9	2	1	12
2012	0	15	13	0	28
2013	1	8	7	0	16
2014	0	2	3	0	5
2015	1	5	1	0	7
Celkem	2	39	26	1	68

*Zdroj: vlastní zpracování: dle „Koncepte prevence kriminality Města Nový Bydžov 2015–2018“*

#### **10.2.4G Porovnání množství přestupků v Novém Bydžově a obcích ostatních**

V závěru introspektivního šetření na MÚ Nový Bydžov, Dopravně-správním odboru bylo provedeno porovnání oznámených přestupků spáchaných ve městě Nový Bydžov s množstvím přestupků spáchaných v obcích ostatních – na vesnicích. Z údajů získaných výzkumem vyšlo najevo, že z celkového počtu 1017 přestupků bylo 461 přestupků spáchaných na území Nového Bydžova, což činí 45,33 % přestupků z celkového množství spáchaných, oznámených a projednaných přestupků.

Ačkoliv jediné město sledovaného správního obvodu nedosahuje počtem obyvatel ani poloviny všech obyvatel ve správním území ORP Nový Bydžov trvale bydlících

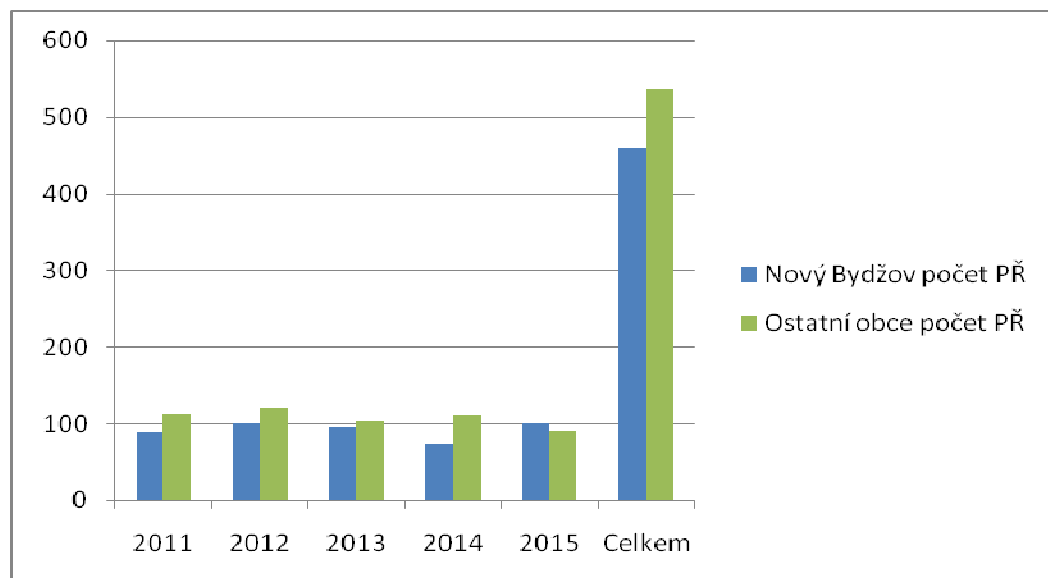
(poměr obyvatelstva činí 40,23 % obyvatel Nového Bydžova ku 59,77 % obyvatel ostatních 45 venkovských obcí), počtem přestupků spáchaných na jeho území se k 50 % hranici přiblížilo. Statistické údaje sdružuje tabulka č. 4.

**Tabulka č. 4 – Počty přestupků v Novém Bydžově a ostatních obcích**

Rok	Nový Bydžov		Ostatní obce		
	počet	%	počet	%	celkem
2011	89	44,28	112	55,72	201
2012	101	45,7	120	54,3	221
2013	96	48,24	103	51,76	199
2014	73	39,67	111	60,33	184
2015	102	48,11	110	51,89	212
Celkem	461	45,33	556	54,67	1017

*Zdroj: vlastní zpracování: dle statistických výkazů MÚ Nový Bydžov*

**Graf č. 4 – Porovnání počtu přestupků v Novém Bydžově a ostatních obcích**



*Zdroj: vlastní zpracování: dle statistických výkazů MÚ Nový Bydžov*

Z tabulky č. 4 vychází grafické znázornění porovnání počtu přestupků spáchaných v Novém Bydžově (modré sloupce) a ostatních obcích ORP Nový Bydžov (zelené sloupce) pro jednotlivé roky zkoumaného období let 2011 až 2015 v podobě sloupcového grafu č. 4, ve kterém zaznamenává svislá osa počty přestupků a vodorovná osa jednotlivé roky



referenčního období. Poslední dvojice sloupců zobrazuje poměr celkového počtu přestupků v Novém Bydžově a obcích ostatních za celé pětileté období.

Kromě skutečnosti, že Nový Bydžov představuje nejlidnatější obec správního území, hraje významnou roli v množství spáchané kriminality fakt, že Nový Bydžov tvoří přirozenou spádovou oblast regionu. Místní městské prostředí disponuje nejenom úřady, nemocnicí, školami základními i středními, divadlem, kinem apod., ale také restauracemi, hernami, podniky zaměstnávajícími agenturní dělníky (často zahraniční: slovenské, ukrajinské a rumunské) a ubytovnami. Jedná se o oblast poskytující anonymitu městského prostředí, zatíženou zvýšenou migrací osob, ať už pravidelně se opakující pracovní migrací v podobě dojíždění do škol a na pracoviště či migrací související se změnou bydliště.

Dále lze konstatovat, že v Novém Bydžově žije početná romská komunita, jejíž podíl na novobydžovské populaci činí 5 %, kdy obvyklá míra zastoupení v populaci České republiky je 2 až 3 %. Rapidně narůstá počet Romů, kteří v Novém Bydžově žijí, avšak nejsou zde k trvalému pobytu přihlášení. Nezaměstnanost v romské komunitě činí vysokých 67 %. (Lusková, 2010, s. 3–4)

Ačkoliv neexistují statistiky přestupků spáchaných Romy, lze se domnívat, že vysoká nezaměstnanost a časté migrace jejich členů nepříznivě ovlivňují množství páchané drobné kriminality na území města.

Všechny výše uvedené podmínky mohou u tzv. kriminálně zavadových osob vyústit v pocit snadného úniku před spravedlností v případě dopuštění se kriminálního činu, tedy v pocit beztrestnosti.

Zastupitelstvo města si problematiku rizikovosti městského prostředí uvědomuje, proto Nový Bydžov disponuje moderním kamerovým systémem čítajícím 43 kamer na 20 kamerových bodech, jejichž sledování provádí 24 hod. denně republiková i městská policie. S městskou policií a místními sociálními pracovníky spolupracují asistenti prevence kriminality (z řad romských spoluobčanů) a protidrogový koordinátor. Při významnějších událostech, jakou je například každoroční několikadenní pouť, je bezpečnost v ulicích města posilována bezpečnostní agenturou najatou pořadatelem.

Dále bylo porovnáno množství spáchaných přestupků ve správním území Nového Bydžova se správními obvody některých ORP Královéhradeckého kraje u namátkou vybraného roku 2014 se zjištěním, že hodnoty u sledovaných druhů přestupků lze považovat za obdobné (na počet přestupků má vliv řada faktorů, které nelze jednoduše

postihnout a jejichž popis a výzkum není předmětem práce – demografické faktory v podobě složení obyvatelstva, geografické faktory zohledňující polohu regionu, počet obcí venkovských a počet obcí se statutem města, socioekonomické faktory v podobě míry nezaměstnanosti, druhů zaměstnání, výše příjmů apod.). Na základě údajů poskytnutých sousedními ORP lze konstatovat, že s největší pravděpodobností v uplynulých letech nebylo Novobydžovsko drobnou kriminalitou, tj. kriminalitou na úrovni přestupků, zatížené o nic více nebo méně než správní obvody okolních ORP. Číselné porovnání uvádí tabulka č. 5, v níž jsou obce seřazeny abecedně od Broumova (č. 1) po Nový Bydžov (č. 7). Ze sedmi porovnávaných ORP uvažovaných od nejvíce po nejméně přestupky zatížené správní území se ORP Nový Bydžov umístila na 4. místě.

**Tabulka č. 5 – Porovnání počtu PŘ projednaných ORP Nový Bydžov s vybranými ORP Královéhradeckého kraje za rok 2014**

Správní obvod ORP	Počet obyv.	Počet obcí	Počet obcí - statut města	Přestupky dle §				Přestupky celkem
				§ 47	§ 49	§ 50	ostatní	
1. Broumov	16 456	14	3	17	254	75	14	360
2. Dobruška	20 220	26	2	3	85	22	34	144
3. Hořice	18 373	29	2	4	85	30	116	235
4. Jaroměř	19 290	15	1	15	181	62	10	268
5. Kostelec nad Orlicí	24 887	22	3	3	127	21	18	169
6. Nové Město n/M	14 295	13	1	8	70	43	24	145
<b>7. Nový Bydžov</b>	<b>17 625</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>146</b>	<b>28</b>	<b>4</b>	<b>184</b>

*Zdroj: vlastní zpracování: dle statistických výkazů MÚ Nový Bydžov a výkazů v tabulce uvedených ORP*

## 11 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. V praxi se nejčastěji jednalo o vyhrožování újmou na zdraví, drobné ublížení na zdraví a sousedské schválnosti.

Podle četnosti oznámení následují přestupky proti majetku dle ust. § 50 PŘZ, které se 170 skutky činily 16,72 % ze všech oznámených přestupků. V praxi se nejčastěji jednalo o krádež, poškození cizí věci a podvod.

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. Zpravidla se jednalo o pomluvy a urážky, často uskutečněné prostřednictvím SMS, emailů nebo sociálních sítí.

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, nejčastěji zastoupené porušením nočního klidu, neuposlechnutím výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci (zakročujícího policisty) a vzbuzením veřejného pohoršení.

Nesledované druhy přestupků představovaly s 36 případy 3,54 % ze všech přestupků. V praxi se jednalo o přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle ust. § 30 PŘZ, nejčastěji zastoupené „prohřešky“ v podobě prodeje alkoholického nápoje či tabákového výrobku nezletilé osobě, neoprávněného přechovávání v malém množství marihuany pro svoji potřebu či jejího pěstování apod.

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 bylo preferováno řízení blokové, lze považovat za pozitivní a naplňující filozofii zásad správního řízení (rychlost, transparentnost, hospodárnost).

Další šetření prokázalo, 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.

Doplňkově, nad rámec stanovených cílů práce, byly zmapovány údaje o spáchaných přestupcích osobami mladistvými, které se za sledované pětileté období dopustily celkem 68 přestupků, přičemž se převážně jednalo o přestupky proti občanskému soužití dle ust. § 49 odst. 1 PŘZ a přestupky proti majetku dle ust. § 50 PŘZ.

Dále bylo porovnáno množství spáchaných přestupků ve městě Novém Bydžově s množstvím spáchaných přestupků v ostatních obcích správního území ORP Nový Bydžov, kdy za zkoumané období let 2011 – 2015 byl zjištěn procentuální poměr 45,33 : 54,67 (Nový Bydžov : ostatní obce správního území).

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 vykázaly 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).

Na základě uskutečněného porovnání údajů poskytnutých sousedními ORP lze konstatovat, že s největší pravděpodobností v uplynulých letech nebylo Novobydžovsko kriminalitou na úrovni přestupků zatížené o nic více nebo méně než správní obvody okolních ORP.

## 12 Řízení o přestupcích ve vybraných zemích Evropy

Nejenom v České republice, ale i v ostatních zemích Evropy patří právní úpravě přestupků důležité místo v tamějších právních řádech. Některé ze zemí, jako například Slovensko nebo Polsko, mají zavedený systém přestupkového práva podobný českému, což dozajisté způsobil společný historický vývoj (zvláště příklad Slovenska), podobná mentalita národů, obdobné zvyky, tradice apod.

Právní řády jiných zemí, jako kupříkladu Francie, se v úpravě přestupkového řízení od české legislativy znatelně odlišují a třeba právní řád Velké Británie pojmem „přestupek“ tak, jak je chápán v naší zemi, vůbec nedisponuje.

Následující subkapitoly popisují řízení o přestupcích na úseku veřejného pořádku ve vybraných zemích Evropy. Za účelem porovnání skutkových podstat přestupků kodifikovaných v zahraničních zákonech s tuzemskými normami jsou v závorkách uvedena odpovídající ustanovení českého právního předpisu – PŘZ.

### 12.1 Belgie

Definice skutkových podstat přestupků tzv. „contravention“, dále také přečinů tzv. „délit“ a zločinů tzv. „crime“ stanovuje belgický trestní zákoník (Code pénal du 8 juin 1867). Podle článku 1 uvedeného zákoníku je za přestupek považováno porušení, které zákony sankcionují policejním trestem, tzv. „peine de police“. Kromě standardní sankce v podobě pokuty je možné ukládat za přestupky i tresty odnětí svobody od jednoho do sedmi dnů. Třetí druh sankce představuje konfiskace majetku. O přestupcích v Belgii rozhoduje policejní soud, tzv. „Tribunal de police“, nebo obecní rada tzv. „Conseil communal“. Rada projednává případy porušení „réglements“ a „ordonnances“, přičemž uvedené pojmy označují období obecních vyhlášek a nařízení českých obcí. Posledně zmiňovanou právní úpravu zaštiťuje nový zákon o obcích, tzv. „La Nouvelle Loi Communale“, v článku 119bis (obdoba českého ZOb).

Trestní zákoník rozlišuje čtyři základní stupně přestupků, kdy do prvního a druhého stupně nebyly v současné době zahrnuty žádné druhy přestupků. Třetí stupeň pojímá poškození nebo zničení movitého majetku jiného (obdoba ust. § 50 odst. 1 písm. a)) a dále rušení okolí hlukem nebo rušení nočního klidu (obdoba ust. § 47 odst. 1 písm. b) „noční klid“, nebo ust. § 49 odst. 1 písm. c) „schválnost nebo jiné hrubé jednání“ – rušení

hlukem mimo dobu nočního klidu tj. od 22. do 6. hodiny). Čtvrtý stupeň nejenom že chrání majetek společnosti před vandalismem, například před dobrovolným poškozením oplocení (ust. § 50 odst. 1 písm. a)), ale řeší i učinění hrubé urážky tzv. „voie de fait“ (ust. § 49 odst. 1 písm. a) „návrhový přestupek“), nebo násilné činy lehkého rázu, tzv. „violence légère“, avšak s podmínkou, že nebyl nikdo zraněn, nebo dokonce ani udeřen (ust. § 49 odst. 1 písm. c)).

Belgický právní řád v oblasti přestupků preferuje sankce ve formě pokuty a odnětí svobody. (Babka et al., 2011, s. 4)

## 12.2 Francie

„Code pénal“ je název francouzského trestního zákoníku, jehož část „R“ – „partie réglementaire“ obsahuje skutkové podstaty tzv. „contravention“ čili přestupků, dále tzv. „délit“, tj. přečinů, a tzv. „crime“ neboli zločinů. Další skutkové podstaty přestupků nalezneme i v jiných zákonech a právních kodexech (zákon o ochraně veřejného zdraví, zákon o poštách apod.). Znění trestního zákoníku upřesňují různá vládní nařízení specifikující skutkové podstaty přestupků a stanovující sankci za každý přestupek.

Prvořadým trestem (sankcí) je pokuta. Přestupky jsou děleny dle závažnosti do 5 kategorií, tzv. „classe“, a tomuto členění vždy odpovídá i strop finanční sankce. Zatímco za přestupek 1. kategorie lze udělit pokutu do maximální výše 38 Euro, za přestupek 5. kategorie pachateli hrozí pokuta až 1 500 Euro s tím, že v případě recidivy lze udělit pokutu až 3 000 Euro (český právní řád recidivu v oblasti přestupků až do doby vydání NPřZ nekodifikoval). U přestupků 5. kategorie lze současně uložit i povinnost nahradit škodu, ať již finančně či opravou, a pokud tak pachatel neučiní, lze mu stanovit náhradní trest, tzv. „peine complémentaire“, spočívající v odnětí svobody na dobu až 6 měsíců, anebo pokutu do výše 15 000 Euro. Z mnoha druhů sankcí lze pro zajímavost uvést uložení povinnosti absolvovat školení o právech a povinnostech občanů, tzv. „stage de citoyeneté“, povinnost absolvovat školení o rodičovských povinnostech, tzv. „stage de responsabilité parentale“, či veřejně prospěšné práce v rozsahu od 20 do 120 hodin.

Francouzské právo členění přestupků na přestupky proti veřejnému pořádku a přestupky proti občanskému soužití nezná a přestupky kategorizuje podle závažnosti. Například ublížení na cti nebo pomluvu (ust. § 49 odst. 1 písm. a) „návrhový přestupek“) považuje za první přestupkovou kategorii, kdežto ublížení na zdraví

(ust. § 49 odst. 1 písm. c)), pokud jím nebyla zapříčiněna pracovní neschopnost, považuje za přestupek spadající do kategorie nejzávažnějších deliktů, do kategorie páté.

Namísto českých přestupkových komisí a specializovaných referentů rozhodují o přestupcích soudy v souladu s článkem L 521 (a následujících) francouzského trestního řádu, tzv. „Code de procédure pénale“. Buď se jedná o soudy policejní či nazývané přestupkové, tzv. „Tribunal de police“, nebo soudy místní, tzv. „Jurisdiction de proximité“.

Přestupkové soudy spadají do prvního stupně soustavy francouzských obecných soudů, tzv. „Tribunaux d'instance“, a jsou tvořeny samosoudcem, zapisovatelem a úředníkem státního zastupitelství (v České republice jeden referent zastává funkci soudce, žaloby i zapisovatele). Jmenované soudy projednávají pouze přestupky 5. kategorie, kategorie nižší projednávají soudy místní, které byly založeny roku 2005 z důvodu odlehčení soudům přestupkovým. Rozdíl mezi oběma typy soudů tkví především ve skutečnosti, že soudy přestupkové zaměstnávají soudce z povolání, kdežto u soudů místních rozhodují odborníci z řad právnické veřejnosti. Soudci těchto soudů jsou jmenováni na dobu 7 let, bez možnosti opakovaného zvolení, jsou nepřesaditelní a rozhodovací činnost vykonávají jen na částečný úvazek, dále nenesí soudcovský talár a nemají pravomoc udělovat sankci v podobě odnětí svobody, ani ve formě podmínky.

Francouzská legislativa motivuje pachatele přestupků k včasnému uhrazení uložené pokuty faktem, že pokud odsouzený za přestupek uhradí pokutu do zákonné lhůty jednoho měsíce, je mu pokuta snížena o 20 % z celkové částky. (Babka et al., 2011, s. 7–14)

### **12.3 Německo**

V Německu jsou přestupky definovány jako jednání, jež lze sankcionovat pokutou zvanou „Geldbusse“. Z pohledu negativního vymezení přestupku pak přestupkem není jednání, za které hrozí jiný druh trestu než pokuta. Opětovně i Německo pojem přestupek, tak jak jej definuje česká legislativa, nezná. Stěžejní dokument tvoří německý „přestupkový“ zákon, tzv. „Gesetz über Ordnungswidrigkeiten“. Pokuta „Geldbusse“ je jiné povahy než pokuta nazývaná „Geldstrafe“, která je ukládána v rámci práva trestního. V prvním případě můžeme ve smyslu českého právního pojmosloví hovořit o sankci a ve druhém o trestu. Shodně s českým přestupkovým zákonem v případě souběhu přestupku a trestného činu uvádí Gesetz über Ordnungswidrigkeiten v ust. § 21 princip upřednostnění trestného činu. Zmiňovaný zákon upravuje jednotlivé skutkové podstaty

přestupků ve své třetí části, zejména se jedná o přestupky proti pořádku ve státní správě (ust. § 21 „přestupky proti pořádku ve státní správě vyskytující se na více úsecích státní správy“), přestupky proti veřejnému pořádku (ust. § 47) apod.

„Verstösse gegen die öffentliche Ordnung“ neboli porušování veřejného pořádku upravuje ustanovení § 116 uvedeného zákona. Obsahuje skutkové podstaty „veřejného podněcování ke spáchání přestupku“ dle ust. § 116 (lze chápat jako návod ke spáchání přestupku, který český právní řád v oblasti přestupkového práva nezná), „nepřípustný hluk“ dle ust. § 117 (ust. § 47 odst. 1 písm. b)), „veřejné obtěžování“ dle ust. § 118, „hrubé neslušné a obtěžující chování“ dle ust. § 119 (ust. § 49 odst. 1 písm. c)), „zakázaný výkon prostituce a nabádání k prostituci“ dle ust. § 120, „držení nebezpečného zvířete“ dle ust. § 121 apod. Pokuty ukládané za přestupky mohou dosahovat až 10 000 Euro. U vybraných druhů přestupků horní hranici pokuty zákonodárce nestanovil vůbec.

Správním úřadem je tzv. „Ordnungsbehörde“ nebo též „Ordnungsamt“. Shora jmenovaný „přestupkový“ zákon v ust. § 35 upřesňuje věcnou příslušnost a uzákoňuje, že projednání přestupku přináleží správnímu orgánu tzv. „Verwaltungsbehörde“, pokud zákon nestanovuje příslušným k projednání věci státní zastupitelství nebo soud. Podle ust. § 41 téhož zákona správní orgán postoupí věc státnímu zastupitelství, pokud pojme podezření, že spáchaný skutek lze pro vyšší míru společenské škodlivosti považovat za trestný čin (ust. § 71 písm. a) „postoupení věci“). (Babka et al., 2011, s. 22–26)

## **12.4 Nizozemsko**

Několik starších zákonů v roce 2009 nahradil všeobecný zákon o správě, tzv. „Algemene wet Bestuursrecht, AWB“, který lze připodobnit k českému správnímu řádu. Přestupky označované jako administrativní delikty lze dle tohoto zákona sankcionovat jediným možným způsobem – pokutou. Řízení ve věci závažnějších přestupků upravují zvláštní zákony a provádějí je soudy, které mohou uložit i trest odnětí svobody, avšak v kratším trvání než u trestných činů. (Babka et al., 2011, s. 27)

## **12.5 Polsko**

Páteří právní normu v oblasti přestupků představuje přestupkový zákoník, tzv. „Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Kodeks wykroczen, Dz. U. 1971 Nr 12 poz. 114“.



Shodně s českým přestupkovým zákonem sankcionuje přestupkové jednání důtkou (neboli napomenutím) a dále pokutou. Specifikum tvoří sankce ve formě omezení svobody (de facto „domácí vězení“) a „vězení“ čili odnětí svobody. Dále polský zákon rozlišuje „trestní opatření“, obdobu českých ochranných opatření v PřZ (ust. § 16), mezi něž řadí propadnutí věci (v českém právním řádu je „propadnutí věci“ považováno za sankci dle ust. § 11 odst. 1 písm. d) a „zabrání věci“ dle ust. § 16 písm. a) za ochranné opatření), zákaz řízení motorových vozidel, povinnost nahradit škodu, zveřejnění informace o uložení sankce vhodným způsobem (de facto „veřejné zostuzení“) či odškodnění za morální újmu. (Babka et al., 2011, s. 27–28)

## 12.6 Rakousko

Rakouská právní úprava správního řízení je obdobou již uvedené právní úpravy německé. Přestupky jsou od trestných činů odlišeny na základě trestů za protiprávní jednání hrozících a udělovaných. Protiprávní jednání odpovídající přestupkům ve smyslu českého PřZ kodifikuje zákon o správním trestání tzv. „Verwaltungsstrafgesetz“. Přestupku v něm přináleží pojem „Verwaltungsübertretung“. Pojmem „Strafe“ rakouská legislativa označuje trest s úzkou vazbou na trestní právo, představující odnětí svobody v přiměřené, omezené délce trvání.

Rakouský systém přestupků umožňuje, oproti německému, ukládat krom pokut, tzv. „Geldstrafe“, také trest odnětí svobody, tzv. „Freiheitsstrafe“, na dobu 12 hodin až 6 týdnů a propadnutí věci, tzv. „Verfall“.

V rámci procesní stránky rozlišuje rakouské právo zkrácené a řádné správní řízení.

Tak jako český PřZ, ani rakouský zákon o správním trestání nezohledňuje recidivní jednání.

Přestupky projednávají buď příslušná spolková policejní ředitelství, nebo oblastní správní orgány, tzv. „Bezirksverwaltungsbehörden“. (Babka et al., 2011, s. 31–33)

## 12.7 Slovensko

Právní úprava projednávání přestupků ve Slovenské republice je obdobou právní úpravy české. Jak bylo uvedeno v teoretické části práce, základním procesním předpisem v oblasti přestupků je na Slovensku zákon č. 71/1967, o správním řízení („správní řád“), pocházející z „dílny“ československých zákonodárců. Druhým neméně důležitým zákonem

je zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch, v ktorém je pojem priestupku vymezen totožným spôsobom i pod stejným číslem paragrafu jako v „českém“ priestupkovém zákonu.

Analogicky s českým právním řádem je možné ukládat čtyři druhy sankcí: pokárání (dle PŘZ napomenutí), pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci (ust. § 11 PŘZ, rovněž tak ust. § 11 zákona č. 372/1990 Zb., o priestupkoch). Česká legislativa navíc umožňuje uložit sankci zákaz pobytu. Maximální sazby finančních sankcí jsou opět obdobou českého PŘZ, pouze s rozdílem, že jsou udělovány v Eurech. Zákaz činnosti upravuje v tuzemském i ve jmenovaném zahraničním předpisu ust. § 14 s odlišením, že v České republice lze uložit zákaz činnosti na dobu max. 2 let, avšak na Slovensku na dobu až 5 let. V ust. § 16 obou zákonů jsou kodifikována ochranná opatření. Priestupky proti veřejnému pořádku vymezují ust. § 47 a ust. § 48, priestupky proti občanskému soužití ukotvuje ust. § 49 a priestupky proti majetku kodifikuje ust. § 50, vždy shodně s českým PŘZ.

Do okruhu orgánů příslušných k projednání priestupků patří příslušné obecní úřady, orgány policejního sboru a orgány Železniční policie, řešící priestupky spáchané v obvodu železničních drah, v České republice od roku 2013 zrušené. (Babka et al., 2011, s. 37–40)

## 12.8 Velká Británie

*„Právní řád Velké Británie spadá do tzv. angloamerického právního systému, který se výrazně odlišuje od právního systému kontinentálního, který aplikuje naprostá většina států pevninské Evropy, včetně České republiky. Specifika tohoto právního systému jsou především ve výrazné roli nepsaného nekodifikovaného práva, silném postavení soudů a využívání systému precedentů. Z tohoto důvodu je obtížné v právním řádu Velké Británie nalézt ekvivalent českého priestupkového práva, potažmo priestupků proti veřejnému pořádku, občanskému soužití a majetku. Je nezbytné si uvědomit, že pramenem práva jsou zde nejen psané právní předpisy, ale také tzv. obyčejové, tj. nepsané právo.“* (Babka et al., 2011, s. 48)

Vymezení kategorie priestupku a trestného činu v britském právu neexistuje, významy obou slov pojímá název „offence“. Protiprávní jednání se rozděluje podle právních důsledků, jež způsobilo, a podle druhu soudu, který jej bude projednávat. Zatímco tzv. „Crown’s Courts“ – Královské (Korunní) soudy projednávají závažnější skutky, tzv. „Magistrate’s Courts“ – Magistrátní (nebo také „místní“) soudy rozhodují o skutcích s nižší společenskou nebezpečností. Pokud je pramenem práva nepsané

pravidlo, označuje britský právní řád spáchaný delikt za tzv. „Common offences“. Pokud je jednání kodifikováno v některém ze zákonných předpisů, je označováno za tzv. „Statutory offences“. V případě podzákoné právní úpravy britské právo do třetice uvádí tzv. „Regulatory offences“.

Mezi stěžejní zákony patří zákon o veřejném pořádku, tzv. „Public Order Act 1986“, zákon o protispoločenském jednání, tzv. „Anti-social Behaviour Act 2003“, nebo zákon o tuláctví, tzv. „Vagrancy Act“. Procesní právo kodifikuje zákon o trestním soudnictví a veřejném pořádku, tzv. „Criminal Justice and Public Order Act“.

První ze jmenovaných předpisů obsahuje v části první právní úpravu společensky škodlivého jednání, jež odpovídá české skupině přestupků proti veřejnému pořádku. Zejména se jedná o rvačku, tzv. „riot“, výtržnosti, tzv. „affray“, násilné rušení veřejného pořádku, tzv. „violent disorder“, vyhrožování nebo vyvolání pocitu tísně, tzv. „intentional harassment, alarm or distress“, nebo zastrašování a vyvolávání násilí, tzv. „fear or provocation of violence“. Vyjmenované činy trestají soudy pokutou nebo odnětím svobody na dobu až deseti let (za rvačku). Jiné skutkové podstaty společensky škodlivého jednání, označitelné za přestupkové, kodifikuje zákon o trestním soudnictví a veřejném pořádku, kde za neoprávněné vniknutí na cizí pozemek hrozí kromě pokuty i trest odnětí svobody (ust. § 49 odst. 1 písm. c) „schválnost nebo jiné hrubé jednání“).

Zatímco český PŘZ ve sběrné skutkové podstatě ust. § 49 odst. 1 písm. c) přímo skutkovou podstatu „vniknutí na cizí pozemek“ samostatně nekodifikuje, britský zákon ji rozvádí do různých modifikací spočívajících v rozlišování neohlášených hromadných shromáždění za účelem hudební produkce (nepovolené technoparty), násilné neoprávněné vniknutí na pozemek či vniknutí na cizí pozemek z důvodu squatování.

Podle povahy a závažnosti protispoločenského jednání projednávají delikty na nejnižším stupni policejní úředníci, kteří v rámci svých pravomocí ukládají tzv. „Fixed penalty notice“ čili fixní pokuty, popřípadě se používá i jiného označení pro tento druh finanční sankce, tzv. „Penalty notice for disorder“ čili pokuta za porušení veřejného pořádku.

Kromě policie mohou udělovat pokuty za protiprávní jednání nejmenší závažnosti pomocní policejní úředníci, tzv. „Police community support officers“.

Soudci na hierarchicky nižším prvním stupni rozhodující u magistrátních soudů jsou označováni jako smírčí soudci, tzv. „Justices of Peace“, není po nich požadováno

právníké vzdělání, zasedají ve tříčlenných senátech a v právních otázkách mají k dispozici soudní úředníky s právním vzděláním.

Komplikovanější případy na stejném stupni soudů projednávají profesionální soudci, kteří také působí u soudů královských – soudů druhého stupně. Kromě profesionálního soudce může o závažnějších případech u královských soudů rozhodovat dvanáctičlenná porota složená ze zástupců veřejnosti. (Babka et al., 2011, s. 48–51)

## **13 Porovnání České republiky a vybraných zemí Evropy**

Následující subkapitoly poukazují na relevantní rozdíly mezi legislativou České republiky a právními řády vybraných zemí Evropy v oblasti druhů ukládaných sankcí a oblasti spolupráce orgánů činných v trestním řízení (zejména Policie České republiky a státního zastupitelství) s orgány obcí. Závěrem jsou srovnány požadavky na vzdělání úředníků pověřených projednáváním přestupků v České republice a ve vybraných zemích Evropy.

### **13.1 Současná právní úprava vybraných institutů v České republice**

Z ucelených poznatků praktické části vyplývá, že ačkoliv tuzemský právní řád dle ust. § 11 PŘZ umožňuje správním orgánům ukládat celkem 5 druhů sankcí v podobě napomenutí, pokuty, zákazu činnosti, propadnutí věci a zákazu pobytu, tak provedený výzkum deklaroval, že prioritní sankcí zůstává pokuta a zbylé sankce byly nevyužity.

Výsledky introspektivního šetření aplikovaného na správní orgán při MÚ Nový Bydžov za období let 2011 až 2015 prokázaly, že téměř ve všech případech trestání úřad udělil sankce peněžitého rázu, tedy v podobě pokuty buď udělené v blokovém, příkazním, nebo ve správním řízení. Sankce zákaz činnosti či zákaz pobytu nebyly uděleny ani v jednom z případů. Zákaz činnosti uděluje referent dopravních přestupků, na úseku veřejného pořádku zůstává tato sankce nevyužita. Taktéž sankce v podobě propadnutí věci nachází v praxi správního orgánu při MÚ Nový Bydžov minimální využití. Statistika propadlých věcí, které se za využití jmenovaného institutu staly majetkem státu, není u MÚ Nový Bydžov vůbec vedena. Za sledované období let 2011 až 2015 byla předmětná sankce uložena pravděpodobně jen dvakrát. V praxi se vždy jedná o věci prvotně zajištěné policií a následně i se spisovým materiálem postupované správnímu orgánu, který posléze vydává písemné rozhodnutí o propadnutí věci dle ust. § 11 odst. 1 písm. c) PŘZ nebo zabrání věci dle ust. § 16 písm. b) PŘZ (ochranné opatření).

Efektivnější řešení by představovalo zavedení ponechání zajištěných věcí již u orgánu, který je zajistil, a jenž by je posléze sám dle platných právních předpisů postupoval Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových nebo by je v souladu se zákonem sám zlikvidoval.

V rámci uskutečněného šetření bylo zjištěno, že ačkoliv ust. § 59 PŘZ ukládá povinnost státních orgánů a policie provádět na žádost správního orgánu úkony nezbytné k prověření oznámení o přestupcích, což znamená vzájemně kooperovat a synergicky působit na potírání drobné kriminality – „přestupkovosti“, tak v případě odmítnutí součinnosti nemá správní orgán žádnou oporu v české legislativě, žádný nástroj, pomocí kterého by provedení nezbytného úkonu direktivně nařídil. Například pokud správní orgán zkoumá, zdali u pachatele přestupku neprobíhá souběžně s přestupkovým řízením také řízení trestní, aby v důsledku kladného zjištění mohl přestupek dle ust. § 66 odst. 2 PŘZ odložit, a orgány činné v trestním řízení mu odmítají sdělit základní informace o stavu trestního řízení, potom úředník nemá žádný zákonný prostředek, jakým rozhodné informace nabýt. V právním řádu České republiky je vzájemná spolupráce orgánů činných v trestním řízení s úřady obcí kodifikována nedostatečně a v neprospěch správních orgánů. Orgány obcí bývají pasovány do role sluhy a nikoliv rovnocenného partnera orgánů státní správy, přičemž vzniklé nepříznivé klima nepříspěvá k úspěšnému plnění společného cíle, jímž je ochrana společnosti před zákon porušujícím jednáním.

Tak jako je v legislativách evropských zemí častým jevem sankce v podobě odnětí svobody (viz příslušné subkapitoly), bývá zavedenou praxí, že přestupky řeší soudy, u kterých zasedají soudci z povolání nebo osoby z řad právnické veřejnosti. V návaznosti na konstatované lze dovozovat, že požadované středoškolské vzdělání českých úředníků projednávajících přestupky se v dnešní době jeví jako nedostačující. Odbornosti pro daný úsek činnosti úředníka je dosahováno speciálním školením zakončeným zkouškou zvláštní odborné způsobilosti na IVS. Požadavek vysokoškolského či alespoň vyššího odborného vzdělání odpovídajícího zaměření (veřejná správa, právo) prozatím není právně ukotveno a požadováno. Mnohé z úřadů však vnímají naléhavost vysokoškolského vzdělání v oboru u svých referentů a nad rámec povinností je motivují ke studiu a dalšímu rozvoji.

### **13.2 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 veřejně prospěšných prací (např. Francie). Český právní řád z výše vyjmenovaných sankcí umožňuje udělit pouze pokutu.

Dále bylo výzkumem zjištěno, že přestupky nebo jednání porušující či ohrožující zájem společnosti, které bychom podle stupně společenské škodlivosti dle české legislativy za přešupek označili, v některých zemích Evropy (např. Velká Británie, Francie, Belgie) projednávají nejnížší stupně soudů, často právě za účelem projednávání přešupeků zřízené, úzce kooperující s policií či státním zastupitelstvím.

Ze získaných poznatků lze predikovat, že transformace tuzemských správních orgánů na přešupekové soudy, které by pachatelům přešupeků ukládaly tresty odnětí svobody (v délce trvání několika dnů, týdnů, měsíců), by představovala účinný lék na současnou neutěšenou situaci v oblasti sankcionování přešupeků. Trest odnětí svobody by byl účinnou alternativou opakovaně ukládaných, a i přesto svůj účel neplnících, pokut. Lze důvodně předpokládat, že odnětí svobody, uložené byť jen na pár dní (odpykávané v obecní šatlavě s odpovídajícím denním režimem pod správou obecní policie a bez možnosti používání mobilního telefonu, internetu, televize), by pro drtivou většinu přešupečů bylo přesvědčivou motivací, proč se drobné kriminality opakovaně nedopouštět. Nelze si v praxi nevšimnout, že projednávání určitých osob se u správního orgánu každoročně opakuje a jejich opakované sankcionování navyšovanými pokutami situaci neřeší. Často se jedná o občany bez stálého zaměstnání, nemajetné, s trvalým pobytem evidovaným na ohlašově některého z obecních úřadů. Psychologický účinek opakovaných příkazů či rozhodnutí s finanční sankcí bývá nulový, selhávající jako prostředek boje s drobnou kriminalitou, natož jako prevence před recidivou. Pro případy recidivy či závažnějších přešupeků by sankce ve formě odnětí svobody měla být v České republice zavedena po vzoru výše jmenovaných zemí.

Rovněž transformace úředníků „referentů“ na přešupekové soudce podpořená kodifikací úzké spolupráce s policií, vycházející z nadřazenosti jmenovaných soudců orgánům policie ve věci přešupekových případů, završená standardizací vysokoškolského vzdělání právníckého směru pro příslušné úředníky, by pro českou legislativu představovala krok správným směrem.

V případě implementace přeměny českých správních orgánů na soudy, nazvané například „přešupekové“, „místní“ či „obecní“, v rámci kterých by o deliktech rozhodovali soudci „neprofesionálové“ úzce spolupracující s policejním orgánem a státním zastupitelstvím, by uvedená změna způsobila revoluci českého právního řádu

znamenající přínos pro přestupkové řízení, pro subjekty jej vykonávající i pro samotné účastníky (po vzoru Francie či Velké Británie).

Relevantní údaje plynoucí z kapitoly Řízení o přestupcích ve vybraných zemích Evropy shrnuje tabulka č. 6.

**Tabulka č. 6 – Porovnání vybraných zemí Evropy podle preferovaných druhů sankcí a projednávání přestupků soudy**

Země / sankce	Pokuta	Odnětí svobody	Prospěšné práce	Rozhodují soudy
Belgie	ano	ano	ne	ano
<b>Česko</b>	<b>ano</b>	<b>ne</b>	<b>ne</b>	<b>ne</b>
Francie	ano	ano	ano	ano
Německo	ano	ne	ne	ne
Nizozemsko	ano	ano*	ne	ano
Polsko	ano	ano	ano	ne
Rakousko	ano	ano	ne	ne
Slovensko	ano	ne	ne	ne
Velká Británie	ano	ano	ne	ano

\*Poznámka: u závažnějších druhů přestupků

*Zdroj: vlastní zpracování: dle Babka et al., 2011*



## 14 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. Některé spisy údaje k osobě možného pachatele neobsahovaly vůbec.

Ze zjištěného bylo dovozeno, že ve věci součinnosti správních orgánů a policie je třeba zásadních legislativních změn a v ideálním případě správní orgán orgánu policejnímu ve věci projednávání přestupků nadřadit, po vzoru státního zastupitelství dozorujícího činnost policie na spisech trestných činů. Zkušenosti referenta úřadu ukazují, že pro příslušníky Policie ČR jsou přestupky jen „čímsi“, co je zdržuje od jiných a důležitějších úkolů. Při osobních rozhovorech policisté před slovo „přestupek“ předrazují výrazy „pouze“ či „jenom“. Bohužel, práce policisty podceňovaná, je pro správní orgán alfou a omegou jeho vlastní činnosti a činí její hlavní, de facto jedinou náplň (smysl a podstatu jeho existence). 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.

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.

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 byly úmyslně zvoleny státy, které s Českou republikou sousedí.

Provedený výzkum poukázal na skutečnost, že především právní řády zemí na západ od hranic České republiky preferují dvě stěžejní sankce za přestupky: pokutu a odnětí svobody, a že zde přestupky projednávají nejnižší stupně soudů, často právě za účelem projednávání přestupků zřízené, úzce spolupracující s orgány činnými v trestním řízení - policií a státním zastupitelstvím.

V příslušné kapitole byla navržena transformace tuzemských správních orgánů na přestupkové soudy, které by pachatelům přestupků ukládaly tresty odnětí svobody (v délce trvání několika dnů, týdnů až měsíců), což by představovalo účinné řešení pro současnou neutěšenou situaci v oblasti správního trestání. Praxe správního orgánu prezentuje, že psychologický účinek opakovaných příkazů či rozhodnutí s finanční sankcí bývá nulový, selhávající jako prostředek boje s drobnou kriminalitou, natož jako prevence před recidivou.

Pro případy recidivy či závažnějších přestupků by sankce ve formě odnětí svobody měla být v České republice zavedena, po vzoru Francie, Belgie nebo Velké Británie.

Rovněž transformace úředníků „referentů přestupků“ na soudce podpořená kodifikací úzké spolupráce s Policií České republiky, vycházející z nadřazenosti přestupkových soudců orgánům policie ve věci přestupkových případů, završená standardizací vysokoškolského vzdělání právnického směru pro příslušné úředníky (v České republice nic takového doposud neexistuje), by představovala krok správným směrem.

Jelikož práce analyzuje období let 2011 až 2015, je na množinu zkoumaných přestupkových spisů pohlíženo optikou PŘZ se změnami provedenými zákonem č. 308/2013 Sb. a zákony předcházejícími. V rámci platnosti a účinnosti těchto zákonů byla bakalářská práce sepsána.

Více jak 10 let byla očekávána rekodifikace PŘZ, jež nakonec vyústila v novelizaci zákonem č. 204/2015 Sb. ze dne 23. července 2015 s účinností některých změn ode dne 1. října 2015 a dále jiných ode dne 1. října 2016. Novela je však v mnohých bodech považována za kontroverzní. Novelizovaný PŘZ zvyšuje finanční sankce, dále například zohledňuje recidivu a kodifikuje postup při zápisu do evidence přestupků (ust. § 88 NPŘZ).

Otázku sporného „novelizačního“ zákona č. 204/2015 Sb. lze uzavřít citací části emailové zprávy rozeslané Krajským úřadem Královéhradeckého kraje dne 26. srpna 2015 na podřízené ORP: „*Je ovšem otázkou, zda vzhledem ke kontroverznosti některých*

*novelizovaných ustanovení, jakož i s ohledem na poměrně dlouhou legisvakantní lhůtu u většiny ustanovení, některá ustanovení vůbec nabudou účinnosti či zda budou zrušena, popř. změněna nějakou další novelou.“*

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 (například zjištění četnosti podaných návrhů, „přestupkovost“ mladistvých či porovnání množství projednaných přestupků sousedních ORP s ORP Nový Bydžov).

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.

Práce pomůže i čtenářům z řad laické veřejnosti v zorientování se v tuzemské legislativní úpravě přestupků na úseku veřejného pořádku, zasvětit je do každodenní praxe správních orgánů a seznámí je s právními řády okolních zemí Evropy.

*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.*

## 15 Seznam 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.

### 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: Sbíрка zákonů. 2015, částka 83, ISSN 1211-1244.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.

Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků, jak vyplývá ze změn provedených vyhláškami č. 41/2006 Sb., č. 273/2007 Sb. a č. 44/2012 Sb. S účinnosti poslední z novel ke dni 1. března 2012.

### **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.

### **Další doplňkové zdroje:**

BIBLE, 1993. *Písmo svaté Starého a Nového zákona*. Český ekumenický překlad. Praha: Česká biblická společnost. ISBN 80-900881-8-X.

JAVORA, Rudolf, září 1995. *Přednáška o pořádkové službě*. Střední policejní škola MV v Holešově. Holešov.

KROUPOVÁ, Pavlína, 30. 06. 2014. *Přednáška o zákonu o přestupcích*. Institut pro veřejnou správu Praha. Středisko Benešov.

PROKOP, Jaroslav, 2013. *Nový Bydžov v proměnách staletí*. Nový Bydžov: IDEADESIGN studio s.r.o., Hradec Králové.

ZAJONC, Myron, 13. 06. 2014. *Přednáška o projednávání přestupků ve vazbě na správní řád*. Institut pro veřejnou správu Praha. Středisko Benešov.

KUBINEC, Jan et al., 2014. *Koncepce prevence kriminality Města Nový Bydžov 2015 – 2018.*

LUSKOVÁ, Daniela, 2010. *Koncepce romské integrace v Novém Bydžově 2010–2014.*

## **16 Seznam tabulek**

Tabulka č. 1 – Druhy přestupků oznámených za r. 2011–2015 .....	45
Tabulka č. 2 – Způsoby vyřízení přestupků za r. 2011–2015.....	53
Tabulka č. 3 – Přestupky mladistvých za r. 2011–2015 .....	55
Tabulka č. 4 – Počty přestupků v Novém Bydžově a ostatních obcích.....	56
Tabulka č. 5 – Porovnání počtu PŘ projednaných ORP Nový Bydžov s vybranými ORP Královéhradeckého kraje za rok 2014 .....	58
Tabulka č. 6 – Porovnání vybraných zemí Evropy podle preferovaných druhů sankcí a projednávání přestupků soudy .....	72

## **17 Seznam obrázků**

Obrázek č. 1 – Správní území Nového Bydžova .....	41
---	----

## **18 Seznam grafů**

Graf č. 1 – Porovnání vývoje nápadu přestupků za r. 2011–2015.....	44
Graf č. 2 – Procentuální vyjádření druhů přestupků za r. 2011–2015 .....	45
Graf č. 3 – Procentuální vyjádření vyřízení přestupků za r. 2011–2015 .....	54
Graf č. 4 – Porovnání počtu přestupků v Novém Bydžově a ostatních obcí .....	56