

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Teze diplomové práce

Přestupkové řízení správních orgánů

Bc. Eva Renková, DiS.

© 2016 ČZU v Praze

Souhrn

Předmětem diplomové práce je charakterizovat speciální typ správního řízení, kterým je přestupkové řízení správních orgánů v právní teorii a praxi v ČR.

Diplomová Práce je rozdělena do dvou částí a to na část teoretickou a praktickou. První část je věnována charakteristice přestupkového řízení jako celku dle zákona o přestupcích a správního řádu. V této části jsou popsány základní zásady a pojmy, ke srozumitelnému seznámení s institutem přestupkového řízení. Praktická část je zaměřena na přestupkové řízení komise Města Pečky k projednávání přestupků.

Cílem této práce je co nejvíce přiblížit problematiku přestupkového řízení a vymezit stěžejní pojmy a definice současné právní úpravy.

Práce bude zpracována za použití příslušných výzkumných metod, zejména budu ve své práci vycházet ze studia právních předpisů a publikací zabývajících se přestupkovým řízením, dále z osobních konzultací s pracovníky správního odboru Městského úřadu Pečky a členy přestupkové komise Města Pečky, kteří se této problematice věnují.

S ohledem na složitost a rozsáhlost přestupkového práva doufám, že se mi podaří tuto problematiku alespoň částečně přiblížit.

Závěrečná část obsahuje zhodnocení výsledků a sumarizuje jak obecnou část diplomové práce, tak odbornou část práce. Součástí této práce jsou přílohy, které napomáhají lépe se orientovat v procesu přestupkového řízení.

Klíčová slova:

Přestupek, zákon o přestupcích, správní řízení, správní orgán, přestupce, rozhodnutí, skutková podstata přestupku, účastník řízení, pokuta, opravné položky

Úvod

Jako téma své diplomové práce, jsem si zvolila „Přestupkové řízení správních orgánů“. Toto téma jsem si zvolila nejen proto, že mám o tuto problematiku zájem, ale také proto, že podle mého názoru lze přestupky označit jako delikty, které jsou ve společnosti páčány velice často.

Přestupkové řízení můžeme považovat za jedno z nejčastějších řízení. Je problematikou velice rozsáhlou a také, proto vyžaduje soustavné studium zákonů a právních norem, které se ho týkají, zejména zákon o přestupcích, správní řád a studium dalších zvláštních zákonů a které mohou zásadním způsobem ovlivnit celé přestupkové řízení.

Diplomová práce je rozdělena na dvě části a to teoretickou a praktickou.

V první části se zaměřuji na charakteristiku přestupkového řízení jako celku dle zákona o přestupcích a dále správního řádu, jež je ve vztahu k zákonu přestupkovému zákonem subsidiárním, tedy podpůrným, v němž jsou zakotveny u základní zásady a důležité pojmy, abych poskytla srozumitelné seznámení s institutem přestupkového řízení.

Praktická část bude zaměřena na přestupkové řízení Komise k projednávání přestupků města Pečky.

Cíl práce

Cílem práce je podat ucelený přehled o přestupkovém řízení a dále přiblížení procesu vyhodnocování a rozhodování v průběhu projednávání přestupků. Těžiště práce bude směřovat do přestupkové agendy řešené v působnosti přestupkového města Pečky. Přestupkové řízení je totiž považováno za velmi složitou a rozsáhlou oblast, kde je nezbytné neustále sledovat změny nejen v samotném zákoně o přestupcích, ale i v dalších zákonech, jež s tímto zákonem úzce souvisejí.

Metodika

Práce je zpracována za použití příslušných výzkumných metod. Z metod budu používat analýzu, pohovory se členy správního orgánu, vlastní zjištění a zhodnocení.

Zejména budu ve své práci vycházet ze studia právních předpisů a publikací zabývajících se přestupkovým řízením, dále z osobních konzultací s pracovníky přestupkového orgánu města Pečky tj. se členy tohoto orgánu, kteří se této problematice věnují.

Práce je rozdělena na dvě části a to teoretickou a praktickou.

V první části se zaměřuji na charakteristiku přestupkového řízení jako celku dle zákona o přestupcích a správního řádu, v němž jsou zakotveny základní zásady a pojmy, pomocí kterých bych ráda poskytla srozumitelné seznámení s institutem přestupkového řízení.

Praktická část bude zaměřena na přestupkové řízení Komise k projednávání přestupků města Pečky. Zejména se má práce bude týkat přestupků, které byly spáchané v tomto územním obvodu za období 2011 - 2015, se zaměřením na popis protiprávnosti a o jaké druhy páchaných přestupků se jedná. Dále provedu vlastní rozbor a popis práce, jak v obecném tak i konkrétním měřítku tohoto správního orgánu.

Jak už jsem zmínila, viz výše vlastní práce, bude vycházet z vlastní zjišťovací činnosti, abych tedy mohla provést analýzu, jež se bude týkat přestupků, které byly oznámené a projednané v tomto územním obvodu za období 2011 – 2015. Samotný sběr dat bude probíhat v těchto fázích:

- 1) přípravná fáze – bude probíhat v materiální přípravě – budu čerpat s pokladů města Pečky, s osobních pohovorů a vlastního pozorování.
- 2) vlastní sběr dat – shromažďování dat a třídění dat dle jednotlivých druhů přestupků, dále se zaměřením na věkovou kategorii pachatelů a na pohlaví pachatelů. (kvalitativní a kvantitativní ukazatele).
- 3) vyhodnocení – utřídění dat, získané poznatky z vlastního šetření budou výstupy v podobě tabulek, grafů a interpretace výsledků.

Závěrečná část obsahuje zhodnocení výsledků a sumarizuje jak obecnou část diplomové práce, tak i její odbornou část. Součástí této práce jsou přílohy, které napomáhají lépe se orientovat v procesu přestupkového řízení.

Návrhy na zlepšení zjištěných nedostatků

Byť jsem tuto kapitolu nazvala „Návrhy na zlepšení zjištěných nedostatků“, zamýšlím se nad tím, jaké nedostatky jsem v činnosti správního orgánu města Pečky, jehož pětiletou činnost jsem v rámci své praxe u tohoto orgánu a psaní této práce analyzovala, zaznamenala. Vlastně nebylo ani cílem mé práce zjišťovat nějaké nedostatky, neboť kontrolu výkonu přenesené působnosti na úseku přestupkové agendy – aplikaci zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění a zákona č. 500/2004 Sb., správní řád v platném znění při výkonu státní správy v přenesené působnosti na úseku přestupkové agendy z hlediska dodržování platných hmotně právních a procesních ustanovení uvedených obecně závazných předpisů a dále dodržování vyhlášky Ministerstva vnitra č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích provádí dle zákona č. 128/2000 Sb., o kontrole (kontrolní řád) pravidelně provádí nadřízený orgán, kterým je v případě Komise k projednávání přestupků města Pečky - Krajský úřad Středočeského kraje - odbor vnitřních věcí, oddělení přestupků. Měla jsem možnost nahlédnout do protokolu ke kontrole z roku 2014, kdy nadřízený orgán po prostudování namátkově vybraných cca 30 spisů neuložil pečeckému správnímu orgánu žádné nápravné opatření.

Záměrem mé práce, bylo spíše vytvořit si svůj vlastní pohled na to, jak vypadá každodenní činnost úředníka, jež vykonává kompletní přestupkovou agendu, co předchází vlastnímu ústnímu jednání, jak probíhá ústní jednání, co následuje po ukončení dokazování, jakým způsobem se případy evidují atd. Je pravdou, že při vyhodnocování analýz provedených po jednotlivých letech a poté jejich porovnáním jako celku jsem se z počátku poněkud ztrácela v počtu oznámených a ukončených přestupků, kdy totiž nikdy nelze v rámci jednoho roku projednat všechny oznámené přestupky, vždy zákonitě musí dojít k tomu, že se jich méně či více musí převést do dalšího roku. Zcela logicky tedy nelze v rámci jednoho roku projednat všechny přestupky.

To, co mě překvapilo a co považuji za jaksi stěžejní problém v činnosti správních orgánů je oznamování přestupků neznámých pachatelů. Do 30. 9. 2015 se však jednalo pouze o odevzdané přestupky na tzv. „neznámce“, jak komise pojmenovává přestupkové případy, které jí byly postupovány podle § 159a odst. 1 písm. a) trestního řádu, kdy pachatel přestupku nebyl policií vypátrán. Od 1. 10. 2015 však byla do ustanovení § 58 odst. 1 zák. o

přestupcích vložena slova „, je-li známa“. V praxi to znamená, že policejní orgány oznamují správnímu orgánu v souladu s tímto ustanovením přestupky i tehdy, pokud nebyla zjištěna konkrétní osoba pachatele, jde tedy o tzv. „Oznámení přestupku neznámého pachatele“. Tato změna přináší správním orgánům nemalé organizační i personální problémy, neboť by v rámci své činnosti měly provádět úkony vedoucí k odhalení neznámého pachatele. Jak jsem v průběhu své praxe viděla, správní orgány však nedisponují takovými prostředky, aby mohly odhalovat pachatele přestupků, jakými disponují policejní orgány, které vždy byly a jsou pro objasňování trestních činů a potažmo tedy také přestupků přímo konstruovány.

Nejen tato ale i další změny, které sebou přináší zákon č. 204/2015 Sb., klade na pracovníky projednávající přestupky stále větší nároky v podobě morálních předpokladů, odborné způsobilosti, neustálého se vzdělávání a v souvislosti s nárůstem přestupků také potenciální nárok rychlejšího zpracování přestupků a to vše bez personálních změn, tedy ve stejném počtu lidí, bez navýšení příspěvku na výkon státní správy v této oblasti. Domnívám se tedy, že prvostupňové správní orgány by měly důrazně apelovat a dosáhnout navýšení počtu kvalifikovaných pracovníků, neboť řádné projednání přestupků je stejně jako projednávání trestných činů celospolečenským zájmem nás všech.

Závěr

V úvodu této práce jsem si stanovila za cíl proniknout do činnosti jednoho přestupkového orgánu, jež v porovnání s jinými obvody svou rozlohou a počtem obyvatel představuje spíše jeden z menších správních obvodů projednávajících přestupky.

Procházením ručně psaných přestupkových knih po jednotlivých letech jsem pouhým pohledem po jednotlivých stránkách, v kolonkách ukončeno viděla, že většina přestupků končí odložením věci dle § 66 zák. o přestupcích. Je pravdou, že přestupky návrhové, jež představují skupinu přestupků, které lze projednat jen na návrh postižené osoby končí odložením ze zákona, to znamená, že nezáleží na přestupkovém orgánu, zda řízení zahájí či nikoli, ale na samotné osobě přestupkem postižené, zda návrh na zahájení řízení podá, či nikoliv. Jsou to tedy přestupky, s nimiž tyto osoby disponují a jen na nich záleží, zda řízení bude zahájeno. Tyto přestupky tvoří 70 %.

Daleko větší pozornost jsem věnovala přestupkům, jež by přestupkový orgán měl zahájit z moci úřední. Z materiálů mě poskytnutých jsem se tedy věnovala odloženým přestupkům, konkrétně zdůvodnění, proč přestupkový orgán odkládá dle § 66 odst. 3 písm. a) zák. o přestupcích, tedy proto, že došlé oznámení neodůvodňuje zahájení řízení o přestupku. Prošla jsem namátkově řadu odložených přestupků a došla k závěru, že oznámené přestupky, které byly přestupkovým orgánem odloženy, skutečně pro absenci zákonných znaků přestupku neodůvodňují zahájení řízení.

Přestupkový orgán je při prostudování obsahu spisového materiálu pořízeného policií povinen zkoumat vždy, když rozhoduje, zda je určité jednání přestupkem, či nikoliv, také otázku, jestli došlo k naplnění obou znaků přestupku, tj. znaku formálního i znaku materiálního, přičemž všechny tyto znaky musí být naplněny současně.

Pokud skutkové okolnosti zjištěné policejním orgánem nelze vyhodnotit jako skutečnosti, jež byly dostatečně objasněny tak, aby odpovídajícím způsobem na jejich základě by správní orgán měl zahájit přestupkové řízení, jež by mohlo být považováno za dostatečně odůvodněné, tedy důvodné a v samém důsledku tedy zákonné, nezbyvá mu než řízení odložit neboť již samotné zahájení přestupkového řízení může výrazně zasáhnout do osobnostních práv člověka, zaručených článkem 10 Listiny základních práv a svobod (tedy významně zasáhnout do integrity jedince - jak po stránce fyzické, tak i psychické (citace z příslušných protokolů o odložení).

Protože jsem rok po roce dle přestupkových záznamů zaznamenala nejen nárůst došlých oznámení přestupku a v souvislosti s tímto nárůstem, také počet odložených případů, dospěla jsem k závěru, že přestupkovému orgánu jsou předávány přestupkovým případy nedostatečně objasněné, na jejichž základě nemůže tento orgán postupovat jinak, než věc odložit. Ke shora uvedené věci bych ráda podotkla, že dle mého názoru je cílem zásahu policistů je především urovnání situace a pokud se tato nakonec nejeví jako natolik závažná, mohla ze strany policie věc být ukončena domluvou, nikoli oznámením přestupku, podobně viz ustanovení § 58 odst. 3 písm. b) zák. o přestupcích, úvod věty. Domluvu lze považovat za neformální a operativní prostředek řešení či urovnání konfliktu, protiprávního jednání, či jednání směřující k protiprávnosti, zásadně nižší závažnosti používaný policejním orgánem. Vyřízení věci domluvou lze přirovnat k odložení věci správním orgánem projednávajícím přestupky s tím rozdílem, že v domluvě je obsaženo i

pokárání anebo apel na upuštění od protiprávního jednání. Vyřízení věci „domluvou“ není rozhodnutím, tedy překážkou věci rozhodnuté a není tedy nijak dotčena možnost projednání přestupku ve správním řízení, pokud je osoba postižená přestupkem iniciuje, tedy si přeje jeho projednání.

Zvyšování přestupkových případů tedy jednoznačně ukazuje na růst konfliktních situací mezi občany, kteří si při sebemenší, někdy i banální rozepři zvykli využívat volání tísňové linky 158, která by jednoznačně měla sloužit k tomu, aby bylo chráněno zdraví, majetek a život občanů, nikoli aby tato linka byla občany zneužívána v situacích, kdy okamžitý zásah policejního orgánu není nezbytně nutný. V takovém případě by možná stálo i za zvážení, zda takové volání a následný výjezd policejního orgánu, který v daný okamžik nebyl nezbytně nutný a přítomnost policejního orgánu byla potřebnější na místě, kde charakter protiprávního jednání je daleko závažnější, by nemělo být sankcionováno.

Závěrem bych se zmínila k funkčnosti a plnění úkolů policie, jež by se měla řídit logem umístěným na policejních vozidlech či služebnách „Pomáhat a chránit“, tedy být takovou institucí, která slouží občanům a chrání jejich práva, nikoli, jak jsem se sama přesvědčila, jen nabírá jednotlivé kauzy bez dostatečného objasnění a tyto pak předává přestupkovým orgánům. Domnívám, se, že nad prací policie by měli mít dohled zástupci zvolení občany této země, kterým by nemělo být lhostejným, jak efektivně pracuje policejní orgán a zda funguje podle jejich představ.

Takováto dá se říci „zbytečná“ práce správního orgánu totiž sebou přináší i nemalé finanční vícenáklady ze státního rozpočtu, které by mohly být čerpány pro občany smysluplnějším způsobem.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

1. ČERNÝ, J. Přestupkové řízení. 70 publikace, Linde PRAHA, a.s.: 1994. 331 s. ISBN 80-85647-49-4.
2. ČERVENÝ, Z. Přestupkové právo. 2. Vyd. Institut pro místní správu PRAHA: 1992. 80 s.
3. ČERNÝ, J, HORZINKOVÁ E, KUČEROVÁ H., Přestupkové řízení. 9. Vyd., Linde PRAHA a.s.: 2005. 690 s. ISBN 80-7201-567-2.
4. ČERVENÝ, Z, ŠLAUF, V. Přestupkové právo. 9. Vyd., Linde PRAHA a.s.: 2002. 410 s. ISBN 80-7201-357-2.
5. HARVÁNEK, J, A KOLEKTIV. Teorie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. 501 s. ISBN 978-80-7380-104-5.
6. JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. 2.vyd., Nakladatelství C. H. Beck: PRAHA: 2013. 610 s. ISBN 978-80-7400-501-5.
7. KADEČKA, S., PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část multimediální učební text: 7. Vyd., MU BRNO:2008. 74 s. ISBN 978-80-2104-588-0.
8. MATES, P a kol., Základy správního práva trestního. 4. Vyd., Vydavatelství C. H. Beck PRAHA: 2008. 202 s. ISBN 807-17-9806-4.
9. PIKOLA, P, HÁJKOVÁ I. Správní řád. 1. Vyd., Vydavatel Česká zemědělská univerzita v Praze, Provozně ekonomická fakulta:2012. 152 s. ISBN: 978-80-213-1683-6.
10. PRŮCHA, P. Správně právní odpovědnost se zaměřením na problematiku stíhání přestupků. 1. Vyd., BRNO: Univerzita J. E. Purkyně, 1988. 147 s.
11. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. Vyd., PRAHA: ASPI – Wolters Kluwer ČR.: 2009. 464 s. ISBN 987-80-7357-382-9.
12. SOUKUP, L. Příspěvky k vývoji právního řádu v Československu 1945 – 1990: 1. Vyd. Karolinum PRAHA: 2002. Brož., 417 s. ISBN 80-246-0717-2.
13. VARVAŘOVSKÝ, Pavel, VALÁŠEK, Miloš, KOUSAL, Ivo, KOCOUREK, Milan. Přestupky. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. 254 s. ISBN 978-80-7357-945-6.

Internetové zdroje

1. Přednáška přestupky, Dostupné online na:
http://www.pf.upol.cz/fileadmin...Ostatni/Prestupky__prednaska_26._2._2013_.ppt.cz, [cit.2015-12-22]
2. Přezkum správních rozhodnutí: Dostupné online na:
<http://spravni.juristic.cz/149119/clanek/spravni1.html> >
3. Příkazní řízení - zajímavé články: Dostupné online na:
<http://www.epravo.cz/top/clanky/prikazni-rizeni-zajimave-otazky-58687.html>,
[cit. 2016-03-13]
4. Dostupné online na:<http://zakony.centrum.cz/spravni-rad/cast-3-hlava-6-paragraf-150>, [cit. 2016-03-14]

Právní předpisy

1. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
2. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
3. Předpis č. 204/2015 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 200/1990., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Judikatura

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu 6 AS 37/2005-114
správního soudu ze dne 20. 9. 2005, čj. 2 As 18/2004-68
2. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2004, čj. 6 A 31/2001-91