

KE SPRÁVNÍMU TRESTÁNÍ Z POHLEDU SPRÁVNÍ PRAXE KRAJSKÉHO ÚŘADU PARDUBICKÉHO KRAJE

MIROSLAV MOCEK

Krajský úřad Pardubického kraje, Česká republika

Abstrakt

Autor v příspěvku s názvem „Ke správnímu trestání z pohledu správní praxe Krajského úřadu Pardubického kraje“ v první části hodnotí kriticky některé aspekty současného stavu právní úpravy správního trestání u nás.

V části druhé nazvané „Postavení krajského úřadu v systému správního trestání“ pak vymezuje činnosti krajského úřadu jako odvolacího orgánu, jako poskytovatele odborné a metodické pomoci, vykonavatele kontrolní činnosti a konečně i jako orgánu prvního stupně na úseku správního trestání.

V části třetí navazuje podmínkami a výsledky výkonu konkrétní agendy –agendy přestupků proti občanskému soužití, proti majetku a proti veřejnému pořádku. Provádí srovnání některých ukazatelů s jinými samosprávnými kraji.

V závěrečné části se vyjadřuje k obecnému přístupu návrhu nové právní úpravy správního trestání a dále ke zlepšení stavu na tomto úseku navrhuje další dílčí opatření.

Klíčová slova

Správní trestání, krajský úřad, přestupky, dobrá správa

Abstract

Author of this paper with the name“ To administrative punishment from Regional Authority of Pardubice region point of view“ criticizes some aspects of our administrative punishment legal regulation.

In the second part called Position of Regional Authority in administrative punishment system“ author defines activities of Regional Authority as a body of appeal, as a provider of special and methodical help, as a executor of inspecting work and finally as first degree body on the field of administrative punishment.

In the third part author talks about terms and results of particular agenda execution – offence against civil life, against property and against public order. Author compares some indicators with other self-governing regions.

In the end author evaluates general attitude of administrative punishment new legal regulation and he proposes partial measures on this field to improve current state.

Key words

Administrative punishment, regional authority, minor offence, good administration

1. ÚVOD

Dlouho jsem zvažoval s ohledem na výjimečnost a náročnost současného období pro samosprávné kraje (volby do zastupitelstev krajů, utváření volených orgánů krajů atd. a s tím související pracovní vytížení), dále pak zejména s ohledem na můj respekt ke konferenci Dny práva, která dosahuje (dle mého názoru již tradičně velmi vysoké úrovně především na úseku vědním), zda se přihlásím k příspěvku na konferenci. Teprve anotace sekce „Aktuální (legislativní a aplikační) otázky správního trestání, která do svého zaměření zahrnula i téma správní praxe, mne přesvědčila, že mohu přispět, aniž bych snad vybočil ze zadání shora uvedené sekce. Pracuji na krajském úřadu. A právě z tohoto úhlu pohledu se pokusím vyjádřit k některým obecným i praktickým záležitostem správního trestání. Tolik tedy úvodem a současně na omluvu těm, kteří by v příspěvku hledali něco jiného.

2. K NĚKTERÝM ASPEKTŮM PRÁVNÍ ÚPRAVY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ U NÁS

Pokud se podíváme na systém právní úpravy správního trestání, lze ho označit za pro praxi složitý a snad, dle mého názoru, přestože vnímám rozsáhlost odvětví správního práva a tedy i správního trestání (samo přesahuje i do dalších právních odvětví), i zbytečně složitý (viz dále).

K charakteristickým rysům současné právní úpravy správního trestání v České republice patří, že rozhodování o vině a trestu za protiprávní jednání správními orgány je uplatněno velmi široce.¹ Dalším charakteristickým rysem je pak bohužel skutečnost, že jde o úpravu zjevně nedostatečnou, současně obtížně přehlednou a často rozpornou, která sama o sobě neodpovídá současným požadavkům a velmi obtížně přijatým mezinárodním závazkům či judikatuře.²

Nedostatečnost právní úpravy lze doložit rozsáhlou judikaturou, kterou jsou zaplňovány mezery v právní úpravě s důrazem na obdobnost principů správního práva trestního v oblasti ukládání trestů a trestního práva (soudního). Za mnohé jiné lze uvést např. řešení pokračujících hromadných nebo trvajících správních deliktů.³ Příkladem shora uvedené rozpornosti pak může být faktické neuplatňování koncentrační zásady dle správního řádu. Obtížnou přehlednost lze doložit např. nemožností vyžadovat po účastníkovi úhradu tlumočení v případě, že neovládá jednací jazyk a jde o řízení

¹ Hendrych, D. a kol.: Správní právo - Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 411

² Viz zejména ÚMLUVA o ochraně lidských práv a základních svobod, ve znění pozdějších protokolů, čl. 6 – – publikována 209/1992 Sb.

³ Viz např. Rozsudek NSS z 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/207-135. Sbíрка rozhodnutí NSS č. 10/207, s. 918 - 923

vedená v oblasti správního trestání.⁴ K obtížné přehlednosti konečně vedou i odlišné procesní postupy, kterými se musí správní orgány řídit. Nejvýraznějším dokladem tohoto tvrzení je pak částečně odlišná procesní úprava projednávání přestupků, kdy správní orgán používá správní řád jen v případě, pokud přestupkový (či jiný) zákon nestanoví jinak.⁵ Naproti tomu projednávání jiných správních deliktů⁶ se řídí zásadně pouze správním řádem. Přitom právní úprava projednávání přestupků je dle Ústavního soudu České republiky považována za vcelku vyhovující, právní úprava projednávání jiných správních deliktů je velmi špatná a chaotická.⁷ U tohoto zhodnocení nejde jen o procesní úpravu, ale i hmotněprávní.

Popsaný stav vede k tomu, že neutěšenou situaci „zachraňují“ soudy svojí judikaturou. Opírají se, jak jsem již uvedl, o obdobnost principů správního práva trestního s trestním právem – o analogii. Judikatura tak přímo zajišťuje samotnou realizaci správního trestání tak, aby odpovídala současným požadavkům. Jde v současné době o jistě nezbytnou a chvályhodnou úlohu soudů, jistě však soudy v zásadě nevítanou. Už proto, že i záchranná role soudů má své limity. Jedním z limitů je i možnost využívat analogii v právu obecně a v trestním právu zvlášť. Užitím analogie se zabýval i Ústavní soud České republiky. Tak mimo jiné konstatoval, že pokud doktrína vůbec připouští použití analogie v oboru správního řízení, pak pouze za omezujících podmínek – vyplnění mezer procesní úpravy (nikoliv vytváření nové procesní úpravy) a současně jen ve prospěch ochrany práv účastníka řízení.⁸ V rámci trestního práva pak připustil ve výjimečných případech analogii pouze ve prospěch obviněného.

Zmíněné závěry omezují prostor pro analogii v judikatuře (i při správním trestání) dle mého názoru poměrně výrazně. V této souvislosti je vhodné připomenout, že z pohledu judikatury Evropského soudu pro lidská práva je nerozhodná naše formální kvalifikace (podřazení jednání do kategorie správní delikt nebo trestný čin). Přístup soudu tak výrazně z tohoto pohledu relativizuje naši právní úpravu správního trestání. Na tu budoucí pak klade maximální požadavky z hlediska její kvality a nebytné podobnosti s právem trestním. Nedosažitelným ideálem a současně utopií by byl stav, kdy by ve správním právu trestním nebylo takového jednání a trestu, které by umožnilo uvedenému soudu jejich podřazení do kategorie trestného činu - postačoval by pak totiž kasační přístup soudů k pravomocným

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 82 odst. 4, § 16 odst. 3, viz dále např. Mates, P.: Koncentrační zásada ve správním řízení. Právní rádce č. 3/2012, s. 7 -9. Vedral, J.: Správní řád – Komentář. Praha: Bova Polygon 2006 – s. 147

⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 2 a zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

⁶ Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 386

⁷ Nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 14/09 z 25. 10. 2011 (č. 22/2012 Sb.) – viz Orbiter dictum, bod. 55

⁸ Viz např. Nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 21/04 z 26. 4. 2005 (č. 240/2005 Sb.), Nález Ústavního soudu České republiky II. ÚS 96/09 ze 17. 7. 2009 – dostupné z <http://www.nalus.usoud.cz>

rozhodnutím správních orgánů, nikoliv, byť omezený, apelační.⁹ Opět se tu (jako v jiných oblastech) setkáváme s materiálním přístupem při posuzování textů právních norem, posuzování jednání a trestu. Takový přístup sice eliminuje vliv kriminalizace či dekriminalizace jednání při formálním pohledu na právo, ale v případě kdy formální úprava neodpovídá výsledkům materiálního přístupu, nabízí se např. otázka, zda je vůbec přípustný postup správního orgánu ukládajícího správní trest, u něhož následně mezinárodní soud konstatuje, že jde materiálně o trestný čin a účastník (obviněný) by tak „ošizen o dobrodiní“ našeho trestního řízení. Úvahy tímto směrem logicky směřují k tomu, co odvážně uvedl L. Potěšil – „Tím se do jisté míry po procesní stránce stírá rozdíl mezi správními delikty a trestnými činy a ve svém důsledku i opodstatnění rozdělení na správní delikty a trestné činy.“¹⁰

Dosavadní vývoj však dle mého názoru nejde, a zřejmě nemůže jít, tímto směrem. Směřuje spíš k tomu, že každé jednání, kdy lze uložit správní trest, je považováno potencionálně za trestný čin z pohledu materiálního. Odpovídá tomu v podstatě výjimečná právní úprava moderačního (apelačního) postavení správních soudů při přezkouvávání pravomocných rozhodnutí správních orgánů, která ukládají trest za správní delikt a která reaguje na již uvedený čl. 6 Úmluvy (je třeba současně na tomto místě upozornit, že tato úprava je v zásadě v rozporu s dvojinstančností řízení). Odpovídají tomu i nálezy Ústavního soudu České republiky, které např. zrušily nepřislušnost správních soudů pro přezkum přestupků se sankcí do 2.000,- Kč (vždy jde o zásah do základních práv a svobod), pořádkových pokut nebo kázeňských trestů při výkonu trestu odnětí svobody.¹¹ Odpovídá tomu i judikatura Nejvyššího správního soudu. Dobrým příkladem může být např. případ, kdy po nabytí právní moci rozhodnutí správního orgánu o uložení trestu došlo ke změně právní úpravy s vypuštěním skutkové podstaty přestupku, o který se správní rozhodnutí opíralo. Soudy pravomocné rozhodnutí správního orgánu zrušily zejména s odkazem na povinnost respektovat zásadu plné jurisdikce soudu v oblasti správního trestání a právo moderaace obsažené v soudním řádu správním.¹²

Můj příspěvek má vycházet z pohledu správní praxe a krajského úřadu. Shora uvedený pohled na vybrané problémy v právní úpravě správního trestání se nás (a nejen nás) však přímo týkají – nedostatečná právní úprava, v mnoha případech závislost nikoliv primárně na právních předpisech, ale na judikatuře a současně velmi častý a přímý kontakt se správními soudy v pozici žalovaných...

⁹ Mates, P.: Moderační právo správních soudů. Právní rozhledy 17/2012, s. 598 - 600

¹⁰ Potěšil, L.: Správní trestání a správní právo trestní – významný prvek veřejné správy. Veřejná správa 16/2012, s. 20 - 21

¹¹ Potěšil, L.: Správní trestání a soudní přezkum. Právní rozhledy 11/2012, s. 381 - 385

¹² Viz Rozsudek NSS z 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-84 – dostupné z <http://www.nssoud.cz>

3. POSTAVENÍ KRAJSKÉHO ÚŘADU V SYSTÉMU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Krajský úřad je jedním z orgánů samosprávného kraje¹³, a to orgán úředního typu. Vedle plnění úkolů na úseku samostatné působnosti plní i zákony svěřené úkoly na úseku přenesené působnosti. Právě posledně jmenovaná působnost je z hlediska četnosti zejména významná i z pohledu správního trestání. V rámci výkonu přenesené působnosti je samosprávný kraj a jeho krajský úřad součástí organizační soustavy, která vykonává státní správu na vymezeném území. Je součástí hierarchického uspořádání založeném na subordinaci.¹⁴ Je středním článkem soustavy. Je zejména odvolacím orgánem vůči obcím, pokud není zákonem stanoveno jinak, i sankčním rozhodnutím obcí.¹⁵ Není přitom rozhodné, zda obec sama vydala rozhodnutí vycházející z výkonu přenesené působnosti, která byla obci svěřena nebo vycházející ze samostatné působnosti obce.

Dalším úkolem krajského úřadu je výkon činností spojených s rolí poskytovatele odborné a metodické pomoci obcím, což je za daného stavu na úseku správního trestání mimořádně důležitý úkol.

V neposlední řadě pak plní vůči obcím úkoly na úseku kontrolní činnosti. Vedle toho je krajský úřad rovněž tím orgánem samosprávného kraje, který ukládá sankce dle zákona.¹⁶ Zde je pak krajský úřad nikoliv orgánem odvolacím, ale prvostupňovým. Roli odvolacího a v rámci hierarchické soustavy nadřízeného orgánu v takovém případě plní ústřední správní orgány. Nastíněný obecný přehled postavení krajského úřadu je modifikován v případě statutárních měst (v Pardubickém kraji je jediné statutární město, a to Pardubice). Vůči rozhodnutím městských obvodů či částí je pak odvolacím orgánem magistrát.¹⁷

1) Krajský úřad jako odvolací orgán – úřad je v územní veřejné správě začleněn jako již vzpomenutý střední článek organizační soustavy. Je tedy pochopitelně i na úseku správního trestání nejčastěji v roli odvolacího orgánu. V případě Pardubického kraje mohu slovo nejčastěji pro přiblížení kvantifikovat nejlépe v oblasti přestupků, kde se zpracovávají roční statistické přehledy. Ze srovnání podkladů zpracovaných krajským úřadem za rok 2006 a 2011 za Pardubický kraj vyplývá, že počet došlých přestupků v kraji mírně poklesl (z 16 781 na 15 204 případů). Za tohoto stavu došlo na jedné straně rovněž k poklesu počtu vyřízení přestupků blokem (z 4124 na 2979 případů) a k vyřízení přestupku v příkazním řízení (z 5 526 na 3 985). Na straně druhé došlo, byť k mírnému, navýšení počtu přestupků projednaných ve správním řízení (z 2 950 na 3 213 případů) a navýšení četnosti krajským úřadem vedených odvolacích

¹³ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 1 odst. 3

¹⁴ Hendrych, D.: Správní právo – Obecná část. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 117

¹⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 67, odst. 1a)

¹⁶ Tamtéž § 67 odst. b) a c)

¹⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 139 odst.

řízení. Spíš jen pro zajímavost údaje doplním o údaj o uložených pokutách. V roce 2006 bylo na pokutách za přestupky v Pardubickém kraji uloženo celkem 18,473.301,- Kč, v roce 2011 pak 24,748.910,- Kč.¹⁸

Vydáním rozhodnutí o odvolání neznamená pro krajský úřad vždy ukončení administrativních činností spojených s konkrétním případem. Vedle častých podnětů pro přezkum zákonnosti pravomocného rozhodnutí (dle § 94 a následujících správního řádu) jsou dále a rovněž často podávány žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (dle § 65 a následujících soudního řádu správního). Ani tím výčet možností dalších činností souvisejících s již rozhodnutým případem nekončí – v praxi sice méně často, ale setkáváme se rovněž s podáváním návrhů na obnovy řízení (dle § 100 a následujících správního řádu).

Pokud jde o podávání žalob proti rozhodnutí správního orgánu, lze konstatovat, že poslední větší novelizace soudního řádu správního¹⁹ se přímo postavení správních orgánů na úseku správního trestání v zásadě nedotýká. Za zmínku ale jistě stojí, že došlo ke zkrácení lhůty pro vyjádření a předložení spisu správním orgánem soudu, možnost Nejvyššího správního soudu zrušit nejen rozhodnutí krajského soudu, ale přímo i rozhodnutí správního orgánu a nová kompetence k podání žalob k ochraně veřejného zájmu.²⁰

2) Krajský úřad jako poskytovatel odborné a metodické pomoci – už jsem uvedl, že právě v oblasti správního trestání s ohledem na uvedené problémy, jde o mimořádně významnou činnost. Není účelem tohoto příspěvku, abych vypočítával vlastní formy činností na úseku odborné a metodické pomoci (ostatně jde o obecně známé postupy). Za podstatné v této souvislosti však považuji zdůraznit dvě skutečnosti:

-poskytování odborné a metodické pomoci je povinností vyplývající ze zákona²¹ a jde rovněž o činnosti hodnocené ústředními správními orgány a následně i vládou České republiky.²² Jako takové jsou rovněž plánovány a hodnoceny i na Krajském úřadě Pardubického kraje;

¹⁸ Údaje čerpány ze sumářů krajského úřadu pro výkaz Ministerstva vnitra o přestupcích projednávaných orgány obcí a krajů

¹⁹ Zákon č. 303/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů

²⁰ K dalším změnám viz např.: Potěšil, L.: Novela soudního řádu správního. Právní rádce 3/2012, s. 4 -6; Kühn, Z., Januš, J.: Judikatura bude praktičtější. Právní rádce 3/2012, s. 10 -13

²¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, § 67odst. 1c)

²² Viz „Hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy – poslední za roky 2010 – 2011 projednána vládou - Usnesení vlády ČR č. 330/2012 z 9. 5. 2012 – dostupné z <http://mvcr.cz>

-činnosti na úseku správního trestání jsou pak vyhodnoceny jako činnosti s mimořádnými riziky možné chybovosti a jsou tématem odborné a metodické pomoci nejen ve vztahu k obcím, ale i ve vztahu k samotnému krajskému úřadu a jeho jednotlivým odborům. Sledujeme tím nejen cíl zvyšování odborné úrovně. Sledujeme tím rovněž cíl sjednocování procesních postupů. Právě zde se ke škodě věci setkáváme s existencí různých „rezortních“ přístupů na stejnou záležitost. Nemusí snad být ani dodáváno, že obsahem takové metodické činnosti je téměř výlučně výběr z nejvýznamnějších rozhodnutí soudů.

3) Krajský úřad jako vykonavatel kontrolní činnosti – opět jde na úseku přenesené působnosti obcí o činnost vykonávanou na základě zákona.²³ Kontrolní činnost na úseku samostatné působnosti obcí krajské úřady nevykonávají (a nejsou tedy logicky ani povinným poskytovatelem odborné a metodické pomoci). Výkon kontroly samostatné působnosti dle zákona náleží ministerstvu vnitra.²⁴ K výjimkám z této působnosti ministerstva s přímým vztahem ke správnímu trestání patří případy, kdy obec uloží v samostatné působnosti pokutu postupem dle správního řádu. Např. ukládání sankcí za správní delikty dle tzv. sankčního oprávnění obcí.²⁵ Odvolacím orgánem proti takovému rozhodnutí není ministerstvo, ale krajský úřad, jak už bylo výše uvedeno. Nejde totiž o kontrolu jako takovou, ale o instanční kontrolu v rámci činnosti odvolacího orgánu.

Pokud jsem u poskytování odborné a metodické pomoci uvedl, že jde na krajském úřadě o činnost plánovanou a hodnocenou, platí u výkonu kontrolní činnosti totéž a navíc o činnost s formalizovanými postupy stanovenými nejen právními předpisy, ale i interní normou krajského úřadu.²⁶ V souvislosti s postupy kontrolní činnosti, se snad patří zmínit, aniž bych rozebíral novou právní úpravu, o novém zákoně o kontrole²⁷, který má vstoupit v účinnost k 1. 1. 2014 a bude mít nepochybně vliv jak na dosavadní praxi, tak i na již vzpomenutou interní normu krajského úřadu.

Kontrola patří k zárukám zákonnosti činnosti ve veřejné správě a je nedílnou součástí každé řídicí činnosti.²⁸ Smyslem kontroly, jak je zákonem vymezena, je seznámit se s vykonávanou činností a zjistit, zda jsou dodržovány právní předpisy a na úseku přenesené působnosti v činnosti obcí rovněž další závazné pokyny (usnesení vlády, směrnice

²³ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. § 67 odst. 1 písm. e)

²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. § 129 odst. 1

²⁵ Tamtéž. § 58 -59

²⁶ Směrnice Krajského úřadu Pardubického kraje VN/12/2012 – Systém kontrolní činnosti z 19. 4. 2012 – veřejně nedostupné

²⁷ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

²⁸ Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 322 - 323

apod.). Výsledkem kontroly může být konstatování souladu, konstatování opravitelného nesouladu (ukládání opatření) nebo konstatování takového nesouladu, kdy je třeba využít specifického dozorčího prostředku²⁹ - přezkumného řízení. Konkrétní výsledky kontrolní činnosti pak zohledňujeme do plánování metodické činnosti i do plánování následné kontrolní činnosti.

Využití shora zmíněného přezkumného řízení však nemusí být pouze výsledkem kontroly na místě. Do oblasti kontrolní činnosti spadá i vyřizování konkrétních podnětů ze strany fyzických nebo právnických osob. Četnost takových podnětů se zvyšuje a jsou velmi často spojené s činností více odborů krajského úřadu. Spíš ke kuriozitám (nikoliv však z pohledu důvodnosti či nedůvodnosti podnětu) lze uvést obdržení podnětu v rozsahu 114 stran strojopisu. Jde o vybočení z obvyklého rozsahu, ale lze na něm současně demonstrovat, že i činnost „vyřizování podnětů“ může být, a je, náročná co do odbornosti i časového vytížení.

Poslední, na co bych chtěl upozornit v souvislosti s kontrolami na místě, je otázka četnosti kontrolovaných subjektů. Ta je totiž vždy dána konkrétními působnostmi obcí na jednotlivých úsecích výkonu veřejné správy. Zatímco např. působnost obcí na úseku projednávání přestupků proti občanskému soužití se týká všech obcí (což je v případě Pardubického kraje 451 obcí), je např. působnost ukládat sankce dle stavebního zákona³⁰ svěřena mimo jiné i pověřeným obecním úřadům (což je v případě Pardubického kraje 26 obcí) a konečně např. působnost ukládat sankce dle zákona o ochraně ovzduší³¹ svěřena obcím s obecním úřadem s rozšířenou působností (což je v případě Pardubického kraje 15 obcí)³².

Je pochopitelné, že zejména v oblasti působnosti všech obcí je zabezpečování kontrolní činnosti nejsložitější. Z pohledu nároků na kapacitní zajištění kontrolních činností na místě krajským úřadem je pro nás významné především to, že právě u uvedené působnosti se pomocí veřejnoprávních smluv konstituovala situace zásadně odlišná od situace předvídané zákonem. Tato situace není výsledkem jakýchkoli ohledů vůči krajskému úřadu. Je výsledkem, jak dlouhodobě upozorňujeme, zcela nevhodně nastaveného výkonu přenesené působnosti, což se týká především právě uvedené agendy.

²⁹ Tamtéž – s. 297

³⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 13 a § 182

³¹ Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, § 24

³² Viz zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů – Přílohy 1 a 2

4) Krajský úřad jako prvostupňový orgán na úseku správního trestání – – úřad není, jak jsem uvedl v úvodním

přehledu jeho možných postavení, jen v pozici nadřízeného orgánu. Krajský úřad je rovněž orgánem, který sám zabezpečuje ukládání sankcí za porušení právních norem v oblasti veřejné správy. Jako příklad (za mnohé jiné) mohu uvést z těch nejnovějších např. ukládání sankcí dle zákona o volbě prezidenta republiky nebo z těch starších ukládání sankcí za správní delikty dle zákona o veřejných sbírkách.³³

Opět spíš pro doplnění informace mohu konstatovat, že za rok 2011 bylo Krajských úřadem Pardubického kraje přijato na pokutách 1,828.473,- Kč.³⁴

Vedle přímého zákonného určení může krajský úřad ukládat i sankce (rovněž dle zákona), u kterých není prvostupňově příslušným orgánem. Mám zde na mysli postupy spojené s opatřeními proti nečinnosti – možnost převzetí věci s tím, že rozhodne sám³⁵ nebo postupy (za splnění podmínek) dle zvláštních ustanovení o správním řízení.³⁶ Jde však o výjimečné postupy a shora popsané varianty nejsou fakticky využívány a jsou voleny jiné možnosti řešení výjimečných situací, které právní úprava nabízí. Mezi důvody proč nejsou využívány jistě patří zejména neochota „přidělovat si práci“, ale to je tentokrát v souladu s nezatežováním ústředních správních orgánů rozhodováním v konkrétní věci. Důsledkem převzetí věci je to, že se ústřední správní orgán stává odvolacím orgánem a je tak vmanévrován do role, kterou obecně plnit nemá. Nejde o novou myšlenku. Např. někdejší poslanec Národního shromáždění dr. Kramář v závěru své řeči k návrhu zákona o zřízení župních a okresních úřadů v republice československé uvedl: „... totiž, aby se z našich ministerstev staly instanční orgány, které by potom vypadaly jako vypadalo kdysi ministerstvo železnic ve Vídni: tisíce úředníků, ale nic se nevyřídí a nic se nedělá. Ministerstva musejí býti něčím jiným, ministerstva musejí být směrodatnými orgány pro celou politiku celostátní ...“³⁷ Pokud budeme respektovat uvedený názor měl by obecně krajský úřad ukládat i sankce omezeně. Pouze za ty správní delikty, které přímo souvisejí s jeho činností, v jiných případech pouze z důvodů hodných zvláštního zřetele.

K roli krajského úřadu jako prvostupňového orgánu na úseku správního trestání závěrem připojím dvě poznámky:

-bylo by velmi žádoucí sjednotit po všech stránkách poskytování odborné a metodické pomoci příslušných ústředních správních orgánů. Nejde jen o odstraňování nesouladů na shodné věci, ale např. i o včasnost pomoci

³³ Zákon č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, § 64 a zákon č.

117/2001 Sb., o veřejných sbírkách, ve znění pozdějších předpisů, § 25b

³⁴ Údaj poskytnutý finančním odborem Krajského úřadu Pardubického kraje

³⁵ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 80

³⁶ Tamtéž, § 131 odst. 1

³⁷ Schelle, K.: Praktikum z dějin organizace veřejné správy 1918 – 1938.

Ostrava: KEY Publishing s. r. o., 2007, s. 25

reagující na změny právní úpravy, zobecňování reakcí na individuální dotazy a jejich zpřístupňování všem úřadům apod. Setkáváme se v této oblasti jak s chvályhodnou nadstandardní činností některých rezortů, tak i s činností problematickou. O rozdílnosti přístupů se není třeba dlouze přesvědčovat. Stačí nahlédnout do obsahů Věstníků vlády pro orgány krajů a orgány obcí a zjistit, kdo a co ve věstníku publikuje a využívá tak možnost směrnicemi závazně usměrnit činnost na úseku přenesené působnosti instančně podřízených orgánů;

-prakticky totéž lze konstatovat u výkonu kontrolní činnosti.

V obou případech vnímám poctivou snahu Ministerstva vnitra o zlepšení situace. Jsem přitom přesvědčen, že úspěch jen v tomto snažení dokáže výrazně zvýšit kvalitu výkonu veřejné správy.

4. K ZAJIŠŤOVÁNÍ VYBRANÉ AGENDY KRAJSKÉHO ÚŘADU PARDUBICKÉHO KRAJE NA ÚSEKU SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

S ohledem na náplň činnosti odboru krajského úřadu, do kterého jsem zařazen, jsem si vybral agendu projednávání přestupků na úseku přestupků proti občanskému soužití, proti majetku a přestupků proti veřejnému pořádku. V popisu zajišťování uvedených agend budu preferovat zejména pohled organizační a personální, ve vazbě na četnost činnosti, kvalitu rozhodování. Současně využiji první výstupy ze srovnávání činností mezi krajskými úřady.³⁸

Z již uvedených podkladů Krajského úřadu Pardubického kraje pro zpracování výkazu Ministerstva vnitra o přestupcích projednaných orgány obcí a krajů (viz část

II. příspěvku) lze zjistit následující údaje o počtu případů u shora vybraných agend.

	Proti občanskému soužití	Proti majetku	Proti veřejnému pořádku
Rok 2006	1 330	886	180
Rok 2011	1 400	939	106

Lze tedy v podstatě konstatovat, že počet případů se v zásadě nemění. Co se však zvyšuje, a to od roku 2011, je počet odvolacích řízení. Konkrétně u sledovaných přestupků počet narostl dle našich interních statistik z průměrného počtu 60 vedených odvolacích řízení na 86 v roce 2011 s tím, že v roce 2012 se vši pravděpodobností přesáhneme hranici 100 odvolacích řízení. Byť výkon uvedené agendy nelze omezit jen na vydávání rozhodnutí, uvedený přehled postačí pro získání základního pohledu na její náročnost z pohledu její velikosti.

1) K organizačnímu začlenění vybraných agend

³⁸ Benchmarking 2011 – oblast správní řízení. Gremium ředitelů 21. září 2012. Zpracoval Hrubec, P.: Krajský úřad Zlínského kraje

Shora uvedené agendy zajišťuje (vedle mnoha dalších – např. řízení na úseku „sankčních oprávnění obcí“, ochrany pokojného stavu dle občanského zákoníku, správních řízení na úseku trvalého pobytu apod.)³⁹ samostatné oddělení vnitřních věcí. Je třeba zdůraznit, že nevykonává žádnou agendu na úseku samosprávy. Jeho úkoly jsou tedy spojené pouze s výkonem přenesené působnosti. Navíc považuji z hlediska organizace za důležité, že i ostatní činnosti na úseku přenesené působnosti jsou (s výjimkou úkolů na úseku organizačního a technického zabezpečení přípravy voleb dle příslušných zákonů) spojeny s vedením správních řízení, včetně ukládání sankcí za jiné správní delikty. To vše přispívá dle mého názoru ke zvyšování odbornosti do oddělení zařazených zaměstnanců. Důraz na odbornost umožnil, že oddělení vedle svých „agendových“ činností zajišťuje i roli metodika pro oblast přestupkového řízení v rámci celého úřadu.

2) Zaměstnanci zajišťující výkon agendy

Již jsem uvedl, že oddělení vnitřních věcí má daleko širší rozsah činnosti než je výkon sledovaných agend. Všichni zaměstnanci (i v zájmu zastupitelnosti) musí tedy zajišťovat i další činnosti. Z pohledu kvalifikace jde převážně o zaměstnance – absolventy právnických fakult, kteří pochopitelně splňují předepsané požadavky na výkon práce.⁴⁰ Jejich výsledky činnosti v rámci mezikrajského srovnávání (bez hlavního města Prahy) za rok 2011 jsou následující.

Bylo přijato celkem 117 podání, která byla v 86 případech řešena vydáním rozhodnutí ve věci. Z toho 2 rozhodnutí byla napadena soudní žalobou a u dvou rozhodnutí byl uplatněn podnět na přezkumné řízení. Porovnáním údajů s údaji z jiných krajů lze usuzovat, že patříme spíše mezi „klidnější“ kraje i s přihlédnutím k tomu, že nepatříme ke krajům velkým. Protože nemám souhlas ostatních samosprávních krajů se zveřejňováním jejich údajů, uvedu vždy (a tedy i v následujících případech) pro porovnání zjištěné mezní hodnoty – maximální a minimální s uvedením průměru bez identifikace kraje. Pokud jde o došlá podání, maximální počet, který byl ve sledovaných agendách v kraji vykázán, je 701 podání, minimální 112, průměrný počet pak činí 278 podání. V případě rozhodnutí ve věci bylo nejvíce vykázáno 309 rozhodnutí, nejméně pak 46, průměrný počet byl spočítán na 125 rozhodnutí. Zajímavé jsou i další údaje. Z vydaných rozhodnutí bylo 41,9 % potvrzujících (včetně případů změn rozhodnutí), 8,1 % rozhodnutí bylo vydáno (zpravidla těsně) po lhůtě 60 dnů (na tento fakt bylo u nás reagováno následným posouzením důvodů a jejich vyhodnocením a dále

³⁹ Směrnice č. VN/5/2012 z 28. 2. 2012 – Organizační řád Krajského úřadu Pardubického kraje – veřejně nedostupné

⁴⁰ Vyhláška č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška č. 304/2012 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávních celků

samostatnou interní kontrolou). Porovnání s ostatními kraji u těchto údajů vypadá následovně. V případě potvrzujících rozhodnutí je maximální hodnota 45,2 %, minimální 21 % a průměrná hodnota 32,5 % z počtu vydaných rozhodnutí celkem. Pokud jde o vykazování lhůt rozhodnutí po 60 dnech, byly zjištěny tyto hodnoty – maximální 26,9 %, minimální 0, průměrná hodnota 4 %.

Při porovnání s ostatními kraji nemůžeme pochopitelně být zcela spokojeni s opožděními (byť šlo o opoždění důvodná a v řádech dnů) ve lhůtách pro vydání rozhodnutí. Proto byla i provedena příslušná opatření včetně reorganizace činnosti oddělení. Naopak spokojeni můžeme být v dosaženém počtu potvrzovaných (či měněných) rozhodnutí, kterými správní řízení po oznámení účastníkům řízení končí. Zde se dělíme o třetí příčku v pomyslném pořadí v rámci krajů. Proč jsem zdůraznil právě tento údaj. Smyslem správního řízení včetně řízení přestupkového je vydání rozhodnutí ve věci. Rozumí se tím pochopitelně dosažení stavu, kdy je rozhodnutí pravomocné. V případě přestupků je situace dlouhodobě doslova poznamenána obecnou úpravou zániku odpovědnosti za přestupek.⁴¹ Zákonem stanovená lhůta k projednání přestupku do jednoho roku od jeho spáchání je příliš krátká a setkáváme se ve své praxi i s případy, kdy z tohoto důvodu (zániku odpovědnosti za přestupek) musí být řízení o přestupku zastaveno přes veškerou žádoucí aktivitu správních orgánů. Ostatně právě existence takto krátké lhůty vede k různým a obecně známým zdržovacím taktikám obviněných z přestupku. Je třeba v této souvislosti vnímat, že došlo rovněž k vyšší formalizaci postupů na úseku správního řízení (správní řád z roku 2004). Není tedy čas na opakované rušení přestupkových rozhodnutí a vracení věci k dalšímu projednávání. Proto mne těší nadprůměrná hodnota v počtu potvrzovaných (či měněných) rozhodnutí. Svědčí o dosažení dobré úrovně vedení agendy v rámci našeho kraje. Je výsledkem rozsáhlé metodické činnosti, a především stabilizace kvality prvostupňových orgánů. Té, jak už jsem naznačil, bylo dosaženo i rozsáhlým uzavíráním veřejnoprávních smluv. V případě Pardubického kraje je pro úsek přestupků projednávaných ze zákona všemi obcemi uzavřeno celkem 364 smluv. V podrobnostech mohu odkázat na publikovaný příspěvek, který se zabývá veřejnoprávními smlouvami v Pardubickém kraji.⁴²

Pokud jsem zdůraznil význam kvalitní metodické činnosti, mohu touto cestou ocenit a poděkovat ministerstvu vnitra za nadstandardní výkon metodické činnosti na sledovaném úseku, a to i přes poměrně nedávné, ale výrazné personální změny na příslušném pracovišti ministerstva (např. František Partík, ...).

⁴¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 20

⁴² Mocek, M.: K veřejnoprávním smlouvám a státní správě zejména z pohledu Krajského úřadu Pardubického kraje. Správní právo 3/2012, s. 155 - 170

Co uvést závěrem k zajišťování vybrané agendy. Výsledky hodnocení vnímám jako výsledek společné činnosti. Úspěchy i případné neúspěchy jsou výsledkem činnosti obcí, činnosti krajského úřadu, zprostředkovaně i činnosti ministerstva vnitra. Celkovou odpovědnost za území Pardubického kraje však nese jeho krajský úřad. Výsledky mohou být (a to je také naší každodenní snahou) pochopitelně i lepší. Tento přístup, a nejen k výkonu vybrané agendy, je třeba, dle mého názoru, trvale prosazovat. Uvědomovat si společné úkoly a cíle s individualizací odpovědnosti (včetně vyvozování odpovědnosti osobní) za činnost na svém úseku. Rušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro věcné nebo procesní chyby vnímám z hlediska dosahování cílů – řečeno sportovní terminologií – jako „prohru“ veřejné správy v rámci plnění konkrétního úkolu. Takové rozhodnutí odvolacího orgánu nemůže přinést uspokojení, ani když je vydáno v zákonem stanovené lhůtě a je v konkrétním případě nezbytné.

5. ZÁVĚR

Správní právo trestní zůstane přes sbližování s právem trestním i nadále subsystémem správního práva.⁴³ Právo správy ukládat tresty za správní delikty odpovídá teoretickému začlenění i dlouhodobé tradici u nás. S tímto konstatováním je v souladu i právě v současné době v elektronické knihovně vlády předkládaný návrh věcného záměru zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích). Zdá se tedy, že to nejdůležitější pro zlepšení stavu na úseku správního práva trestního (po předchozích marných pokusech) se konečně podaří řešit a uspokojivě vyřešit. Není mým záměrem zde připomínkovat předložený návrh. Chtěl bych však upozornit na to, že zpracovatele věcného záměru a budoucího návrhu zákona čeká velmi složitý a náročný úkol. Měli by mít na paměti nejen „modernost“ nové právní úpravy, která bud odpovídat současným požadavkům, ale zejména ty, kteří budou s právním předpisem pracovat. Kdysi (bohužel pro mne již dávno) nám, tehdejšími studentům na právnické fakultě, přednášeli, že k významným charakteristikám správního práva procesního (na rozdíl od soudního řízení) patří jednoduchost a neformálnost postupů. Tato charakteristika již z mnoha důvodů neplatí. Právě proto považuji za nutné připomenout, že důležité je nejen to, co se bude dělat či jak se bude postupovat. Stejně důležité je i to, kdo bude zabezpečovat postup dle příslušného právního předpisu.

Nemohu v této souvislosti nepřipomenout správní řád z roku 2004, který ve svých hodnotících zprávách ministerstvo vnitra označuje za významný zdroj chyb v činnosti veřejné správy. Napadají mne okamžité otázky. Je chyba v zákoně, v jeho přílišné náročnosti, složitosti a nepřehlednosti? Je chyba v nedostatečné připravenosti úředníků se zákonem pracovat? Proč jsou nedostatečně připraveni – je to otázka nedostatečné metodické činnosti nebo stabilizace úředníků?

⁴³ Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 7. vydání. Brno. Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 43

Osobně se domnívám, že alespoň částečné ano můžeme odpovědět ke každé otázce. Např. ke správnímu řádu z roku 2004 uvedl Dušan Hendrych, že je zákonem „.... který představuje doposud nejkomplexnější úpravu správního řízení u nás, ale také úpravu značně náročnou.“⁴⁴ Stručně řečeno ke koncepci nové právní úpravy nezbytně patří i posouzení těchto otázek a ve vazbě na ně pak i zhodnocení zkušeností z jiných zemí (např. omezení působnosti správy na úseku správního trestání – jen bloková řízení nebo tato řízení a řízení v prvním stupni s tím, že odvolacím orgánem by byly soudy apod.).

Další neprávní možnosti zlepšování situace na úseku správního trestání jsou naznačeny přímo v textu příspěvku. Vedle zvýšení povědomí o společném cíli orgánů veřejné správy, který spočívá ve výkonu dobré správy, sem patří vytváření odpovídajících podmínek těm, kteří veřejnou správu vykonávají současně s vyvozováním odpovědnosti za závažné chyby. Je tedy třeba umožňovat rozšiřování a prohlubování kvalifikace zaměstnanců, zlepšit poskytování odborné a metodické pomoci, posílit partnerskou spolupráci i tam, kde by ji nikdo na první popud nečekal - - kontrolovanému subjektu být partnerem (byť přísným) při kontrolách, stabilizovat zaměstnance vykonávající odborné činnosti, odstranit často velmi tuhý a škodlivý rezortismus. Za sebe i za náš krajský úřad mohu potvrdit, že se trpělivě snažíme jít shora naznačenými cestami. Veřejná správa a tedy i správní trestání je činností podzákonnou. Přes konstatování Zdeňka Kühna – „Pokud jsem mluvil o stabilitě, tak jsem ji myslel za situace, kdy předpis nebude nutno měnit, což předpokládá kvalitní předpisy, ale to už je skoro z říše sci-fi“⁴⁵, které bohužel odpovídá i mému názoru, jsem i nadále optimista. Věřím, že stav ve veřejné správě, a tedy i v oblasti správního trestání, se bude zlepšovat. Už jen proto, že je to fakticky naše jediná cesta, o které lze tvrdit, že je cestou odpovědnosti. Věřím, že jsme odpovědní.

Literature

- Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy, Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009, 232 s., ISBN 978-80-7357-458-1
- Hendrych, D. a kol.: Správní právo - Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, 822 s., ISBN 80-7179-442-2
- Kühn, Z., Januš, J.: Judikatura bude praktičtější. Právní rádce 3/2012,
- Mates, P.: Moderační právo správních soudů. Právní rozhledy 17/2012,
- Mocek, M.: K veřejnoprávním smlouvám a státní správě zejména z pohledu Krajského úřadu Pardubického kraje. Správní právo 3/2012,

⁴⁴ Hendrych, D.: Správní věda – teorie veřejné správy. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 101

⁴⁵ Kühn, Z., Januš, J.: Judikatura bude praktičtější. Právní rádce 3/2012, s. 10
-13

- Potěšil, L.: Správní trestání a správní právo trestní – významný prvek veřejné správy. Veřejná správa 16/2012,
- Potěšil, L.: Novela soudního řádu správního. Právní rádce 3/2012,
- Potěšil, L.: Správní trestání a soudní přezkum. Právní rozhledy 11/2012,
- Průcha, P.: Správní právo – obecná část. 7. Vydání, Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, 418 s., ISBN 978-80-7239-207-0
- Schelle, K.: Praktikum z dějin organizace veřejné správy 1918 – 1938. Ostrava: KEY Publishing s. r. o., 2007, 109 s., ISBN 978-80-87071-42-7
- Hodnotící zprávy k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy – poslední za roky 2010 – 2011 projednána vládou - Usnesení vlády ČR č. 330/2012 z 9. 5. 2012 – dostupné z <http://mvcr.cz>
- Benchmarking 2011 – oblast správní řízení. Gremium ředitelů 21. září 2012. Zpracoval Hrubec, P.: Krajský úřad Zlínského kraje
- směrnice Krajského úřadu Pardubického kraje VN/12/2012 – Systém kontrolní činnosti z 19. 4. 2012 – veřejně nedostupné,
- směrnice č. VN/5/2012 z 28. 2. 2012 – Organizační řád Krajského úřadu Pardubického kraje – veřejně nedostupné
- nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 14/09 z 25. 10. 2011 (č. 22/2012 Sb.) – viz Orbiter dictum,
- nález Ústavního soudu České republiky Pl. ÚS 21/04 z 26. 4. 2005 (č. 240/2005 Sb.),
- nález Ústavního soudu České republiky II. ÚS 96/09 ze 17. 7. 2009 – dostupné z <http://www.nalus.usoud.cz>
- rozsudek NSS z 13. 6. 2008, č. j. 2 As 9/2008-84 – dostupné z <http://www.nssoud.cz>
- rozsudek NSS z 31. 5. 2007, č. j. 8 As 17/207-135. Sbírka rozhodnutí NSS č. 10/207,
- Mates, P.: Koncentrační zásada ve správním řízení. Právní rádce č. 3/2012,
- Vedral, J.: Správní řád – Komentář. Praha: Bova Polygon 2006, 1048 s., ISBN 80-7273-134-3

Kontakt

miroslav.mocek@pardubickykraj.cz