

Posudek na disertační práci JUDr. Martina Škurka „Vliv evropského správního práva trestního na přestupkové řízení podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích“

Předložená disertační práce o rozsahu 268 stran je systematicky rozdělena do několika částí. V úvodu autor vymezuje předmět zkoumání jako posouzení konformity právní úpravy přestupkového řízení s požadavky evropského práva trestního a posouzení jeho vlivu na přestupkové řízení. Poukazuje na aktuálnost problému a na nedostatečné zpracování tématu v současné české literatuře, vytyčuje cíl a základní hypotézu práce. V části nazvané „Vnitrostátní právní úprava přestupkového řízení“ uvádí stručný vývoj správního trestání v Českých zemích a zmiňuje současnou právní úpravu přestupkového práva. Ve třetí části se autor zabývá evropským právem správním – vymezuje jeho pojem, podrobně rozebírá Evropskou úmluvu o ochraně práv a základních svobod a z ní plynoucí požadavky na spravedlivý proces, uvádí nejvýznamnější doporučení Výboru ministrů Rady Evropy. Čtvrtá část „Spravedlnost přestupkového řízení“ tvoří vlastní jádro práce, protože porovnává jednotlivé požadavky spravedlivého procesu s platnou právní úpravou přestupkového řízení, poukazuje na některé problémy a přináší návrhy de lege ferenda. Pátá část je věnována spravedlnosti sankcionování, šestá pak soudním přezkoumáváním rozhodnutí o přestupku. Práce je uzavřena závěry, ve kterých autor shrnuje dílčí závěry obsažené v jednotlivých částech práce a odpovídá na otázku, zda se potvrdila, resp. v jaké míře základní hypotéza disertační práce.

Práce je napsána kultivovaným jazykem, vcelku srozumitelně, pouze v některých případech lze vytknout používání hovorových obrátů, které do práce tohoto typu rozhodně nepatří (např. „řešení přestupků“, „udělování pokut“, „vyspecifikovat“). V některých partiích působí práce příliš mnohomluvně, některé myšlenky a obraty se opakují. Autor vychází z bohatých pramenů – ať již literatury monografické či časopisecké (české i zahraniční), tak judikatury Ústavního soudu, správních soudů, příp. jiných soudů i Evropského soudu pro lidská práva. Všechny prameny řádně cituje, citace jsou v zásadě v souladu s citační normou. V této souvislosti lze uvést, že pokud autor uvádí text zákona, nemůže odkazovat na jeho přepis v literatuře (např. na str. 31, str. 109).

Systematika práce je v zásadě dobrá. Autor se snaží logicky nejprve popsat požadavky plynoucí z Evropské úmluvy, resp. dalších dokumentů a pak porovnat jejich dodržení v naší platné právní úpravě přestupkového řízení. Z tématu práce vybočuje část pátá o spravedlnosti

sankcionování, protože problematika právní úpravy druhů a ukládání správních trestů je otázkou hmotněprávní (byť se samozřejmě v přestupkové řízení rozhoduje o vině a trestu).

Autor svoji práci nazval „Vliv evropského správního práva trestního na přestupkové řízení“. Nikde ale přesvědčivě nevysvětlil, co rozumí „evropským správním právem trestním“ a zda vůbec takové právo existuje. Chápe jej jako soubor obecně závazných právních norem, nebo do něj zahrnuje též nezávazné dokumenty doporučující povahy?

Další otázkou zcela zásadní povahy, jejíž řešení z práce nevyplývá, je problém, zda autor chápe Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod jako přímý pramen současné úpravy řízení o přestupcích. Na zodpovězení této otázky totiž záleží zejména chápání rozhodování o vině a trestu za přestupky správními orgány a přezkoumávání jejich rozhodnutí správními soudy. Ze závěrů, které autor činí v části o soudním přezkumu, plyne, že není zcela pochopen požadavek tzv. plné jurisdikce orgánu rozhodujícího o správních deliktech za situace, kdy u nás rozhodují v první i druhé instanci o správních deliktech správní orgány. Současný soudní řád správní neumožňuje soudu meritorně rozhodnout o výroku o vině a moderační oprávnění je vázáno na velmi restriktivní a svazující podmínky. Autor však požaduje moderační oprávnění zcela odstranit.

Konečně je třeba autorovi vytknout, že do práce procesního zaměření zařadil též pojednání o typicky hmotněprávních institutech (viz zejména část 4.4). Kromě toho i v dalších partiích neustále sklouzává do řešení hmotněprávní problematiky (např. str. 33 a násl., str. 105 – 129, str. 155 a násl., str. 206), což je podstatná chyba.

Lze konstatovat, že některé návrhy autora de lege ferenda jsou nepřiměřené povaze mnohých přestupků, které v zásadě jsou méně závažnou formou protiprávní trestné činnosti ve srovnání s trestnými činy. Proto se vždy uvádí, že „Trestní řízení a řízení o správních deliktech jsou dvě samostatné procesní sféry, jejich instituty nejsou automaticky navzájem přenositelné. V trestním řízení jsou ve hře přece jen závažnější a citlivější záležitosti a proto též trestním řádem poskytované garance ochrany občanských práv jsou vyšší a kontrolní mechanismy a procedury s tím spojené jsou důkladnější a náročnější. Ve správním trestání se lze spokojit i s jednoduššími a méně formálními postupy“ (srov. Musil, J. Teoretická a ústavní východiska správního trestání. AUC-I., 2010, č. 1. Str. 70). Návrhy autora by byly často spojeny s velkou těžkopádností a nákladností přestupkového řízení. Navíc autor pléduje pro

zakotvení řady institutů a zásad, které jsou ve prospěch obviněného, přehlíží však např. postavení poškozeného, o zájmu celé společnosti na stíhání a potrestání přestupků ani nemluvě.

Autor se v některých partiích dopouští určitých chyb a nepřesností, na které je níže poukázáno.

Z konkrétních připomínek lze uvést např.

str. 10 – lze vyslovit tezi, že evropské správní právo je na mezinárodní úrovni nejpropracovanějším souborem právně závazných a doporučujících dokumentů?

str. 21 – jaké jiné správní delikty než přestupky byly upravovány v předpisech 19. století?

str. 26 – předmětem přestupkového řízení není přestupek, ale skutek.

str. 27 – co znamená, že přestupkový zákon v oblasti vymezení skutkových podstat představuje podpůrnou roli? Jaký je podle autora vztah mezi materiálním znakem a následkem přestupku (2. odstavec).

str. 29 – autor zaměňuje znak protiprávnosti přestupku s jeho označením za přestupek.

str. 30 – zavinění jako znak přestupku je něco jiného než osobní odpovědnost fyzické osoby za protiprávní jednání. Tamtéž – je přestupkové právo výhradně právem psaným?

str. 32 – smyslem přestupkového zákona rozhodně není „zejména úprava procesní povahy“.

str. 48 – Evropský soudní dvůr – dnes Soudní dvůr Evropské unie.

str. 49 – o ústavních stížnostech nerozhoduje Ústavní soud jen nálezem.

str. 50 – právo na náhradu škody není otázkou procesního práva.

str. 56 – výklad pojmu „trestní obvinění“ není extenzitní (když tak k čemu?), ale autonomní.

str. 61 – autor vůbec nevysvětlil, v čem spočívá kontradiktornost řízení. Provádění důkazního řízení sice s touto zásadou souvisí, ale není to totéž a rozhodně to není totéž co přístup k důkazům. V souvislosti s touto zásadou není též vysvětlena zásada rovnosti zbraní (str. 76) a jak (a zda vůbec) se v přestupkovém řízení uplatní.

str. 105 – Jak souvisí čl. 39 LPS se zákonností přestupkového řízení ???

str. 110 – lze vyslovit tezi, že hlavním smyslem přestupkového zákona je prevence přestupkové činnosti?

str. 114 – jaké požadavky stanoví dokumenty „evropského správního práva trestního“ na úpravu exekuce a v čem je podle autora platná právní úprava s nimi v rozporu?

str. 136 a násl. – hmotněprávní - jak je to s retroaktivitou procesních ustanovení?

str. 143 – v úvahách o nových důkazních prostředcích zcela chybí úvaha o výsledku obviněného. V této partii není vysvětleno, jaký je rozdíl, resp. vztah mezi podklady pro rozhodnutí a důkazy (totéž str. 191).

str. 146 a násl. – problémem u naplnění zásady rychlosti není nečinnost správního orgánu a uplatnění opatření proti nečinnosti, protože správní orgán je nucen postupovat rychle s ohledem na možnost promlčení přestupku. Je spíše otázkou, jak se bránit obstrukčním praktikám obviněného.

str. 150 – zásada přiměřenosti není totéž co zásada zákonnosti.

str. 152 – je třeba, aby zákon opakovat to, co zakotvuje LPS?

str. 153 – čím by se mělo lišit ustanovení o zákazu zneužití pravomoci správního orgánu od obecné úpravy ve správním řádu?

str. 163 – podjatost nemusí účastník řízení prokazovat, stačí pochybnost o nepodjatosti. Problémem i zde je často spíše zneužívání námitky podjatosti ze strany obviněného s cílem prodloužit řízení. Výklad § 14 odst. 1 správního řádu nečiní větší obtíže.

str. 164 - zásada legality a oficiality (alespoň pro zahajování řízení) jsou v přestupkovém zákoně upraveny.

str. 167 – pokud by bylo přestupkové řízení vždy zahájeno „oznámením o zahájení řízení“, pak by nebylo řízení zahájeno podáním návrhu navrhovatele (viz však dále v práci)? Oznámení by mělo obsahovat výrok, odůvodnění a poučení?? Šlo by o rozhodnutí s možností opravného prostředku (stížnost) a autoremedury??

str. 169 – v textu ustanovení § 67 odst. 3 nemůže být nic vysvětlováno.

str. 170 – není zřejmé, které z navrhovaných institutů by byly před a které po zahájení řízení.

str. 172 – jaká je souvislost mezi zásadou oficiality a zásadou součinnosti?

str. 173 - myslí autor vážně návrh na zavedení trestnosti neoznámení všech přestupků soukromými osobami ??? Srov. též § 368 trestního zákoníku.

str. 177 – v přestupkovém řízení se uplatňuje i zásada projednací??

str. 181 – osoba zastupující obviněného nemá postavení obhájce. Obviněný by mohl mít několik advokátů?

str. 186 – v § 36 odst. 1 správního řádu není upravena „pravá“ koncentrace. Otázka uplatnění novot v odvolacím řízení byla již dávno vyřešena judikaturou a teorií.

str. 191 – v čem spočívá modifikace zásady rovnosti upravené ve správním řádu?

str. 194 – pokud je povinné ústní jednání, rozhodně nejde o řízení prostřednictvím spisu.

str. 206 – jak je to s přípustností analogie v procesním právu? To autor vůbec neřeší.

str. 227 – rozdělení přestupkové agendy mezi obecní úřady a přestupkové komise nečiní větší potíže, tato možnost vyplývá z dikce „může zřizovat“ v § 53 odst. 3 přestupkového zákona.

str. 230 – rozhodují dne správní soudy skutečně s tzv. plnou jurisdikcí?

str. 231 – jak by měl být přezkoumáván výrok o náhradě škody způsobené přestupkem?

str. 235 – není jasné, zda autor správně pochopil smysl kasační stížnosti a důvody pro možnost správního orgánu ji podat (je účastníkem soudního řízení).

str. 236 a násl. – sporné jsou teze o návrhu vypustit úpravu moderačního práva správního soudu.

Přes výše uvedené nedostatky, chyby a nepřesnosti práci doporučuji k ústní obhajobě. Autor musí ovšem reagovat na uvedené připomínky a zejména zodpovědět zásadní otázky naznačené na str. 1 posudku (předposlední a poslední odstavec).

V Praze dne 17. 6. 2014



doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.