

LEGAL DATA HUB

Studie 2/2023

duben 2023

Jak zlepšit výběr pokut? Experiment se zjednodušením informací

LIBOR DUŠEK, CHRISTIAN TRAXLER, NICOLAS PARDO



PRÁVNICKÁ
FAKULTA
Univerzita Karlova



LEGAL
DATA
HUB

O AUTORECH



LIBOR DUŠEK

Libor Dušek je docentem ekonomie a vedoucím katedry národního hospodářství na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

Kontakt: dusekl@prf.cuni.cz.



CHRISTIAN TRAXLER

Christian Traxler je profesorem ekonomie na Hertie School v Berlíně.



NICOLAS PARDO

Nicolas Pardo je Data Scientist v Auto1 Group v Berlíně. V době řešení projektu byl doktorským studentem na Hertie School v Berlíně.

Děkujeme vedení města Říčany za spolupráci na řešení projektu a Jaromíru Froncovi a Janu Ježkovi za připomínky a korektury textu

Legal Data Hub je projektem Právnické fakulty UK. Sdružuje akademiky a studenty, kteří zkoumají fungování justice, právní regulace a kriminalitu pomocí analýzy dat a statistických metod. Poskytuje technické zázemí pro datové analýzy.

Publikuje krátké studie (*policy briefs*) k aktuálním tématům a popularizuje výsledky akademických studií pro širší publikum.

www.prf.cuni.cz/legal-data-hub

<https://twitter.com/LegalDataHub>

Partnerem projektu je advokátní kancelář BADOKH.

B A D O K H

Děkujeme za finanční podporu.

Studie je popularizačním shrnutím výzkumného článku Dušek, L., Pardo, N., & Traxler, C. (2022) Salience and Timely Compliance: Evidence from Speeding Tickets, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 41(2), 426-449, web <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/pam.22387>. Výzkum byl realizován v rámci mezinárodního badatelského projektu financovaného Grantovou agenturou České republiky (grant 17-16583J) a Deutsche Forschungsgemeinschaft (grant TR-1471/1-1). Autoři ani s nimi spojené akademické instituce neobdrželi od města Říčany žádné finanční ani jiné plnění za tento výzkum.

Upozornění: Tato studie reprezentuje pouze názory autorů a nikoli oficiální stanovisko Právnické fakulty UK.

SHRNUTÍ

- **Jednoduchou a velmi levnou změnou – stručným průvodním dopisem – lze zvýšit a zefektivnit výběr pokut za dopravní přestupky.**
- Městské úřady vymáhají pokuty za banální dopravní přestupky typicky tak, že v prvním kroku zašlou tzv. výzvu k úhradě určené částky provozovateli vozidla, který by ji měl zaplatit do dne splatnosti. V případě neuhrazení následují další kroky, na jejichž konci pachatel obvykle platí vyšší sankci. Tyto kroky jsou ovšem pro úřady nákladné a jejich úspěšnost není vysoká. Pro zlepšení výběru pokut je proto důležité, aby co nejvíce výzev bylo uhrazeno do dne splatnosti.
- Výzva k úhradě je ovšem dlouhý, právně-formalistický text, pro běžného občana obtížně srozumitelný. Může zjednodušení textu a zvýraznění klíčových informací zlepšit srozumitelnost a motivovat ke včasnému placení? To jsme experimentálně otestovali v pilotním projektu ve spolupráci s městem Říčany, které provozuje rozsáhlý systém úsekového měření rychlosti.
- Téměř 80 tisíc výzev k úhradě bylo náhodně přiřazeno do čtyřech skupin. Ve třech experimentálních skupinách byly na úvod výzvy **přiloženy velmi stručné průvodní dopisy v rozdílných verzích**. Dopisy **zdůrazňovaly klíčové informace** ve výzvě. Verze „Lhůta“ zdůrazňovala, že výzva musí být **uhrazena do 15 dnů**. Verze „Sankce“ upozorňovala na **hrozbu vyšší sankce** v případě včasného nezaplacení. Verze „Lhůta + Sankce“ kombinovala obě informace. Kontrolní skupina obdržela standardní text výzvy.
- Sledovali jsme, jaká část pokut byla zaplacená v 15denní lhůtě, respektive byla zaplacená do 100 dnů. V kontrolní skupině bylo ve lhůtě zaplacen 77,9 % pokut, a do 100 dnů bylo zaplacen 83,5 % pokut.
- **Verze dopisu „Lhůta + Sankce“ zvýšila podíl pokut zaplacených v 15denní lhůtě o 2,06 procentního bodu** a podíl pokut zaplacených do 100 dnů o 1,75 procentního bodu. Z opačné perspektivy tento **průvodní dopis snížil podíl pokut, které nejsou zaplacený včas, o 9 %**. Další verze dopisu měly slabší nebo žádný efekt.
- Přikládání stručných průvodních dopisů má jednoznačně pozitivní rozpočtové přínosy pro město. Nejúčinnější verze dopisu snižuje administrativní náklady s následným vymáháním pokut (cca 1 CZK na přestupek) a zvyšuje příjmy z pokut (cca 11,8 CZK na přestupek). Náklady jsou triviální (cca 0,2 CZK na přestupek). Čistý rozpočtový přínos pro město tak činí cca 12,6 CZK na přestupek, přičemž průměrná částka k úhradě je 830 Kč.
- Pokud by nejúčinnější průvodní dopis „Lhůta + Sankce“ byl trvale přikládán ke všem výzvám, generoval by čistý rozpočtový přínos ve výši přibližně 530.000 CZK ročně. **Na základě zjištění z pilotního projektu město Říčany začalo přikládat průvodní dopis „Lhůta+Sankce“ ke všem výzvám trvale**. Rozpočtové přínosy pokryjí přibližně čtvrtinu personálních nákladů spojených s celou agendou přestupků z úsekového měření.
- Tento výzkum má obecné využití v řadě kontextů vymáhání práva, kdy adresát obdrží komplikované vyrozumění a má na něj včas reagovat. Zjednodušení textu a zdůraznění klíčových informací může vymáhání práva zefektivnit; vhodný redesign vyrozumění lze experimentálně testovat.



PROČ JE DŮLEŽITÉ ZAJISTIT VČASNÉ PLACENÍ POKUT

Dopravní přestupky jsou typicky trestány finančními sankcemi (v dalším textu je z důvodu srozumitelnosti pro širší publikum označujeme souhrnně „pokuty“ bez ohledu na konkrétní právní formu¹). Výběr pokut obnáší vymáhání relativně malých částek od velkého počtu lidí. Pro efektivnost výběru je proto důležité, aby jich co nejvíce bylo zaplacené včas do dne splatnosti. Pokuty nezaplacené včas jsou nákladné: veřejné orgány vynakládají dodatečné zdroje na jejich vymožení; část pachatelů nakonec hradí vyšší pokutu, případně nese i náklady spojené s exekucí. Neúspěšný výběr pokut oslabuje jejich výchovný efekt.

V kontextu této studie – výběr pokut z úsekového měření rychlosti v ORP Říčany – nebylo plných 21 % uložených pokut uhrazeno do dne splatnosti. V jiných jurisdikcích je tento problém ještě horší.² Má proto smysl hledat způsoby, jak motivovat více pachatelů přestupků ke včasnému zaplacení pokuty.

Dopravní přestupky bývají většinou bagatelní, důkazně jednoduché, a výše pokuty se pohybuje od několika set do maximálně několika tisíc korun. Včasné zaplacení pokuty by z pohledu pachatele mělo být jednoduchou záležitostí. Nicméně pachatel je o přestupku informován dlouhou komplikovanou písemností plnou právních formalismů (tzv. „výzvou k úhradě“). Klíčové informace z ní nemusí být běžnému občanu zřejmé včetně hrozících důsledků v případě nezaplacení. Zjednodušení textu a zvýraznění klíčových informací může proto zlepšit srozumitelnost a motivovat ke včasné úhradě.

Zlepšení výběru pokut bylo cílem pilotního projektu, který jsme realizovali ve spolupráci s městem Říčany, které v srpnu 2014 zavedlo systém úsekového měření rychlosti. V létě 2018 systém rozšířilo o další 4 měřené úseky v Říčanech a 22 úseků v obcích ve správním obvodu ORP Říčany. Pokuty jsou vymáhány v režimu „objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla“, kdy provozovatelům je nejprve zaslána tzv. výzva k úhradě, kterou by měl provozovatel uhradit do 15 dnů.³ Po včasné úhradě je věc odložena bez dalších následků pro provozovatele či řidiče.⁴ Náklady vymáhání pokut jsou v tomto procesu minimální díky vysoké standardizaci a automatizaci.

Administrativně komplikovaný, zdouhavý a nákladný ale proces nastává, pokud výzva včas uhrazena není. Úřad pak podniká další kroky směřující k faktickému potrestání přestupku v procesně komplikovanějším správním řízení. Na jeho konci typicky provozovatel nebo řidič hradí vyšší sankci a v určitých případech mohou být řidiči přičteny body.⁵

V době přípravy projektu (květen-září 2017) neuhradilo pokutu (tj. určenou částku) za základě první výzvy k úhradě 20 % pokutovaných osob. Úspěšnost dalších kroků nebyla vysoká: bylo vybráno dodatečných 5 % pokut ze všech prvních výzev. Další 11 % prvních výzev bylo uhrazeno po dni splatnosti. I toto je pro město administrativně nákladné, neboť dle zákona má úřad částku zaplacenou po dni splatnosti vrátit a pokračovat v šetření přestupku. V praxi částku skutečně vrátí a následně uloží vyšší pokutu ve standardním správním řízení. Pro trestané osoby je toto časově nákladné a též nesrozumitelné.⁶

1 Finanční sankcí může být pokuta (§ 125c odst. 5 zákona 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích), pokuta uložená příkazem na místě (§ 125c odst. 7) nebo určená částka, k jejíž úhradě je vyzván provozovatel vozidla (§ 125h). Pojem „pokuta“ používáme v celém textu ve smyslu obecně srozumitelného pojmu zahrnujícího všechny finanční sankce za dopravní přestupky, přestože ve striktně formálním právním smyslu se provedený výzkum týkal výběru určených částek ukládaných provozovatelům výzvou k úhradě.

2 Například v nedávných letech bylo v Berlíně zaplacen do dne splatnosti 75 % pokut za dopravní přestupky (Statistical Yearbook of Berlin, 2019), v Chicagu 67 % (Woodstock Institute (2018). How Chicago's Vehicle Ticketing Practices Unfairly Burden Low-Income and Minority Communities, report; Chicago, IL.). V Praze 1 bylo v letech 2018 až 2022 finálně uhrazeno 53 až 59 % vypravených výzev za přestupky v parkování, tj. procento výzev uhrazených do dne splatnosti bylo ještě nižší. (Zdroj: Praha 1 transparentní, statistika „Přestupky a parkování / Přestupky podle stavu zpracování“, dostupné na <https://transparentni.praha1.cz/>)

3 Od 1.1.2022 byla doba splatnosti prodloužena na 30 dnů (zákon č. 365/2021 Sb, kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích)

4 § 125f a § 125h zákona 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích.

5 Výše pokuty (tj. určené částky) na základě výzvy k úhradě byla na počátku pilotního projektu 900 CZK (překročení nejvyšší povolené rychlosti do 20 km/h po odečtení tolerance měření) a 1900 CZK (při překročení od 20 do 40 km/h). V případě nezaplacení se provozovatel vystavoval riziku zaplacení celkové pokuty až 2500 a 5000 CZK, přestože reálně ukládané pokuty (v diskreci úřadu) byly ve většině případů nižší. Překročení nejvyšší povolené rychlosti o více než 40 km/h je řešeno jinou procedurou než výzvou k úhradě; těchto přestupků se pilotní projekt netýkal. Od ledna 2019 byly zavedeny jemnější kategorie pro základní výši pokuty: 700 CZK (při překročení do 12 km/h), 900 CZK (12-20 km/h), 1500 (20-26 km/h) a 1900 CZK (26-40 km/h). V mezidobí od července do prosince 2018 se v určitých případech ukládaly i pokuty ve výši 500 a 1400 CZK.

6 V důsledku prodloužení lhůty na 30 dnů od roku 2022 počet výzev uhrazených dobrovolně, ale po lhůtě, výrazně klesl.

Samotná výzva je dvoustránkový, právně-formalistický dokument, pro běžného občana obtížně srozumitelný (viz [Příloha 1](#)). Není z něj zřejmé, jaké důsledky plynou z nezaplacení pokuty či zaplacení po dni splatnosti. Zejména pod formulací „úřad bude pokračovat v šetření přestupku“ si běžný člověk nutně nepředstaví, že tento postup pro něj při další nečinnosti znamená vyšší pokutu a případně i odečtení bodů.

Zdůraznění klíčových informací a jejich podání srozumitelnou formou tak může zvýšit včasné placení pokut a celkovou úspěšnost výběru. S tímto cílem jsme v pilotním projektu navrhli a experimentálně otestovali behaviorální intervenci („nudge“). Intervence spočívala v tom, že na úvod rozeslaných výzev k úhradě byl přiložen stručný průvodní dopis v délce několika řádků. Dopis zdůrazňoval – v závislosti na variantě – konkrétní klíčovou informaci relevantní pro rozhodování provozovatele, zda a kdy pokutu uhradí. Přestupky byly náhodně zařazeny do třech experimentálních skupin a jedné kontrolní skupiny, které se lišily verzí průvodního dopisu:

- Verze „Lhůta“: obsahoval informaci, že částku je třeba uhradit do 15 dnů od obdržení.
- Verze „Sankce“: obsahoval informaci o důsledcích nezaplacení, tj. hrozbu vyšší pokuty a přičtení bodů.
- Verze „Lhůta + Sankce“: kombinoval informaci z verzí „Lhůta“ i „Sankce“ (viz [Příloha 2](#)).
- Kontrolní skupina obdržela standardní text výzvy bez průvodního dopisu.

Celkem bylo v rámci projektu rozesláno 78,882 výzev k úhradě v období od listopadu 2017 do srpna 2019, s rovnoměrným zastoupením čtyřech skupin. K analýze výsledků byla k dispozici anonymizovaná individuální data z administrativní databáze přestupků: zachycují přesný čas přestupku, naměřenou rychlost, výši určené částky k úhradě, datum odeslání a doručení výzvy, způsob odeslání (poštou nebo datovou schránkou), datum zaplacení apod.

Hlavním sledovaným ukazatelem je podíl výzev, které byly uhrazeny v tehdy předepsané lhůtě 15 dnů.⁷ Dalším ukazatelem je podíl pokut uhrazených do 100 dnů, neboť z praktického fiskálního pohledu již velmi přesně zachycuje konečné zaplacení pokuty.⁸

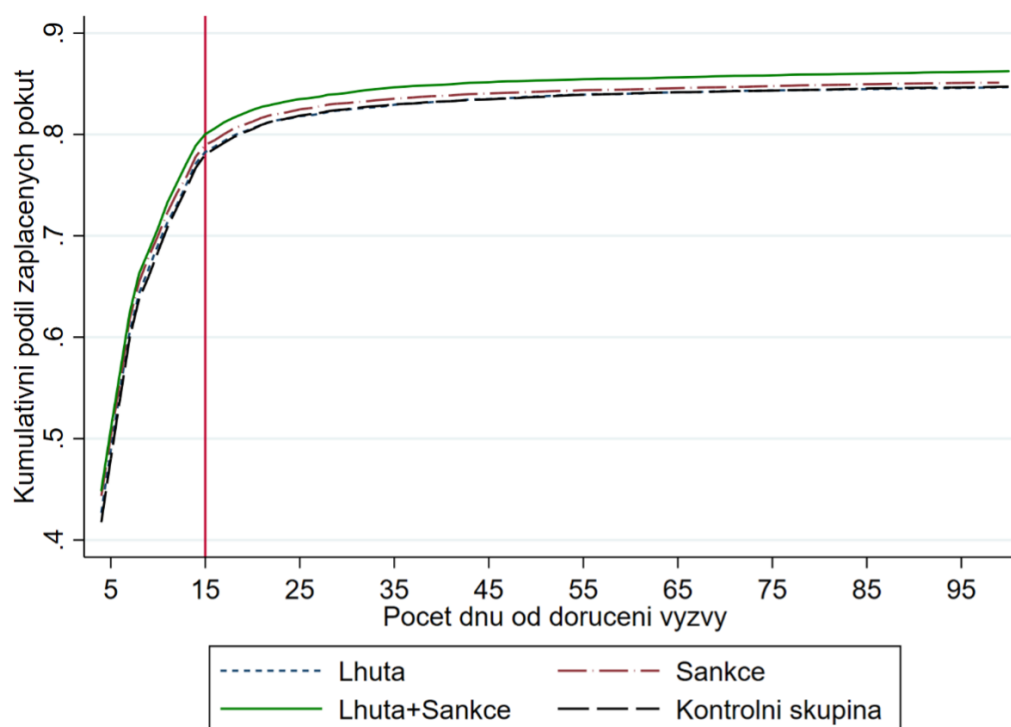
VÝSLEDKY

Graf 1 ukazuje, jak se s počtem dnů po doručení výzvy vyvíjel kumulativní podíl zaplacených pokut v jednotlivých skupinách. Provozovatelé v kontrolní skupině zaplatili v 15denní lhůtě 77,9 % pokut. Procento zaplacených pokut v dalších dnech roste, ale po 70 dnech je již téměř konstantní a v kontrolní skupině dosahuje 83,5 % po 100 dnech. U verze průvodního dopisu „Lhůta“ je kumulativní podíl zaplacených výzev prakticky stejný. Provozovatelé, kteří obdrželi verzi dopisu „Sankce“, uhradili mírně vyšší procento pokut, a to jak po 15 dnech, tak po celou zbývající dobu. Nejvyšší podíl zaplacených pokut je u verze „Lhůta+Sankce“: Provozovatelé, kterým průvodní dopis zdůraznil termín pro zaplacení i důsledky nezaplacení, zaplatili 80 % pokut do 15 dnů, a celkem 85,25 % pokut do 100 dnů.

⁷ Předmětem projektu naopak nebylo zkoumání této intervence na chování řidičů v provozu. Separátní studie zkoumají kauzální dopady uložení pokuty na následné chování pokutovaných řidičů (Dušek a Traxler 2022) a celkové dopady úsekového měření rychlosti na zklidnění provozu (Dušek 2017).

⁸ Opět zdůrazňujeme, že tento ukazatel nerozlišuje, zda byla pokuta uhrazena jako „určená částka“ na základě první výzvy k úhradě, nebo jako „pokuta“ uložená v následném správním řízení. Podstatné je, u jakého procenta přestupků byla do 100 dnů od odeslání první výzvy zaplacená finanční sankce.

Graf 1: Kumulativní podíl zaplacených pokut dle variant průvodního dopisu



Vliv jednotlivých verzí průvodního dopisu na zaplacení pokuty do 15 a do 100 dnů jsme odhadli též pomocí regresního modelu.⁹ Tabulka 1 ukazuje odhadnuté efekty. První odhad ve sloupci (1) udává, že v kontrolní skupině je v 15denní lhůtě zaplaceno 77,93 % pokut. Průvodní dopis ve verzi „Lhůta“ měl na placení pokut jen minimální a statisticky nevýznamný vliv. Verze „Sankce“ zvýšila platby ve lhůtě o 0,96 procentního bodu, a tento efekt je statisticky významný. Vůbec největší efekt měl průvodní dopis v kombinované verzi „Lhůta + Sankce“: zvýšil placení pokut o 2,06 procentního bodu (a i tento efekt je statisticky významný).

9 Odhadovaným modelem je linear probability model, v němž závislou proměnnou je kategorická proměnná rovná jedné, pokud provozovatel do 15, respektive 100 dnů, pokutu zaplatil. Vysvětlujícími proměnnými jsou kategorické proměnné indikující jednotlivé verze dopisů, a ve sloupcích (2) a (4) též řada charakteristik přestupku a provozovatele, které potenciálně mají vliv na zaplacení pokuty. Seznam zahrnutých proměnných je v poznámce k Tabulce 1. Pro úplný popis metodiky a testy robustnosti modelu viz Dušek, Pardo, a Traxler (2022), str. 433-439.

Tabulka 1: Odhady efektů verzí průvodního dopisu na placení pokut

Sledovaná proměnná	(1)	(2)	(3)	(4)
	Zaplaceno ve lhůtě (15 dnů)		Zaplaceno do 100 dnů	
Kontrolní skupina	77.93*** (0.37)	-	83.50*** (0.35)	-
Efekt dopisu „Lhůta“	0.22 (0.41)	0.27 (0.39)	0.00 (0.37)	0.12 (0.35)
Efekt dopisu „Sankce“	0.96** (0.42)	0.93** (0.40)	0.50 (0.37)	0.54 (0.35)
Efekt dopisu „Lhůta + Sankce“	2.06*** (0.42)	2.02*** (0.41)	1.75*** (0.37)	1.59*** (0.36)
Kontrolní proměnné	Ne	Ano	Ne	Ano

Poznámka: Tabulka ukazuje odhady regresního modelu (linear probability model). Specifikace 2 a 4 zahrnují i kontrolní proměnné: fixní efekty pro jednotlivé měřené úseky; pro týden, ve kterém byla pokuta odeslána; den v týdnu a hodinu, kdy byl přestupek spáchán; proměnné, které kontrolují pro: výši pokuty, závažnost přestupku, naměřenou rychlost, zda byla pokuta zaslána poštou či elektronicky, zda se jednalo o soukromé či firemní auto, kraj, kterém je auto zaregistrováno, dobu mezi spácháním přestupku a doručení pokuty. Celkový počet pozorování je 78.882. Odhadnuté koeficienty a k nim odpovídající směrodatné odchylky (v závorkách) mohou být interpretovány jako procentní body. ***/**/* značí statistickou významnost na hladině 1%/5%/10%.

Pravá polovina Tabulky 1 potom ukazuje efekty na zaplacení pokuty do 100 dnů. V kontrolní skupině je do 100 dnů zaplaceno 83,5 % pokut. Efekty všech verzí průvodního dopisu jsou o něco menší než efekty na platbu do 15denní lhůty. Důvodem je, že po nezaplacení ve lhůtě následují ze strany úřadu administrativní kroky směřující k vymáhání platby. Tyto kroky zčásti stírají rozdíly mezi verzemi. Opět, verze „Lhůta + Sankce“ má jednoznačně největší efekt: zvyšuje podíl pokut zaplacených do 100 dnů o 1,75 procentního bodu a tento efekt je statisticky významný. Verze „Sankce“ má malý a statisticky nevýznamný efekt. Verze „Lhůta“ má zcela nulový efekt.

COST-BENEFIT ANALÝZA

Pilotní projekt ukázal, že testovaná intervence ve své neúčinnější verzi – průvodní dopis „Lhůta + Sankce“ zvyšuje podíl pokut zaplacených ve lhůtě o 2,06 procentního bodu a podíl pokut zaplacených v delším horizontu o 1,75 procentního bodu. Na první pohled se tento efekt může zdát nevýrazný. Odpovídá ovšem doloženým efektům obdobných „nudge“ intervencí v jiných zemích a v jiných kontextech, které zdůrazňovaly hrozbu sankce.¹⁰ Dá se na něj podívat i z opačného úhlu: v kontrolní skupině není ve lhůtě zaplaceno 22,07 % pokut, a nejuspěšnější verze průvodního dopisu toto procento snížila o 2,06 procentního bodu, tedy o 9,3 %. Snížení počtu nezaplacených pokut o necelých deset procent je jistě nezanedbatelný výsledek intervence.

Analýza v této kapitole ukazuje, že se jedná o velmi efektivní intervenci z hlediska poměru přínosů a nákladů pro obyvatele města. Dále diskutujeme i celospolečenské přínosy a náklady (tj. to, co ekonomové obvykle myslí pod pojmem cost-benefit analýza).

Dopady na rozpočet města

Prvním rozpočtovým přínosem je úspora administrativních nákladů spojených s dodatečnými kroky na vymáhání pokut nezaplacených ve lhůtě na základě první výzvy. Tyto kroky zaberou okolo 15 minut u obvyklých případů (a mnohem déle u případů, které se procesně protáhnou). Při předpokládaných nákladech práce ve výši 200 CZK na hodinu činí průměrné náklady na administraci jedné nevyřízené pokuty 50 CZK. Zvýšení podílu včas zaplacených pokut o 2,06 p.b. tak představuje snížení administrativních nákladů minimálně o 1,03 CZK na jeden přestupek.

¹⁰ Antinyan a Asatryan (2019) podávají přehled dosavadních výzkumů “nudge” intervencí v oblasti výběru daní. V domácím kontextu zkoumali Cahliková et al (2021) vliv rozdílně formulovaných upomínkových dopisů na výběr televizních poplatků. Upozornění na hrozící sankci zvýšilo procento neplatičů, kteří se následně k placení televizního poplatku registrovali, o 4.4 procentní body, ve srovnání se standardní verzí upomínkového dopisu.

Druhým rozpočtovým přínosem je zvýšení příjmů z pokut. Průvodní dopis zvyšuje podíl pokut, které jsou nakonec uhrazené, o 1.75 p.b. Díky včasnému placení ale město přichází o příjmy z vyšší pokuty, která se ukládá ve správním řízení. V souhrnu těchto efektů, při průměrné částce k úhradě (830 CZK) a průměrného rozdílu mezi uloženou vyšší pokutou a částkou k úhradě (870 CZK) vede dopis „Lhůta + Sankce“ ke zvýšení rozpočtových příjmů o 11.83 CZK na jeden přestupek.¹¹

Rozpočtové náklady intervence jsou prakticky triviální – u výzev zasílaných datovou schránkou (40 % výzev) jsou nulové, u výzev zasílaných poštou představují vytištění a přidání jednoho listu papíru A4. Zvýšené náklady na přidání průvodního dopisu kalkulujeme ve výši 0,24 CZK na průměrnou výzvu. Čistý rozpočtový přínos verze průvodního dopisu „Lhůta + Sankce“ tak činí 12,62 CZK.¹² Rozpočtové přínosy převyšují náklady 53krát.

Systém úsekového měření generoval v době pilotního projektu přibližně 3.500 pokut měsíčně. Pokud by neúčinnější průvodní dopis byl trvale přikládán ke všem výzvám, čistý rozpočtový přínos pro město výši by činil přibližně 530.000 CZK ročně.¹³ Pro perspektivu je to více, než roční náklady na zaměstnání jednoho úředníka v odboru správních agend a dopravy. Výnosy z intervence tak pokryjí přibližně čtvrtinu personálních nákladů spojených s celou agendou přestupků z úsekového měření.

Z pohledu obyvatel města Říčany je též podstatné, jaká část pokut připadá na rezidenty a nerezidenty. Rezidenti platí pokuty fakticky „sami sobě“, tj. přispívají do rozpočtu vlastního města. Pokuty placené nerezidenty jsou čistým přínosem pro obyvatele města, jelikož umožňují financovat více veřejných statků a služeb či snížit jiné daně a poplatky. Podíl pokut hrazený rezidenty nelze z dostupných dat jednoznačně určit, ale lze dovodit, že je velmi nízký, mezi 2 až 4 procenty.¹⁴ Z celkového zvýšení příjmů z pokut o 11,83 CZK na pokutu je tak 11,36 až 11,59 CZK placeno nerezidenty.

Po započtení úspory administrativních nákladů a nákladů na přiložení průvodních dopisů docházíme k závěru, že průvodní dopisy přinášejí obyvatelům Říčan čistý přínos ve výši 12,15 až 12,38 CZK na přestupek.

Vzhledem k těmto rozpočtovým přínosům město Říčany implementovalo průvodní dopis „Lhůta+Sankce“ natrvalo a od srpna 2020 jej přikládá ke všem výzvám.

Celospolečenské přínosy a náklady

Standardní ekonomická cost-benefit analýza má za cíl vyjádřit přínosy a náklady intervence pro společnost jako celek, tj. porovnat zisky a ztráty všech subjektů v ekonomice. Úplná cost-benefit analýza přesahuje rámec našeho výzkumu, respektive by vyžadovala kvantifikaci širšího spektra dopadů, reálně zřejmě neproveditelnou. Zde pouze stručně diskutujeme ony širší dopady.

Z celospolečenského hlediska je veškeré zvýšení příjmů z pokut (11,83 CZK za přestupek) pouze transferem od pokutovaných řidičů městu a samy o sobě nepředstavují přínos ani náklad.

Společenským přínosem zůstává úspora administrativních nákladů, společenským nákladem jsou i náklady na přikládání dopisů. Průvodní dopisy ovšem mají dodatečné a poměrně subtilní dopady na pokutované řidiče. Řidiči ovlivnění intervencí platí dříve, což pro ně představuje náklad ve smyslu nepohodlí či finančního omezení spojených s placením v jiný den, než který by si zvolili bez dopisu. Na druhou stranu se tyto řidiči vyhnou reálným administrativním nákladům spojených s následným vymáháním pokuty při nezaplacení do dne splatnosti (např. čtení následné korespondence od úřadu a reagování na ni). Průvodní dopis může být užitečný pro všechny pokutované řidiče sám o sobě, neboť usnadňuje čtení a porozumění komplikované výzvy. To dokládají i výsledky on-line šetření (viz následující sekce): 57 % respondentů uvedlo, že průvodní dopis „Lhůta + Sankce“ byl pro porozumění výzvě „užitečný“ a 21 % uvedlo, že byl „velmi užitečný“.

11 Plné odvození výpočtu, jakož i další detaily cost-benefit analýzy, jsou v Dušek, Pardo a Traxler (2022, str. 439-441 a Appendix E)

12 Úspora administrativních nákladů 1.03 plus zvýšení příjmů z pokut 11.83 minus náklady dopisu 0.24 = 12.62.

13 Tj., 3.500 výzev měsíčně x 12.62 CZK čistý přínos na výzvu x 12 měsíců = 529 tisíc CZK.

14 Dolní hranicí tohoto odhadu je podíl pokut odeslaných na adresy v Říčanech: pouhá 2 %. Skutečné procento pokutovaných rezidentů je zřejmě vyšší, jelikož část aut, která reálně vlastní či řídí říčanští, je registrována u korporací v jiných obcích zejména v Praze (kam je odesláno nejvíce pokut, plných 46 %). I při zcela nadsazeném předpokladu, že polovina pokutovaných rezidentů má vozy registrované v Praze (tj. 4,3 % pokutovaných pražských aut jsou říčanští rezidenti), činí podíl pokut placených říčanskými rezidenty jen 4 %.

PROČ MĚLO UPOZORNĚNÍ NA SANKCI EFEKT A NA LHŮTU NE?

V našem výzkumu jsme se snažili také doložit, do jaké míry lidé špatně rozumějí standardnímu textu výzvy a zda stručné průvodní dopisy porozumění zlepší. V on-line šetření v reprezentativním vzorku populace (N = 1609) v Českém národním panelu jsme respondenty vystavili před hypotetickou situací, kdy obdrželi pokutu za vysokou rychlost. Stejně jako v pilotním projektu byli náhodně rozděleni do 4 skupin a byli prezentováni s identickými texty jako reální řidiči v pilotním projektu – tj. stejnou standardní výzvou k úhradě (kontrolní skupina) a průvodním dopisem následovaným standardní výzvou (3 experimentální skupiny).¹⁵ Následně měli odpovídat – bez možnosti vracet se zpět k textu – na otázky týkající se obsahu výzvy: do kdy mají zaplatit pokutu, zda jim hrozí vyšší sankce v případě nezaplacení a jak vysoká tato sankce je. Odpovědi v kontrolní skupině tedy měřily (ne)porozumění obsahu standardní výzvy. Porovnání odpovědí v experimentálních skupinách s kontrolní skupinou potom ukazuje, do jaké míry průvodní dopisy zlepšily porozumění textu a zvýšily znalost klíčových informací, tj. lhůty pro zaplacení pokuty a důsledků případného nezaplacení.

Výsledky on-line šetření ukázaly, že na základě standardní výzvy k úhradě lidé velmi nepřesně vnímali důsledky případného nezaplacení pokuty, a že průvodní dopisy přiblížily vnímané důsledky blíže realitě. Pouhých 11,1 % respondentů v kontrolní skupině správně uvedlo, že celková pokuta může vzrůst až na 2500 CZK, a průvodní dopisy zvýšily podíl správných odpovědí o plných 42,3 p.b. (verze „Sankce“), respektive 46,7 p.b. (verze „Lhůta + Sankce“). Podstatnější je, že výrazně větší procento respondentů v kontrolní skupině celkovou výši pokuty podhodnocovalo (53 %) než nadhodnocovalo (35,9 %). Průvodní dopisy tak vnímanou sankci nejen zpřesnily, ale v průměru ji i zvýšily. To dokáže vysvětlit, proč tyto verze dopisů zvýšily včasné placení mezi reálně pokutovanými řidiči.

Oproti tomu vysoké procento respondentů v průzkumu správně uvedlo lhůtu pro zaplacení na základě standardní výzvy (69,1 %), a velmi podobné procento ji podhodnotilo i nadhodnotilo (13,1, respektive 16,6 %). Průvodní dopisy potom korigovaly tyto chybné odhady v podobné míře oběma směry, takže vnímanou lhůtu zpřesnily, ale nezměnily její průměrnou délku. Není tedy překvapivé, že ani mezi reálně pokutovanými řidiči neměla verze „Lhůta“ hmatatelný efekt na včasné placení.

ZÁVĚRY

Přidání stručného úvodního dopisu, který srozumitelně zdůraznil klíčové informace, zvýšilo včasné placení pokut, jejich celkový výběr a uspořilo administrativní náklady. Dvouprocentní nárůst včas zaplacených výzev se může jevit jako malý ale vzhledem k triviálním nákladům na přidání dopisu měla tato jednoduchá intervence vysoký poměr (rozpočtových) přínosů vůči nákladům. V celkovém počtu pokut pak celkové fiskální přínosy jsou vyšší než platové náklady na jednoho zaměstnance městského úřadu, což je z pohledu managementu malého města relevantní přínos.

Výsledky našeho projektu mají obecné využití v situacích, kdy adresát obdrží komplikované právní vyrozumění, na které má včas reagovat, ať už zaplacením finanční částky či jiným jednáním. Zjednodušení textu a zdůraznění klíčových informací má vliv na reakce lidí. To má podstatné dopady na tvorbu veřejných politik a praxi orgánů veřejné moci. K dosažení žádoucího chování (placení pokut, dodržování předpisů) nestačí jen vhodná hmotněprávní a procesněprávní úprava. Záleží i na formě podání relevantní právní informace. Obdobné intervence se ukázaly účinné v řadě dalších kontextů:

- Výrazné zjednodušení daňových formulářů a upomínek zasílaných finančními úřady v Belgii zvýšilo včasné placení daní (De Neve et al 2019).
- Změna designu prvního upomenutí zasílaného vlastníkům domů v Kentucky ohledně nedodržování místních stavebních předpisů vedla k rychlejší a častější nápravě nedostatků (Linos et al 2019).
- Jednodušší a srozumitelnější design předvolání k soudu v trestních věcech ve New York City zvýšil procento obviněných, kteří se k líčení skutečně dostaví (Fishbane et al 2020).
- Změna textu a designu dopisů, které Česká televize zasílá potenciálním neplatičům televizních poplatků, zvýšila úspěšnost výběru (Cahlíková et al 2021).

15 Vzhledem k celostátnímu vzorku populace jsme v textech nahradili název města Říčany neurčitým názvem malého města „Městec“.

Kontextů, ve kterých by vhodný redesign právních písemností vedl ke zefektivnění veřejné správy a ke zkvalitnění veřejných politik, je zřejmě nepřeborné množství. Redesign nemusí být pochopitelně omezen na poskytnuté informace. I graficky atraktivní vzhled a přehlednější uspořádání sdělení má dle výzkumů v behaviorální ekonomii vliv (Behavioral Insights Team 2014, Sunstein 2014). V našem projektu byl průvodní dopis psán stejným písmem a ve stejné grafické úpravě jako standardní výzva a je možné, že výraznější grafická úprava by měla dodatečný efekt na placení pokut.

Alternativní úpravy, zjednodušení a zdůraznění informací lze experimentálně testovat s cílem nalezení nejúčinnější varianty. Pilotní projekt prezentovaný v této studii byl ukázkou takového testu, který navíc byl následně zaveden do praxe.

REFERENCE

Antinyan, A., & Asatryan, Z. (2019). Nudging for tax compliance: A meta-analysis. *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, (19-055).

Behavioral Insights Team (2014). EAST: Four Simple Ways to Apply Behavioural Insight. Cabinet Office. https://www.behaviouralinsights.co.uk/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf

Cahlikova, J., Cingl, L., Chadimova, K. & Zajicek, M. (2021). Carrots, Sticks, or Simplicity? Field Evidence on What Makes People Pay TV Fees. *Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance, Working Paper No. 2021-12*. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=3891641>.

De Neve, J. E., Imbert, C., Spinnewijn, J., Tsankova, T., & Luts, M. (2021). How to improve tax compliance? Evidence from population-wide experiments in Belgium. *Journal of Political Economy*, 129(5), 1425-1463.

Dušek, L. (2017). Funguje úsekové měření rychlosti? Vyhodnocení dopadů ve městě Říčany. *Výzkumná zpráva, VŠE*. Dostupné na <https://drive.google.com/open?id=1Awilx-mxSWRiv4P3nf08cRnzEQS7Hlwb>

Dušek, L., & Traxler, C. (2022). Learning from law enforcement. *Journal of the European Economic Association*, 20(2), 739-777.

Dušek, L., Pardo, N., & Traxler, C. (2022). Salience and timely compliance: Evidence from speeding tickets. *Journal of Policy Analysis and Management*, 41(2), 426-449.

Fishbane, A., Ouss, A., & Shah, A. K. (2020). Behavioral nudges reduce failure to appear for court. *Science*, 370(6517), eabb6591.

Linos, E., Quan, L. T., & Kirkman, E. (2020). Nudging early reduces administrative burden: Three field experiments to improve code enforcement. *Journal of Policy Analysis and Management*, 39(1), 243-265.

Sunstein, C. R. (2014). Nudging: a very short guide. *Journal of Consumer Policy*, 37(4), 583-588. Příloha 1: Standardní výzva k úhradě

Městský úřad Říčany
Odbor právní
oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel
Olivova 1800/2
251 01 Říčany



Vyřizuje:

Mgr. Kamila Holoubková 323 745 175
Ing. Petra Drápalová 323 154 176
Doleželová Jana 323 111 154
Skoupecká Alena 323 111 176
Bc. Tereza Čeledná. tereza.celedna@ricany.cz
Ev. číslo: 15262
Datum: 30. 1. 2018, Říčany

Vaše adresa

Výzva k zaplacení určené částky podle § 125h odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Městský úřad Říčany, odbor právní, oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel, jako obecní úřad obce s rozšířenou působností, příslušný ke správnímu řízení podle ustanovení § 125h zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), **vyzývá** provozovatele motorového vozidla registrační značky **NLLNNNN** (dále jen „vozidlo“), s nímž došlo ke spáchání přestupku dne **03. 01. 2018** na pozemní komunikaci Říčanská (mezi ulicemi Kolovratská a Březinova v délce 335,360 metrů) ve městě Říčany ze směru Voděrádky,

k uhrazení částky

ve výši **900 Kč** (devětset korun) na účet **35-330390319/0800**, variabilní symbol **XXXXXXXXXX**, a to **do 15 dnů** od doručení výzvy. Věnujte laskavě pozornost tomu, aby byla v dané lhůtě tato částka připsána na zmíněný účet.

Přestupek byl ve výše uvedené době spáchán bližší neurčeným řidičem v místě, kde je nejvyšší dovolená rychlost 50 km/h. Automatizovaným technickým prostředkem byla naměřena rychlost vozidla **66 km/h**, po odečtení tolerance měřicího zařízení 3 km/h (pro rychlosti do 100 km/h), respektive 3 % rychlosti (pro rychlosti nad 100 km/h) byla rychlost 63 km/h. Jedná se o přestupek proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích podle ustanovení § 125c odst. 1 písm. f) bod [125c_f] zákona o silničním provozu. Tímto protiprávním jednáním byla porušena povinnost uložená řidiči v ustanovení § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu.

Přestupek je průkazně zdokumentován.

Na základě zjištění Městského úřadu Říčany, odboru právního, oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel, jste provozovatelem motorového vozidla registrační značky **NLLNNNN** a podle ustanovení § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu je Vám uložena povinnost zajistit, aby při užití vozidla na pozemní komunikaci byly dodržovány povinnosti řidiče a pravidla provozu na pozemních komunikacích stanovená tímto zákonem. V tomto případě se jedná o porušení povinností řidiče a současně pravidel provozu na pozemních komunikacích, které vykazuje znaky přestupku podle zákona o silničním provozu, k dopravní nehodě nedošlo.

Protože uvedený přestupek lze v souladu s právním předpisem projednat v blokovém řízení, a jak je v předchozím uvedeno, jsou splněny i ostatní podmínky zvláštního postupu správního orgánu pro uplatnění objektivní odpovědnosti provozovatele vozidla podle § 125h odst. 1 zákona o silničním provozu, je určení částky 900 Kč podle § 125h odst. 2 zákona o silničním provozu právně podloženo.

Poučení:

1. Bude-li určená částka uhrazena nejpozději v den splatnosti, tj. připsána na zmíněný účet **do 15 dnů** od doručení této výzvy, Městský úřad Říčany, odbor právní, oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel, věc v souladu s ustanovením § 125h odst. 5 zákona o silničním provozu **odloží**. V opačném případě bude pokračovat v šetření přestupku.
2. Jestliže bude určená částka uhrazena po dni splatnosti, Městský úřad Říčany, odbor právní, oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel, ji v souladu s ustanovením § 125h odst. 7 zákona o silničním provozu bezodkladně **vrátí** provozovateli vozidla a bude pokračovat v šetření přestupku.
3. Současně Vás v souladu s ustanovením § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu poučujeme, že neuhradíte-li určenou částku, můžete Městskému úřadu Říčany, odboru právnímu, oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel, písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče vozidla, který v době spáchání přestupku řídil, a to ve lhůtě **do 15 dnů** od doručení této výzvy. K tomuto sdělení lze využít přiložený formulář. Sdělení údajů o totožnosti řidiče vozidla se považuje ve smyslu § 125h odst. 6 zákona o silničním provozu za podání vysvětlení.
4. V případě, že v dané lhůtě ani neuhradíte určenou částku, ani nevyužijete svého práva písemně sdělit údaje o totožnosti řidiče či podat jiné vysvětlení, bude Městský úřad Říčany, odbor právní, oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel, pokračovat v šetření přestupku.

Pokud považujete za nezbytné podat vysvětlení ústně do protokolu, lze náš úřad navštívit v úředních hodinách (pondělí a středa: 07:30-12:00 a 12:30-18:00 hodin; úterý a čtvrtek: 07:30-12:00 hodin) na adrese Olivova 1800, Říčany.

V souvislosti s úhradou určené částky se neukládají provozovateli vozidla body v rámci bodového hodnocení řidičů s ohledem na ustanovení § 123a až § 123f zákona o silničním provozu. Tato výzva není správním rozhodnutím.

Odvolání proti této výzvě není přípustné.

(podpis úředníka)

Přílohy: Fotografie z místa měření
Formulář pro údaje o totožnosti řidiče vozidla v době spáchání přestupku
Složenka

Číslo jednací spisu: 356595

Číslo jednací: 2554120-AK

Městský úřad Říčany
Odbor právní
oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel
Olivova 1800/2
251 01 Říčany



Vážená paní, vážený pane,

vyzýváme Vás k uhrazení částky za překročení nejvyšší povolené rychlosti. Doporučujeme Vám věnovat pečlivou pozornost informacím na následujících stranách a učinit příslušné kroky.

Prosíme zaplatíte určenou částku v plné výši tak, aby byla připsána na účet města **do 15 dnů** od doručení této výzvy.

Pokud nezaplatíte celou určenou částku, úřad bude pokračovat v šetření přestupku. Částka, kterou případně budete muset uhradit, **může činit 2500 Kč**. Navíc řidiči mohou být **příčteny body** v rámci bodového systému.

Městský úřad Říčany, odbor právní, oddělení úsekového měření rychlosti a vážení vozidel.