

K obecní policii

Ctibor MORAVČÍK

Dne 6. prosince roku 1991 Česká národní rada schválila zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii. Z právněhistorického hlediska není jisté bez zajímavosti, že původní návrh na oficiální název nově vznikající instituce a její pracovníky zněl na „Zákon České národní rady o obecní strážní“, který sice neprošel, ale byl schválen termín „strážník“ jako formální znak odlišnosti od „policisty“ policie České republiky.

Byla tak obnovena činnost instituce v historii našeho státu né vždy dostatečně doceňované. Zákonodárce vycházel z § 14, zákona č. 368/1990 Sb., jímž se do samostatné působnosti obcí dostalo oprávnění zabezpečit místní záležitosti veřejného pořádku. Na první pohled by se mohlo zdát, že přijetí zákona o obecní policii si vynutila bezpečnostní situace, především zvýšený výskyt kriminality kdy Policie České republiky (dále jen PČR) tak dostane více prostoru pro likvidaci závažné trestné činnosti. Jak plyne z důvodové zprávy k zákonu o obecní policii, šlo předkladateli v tomto případě ministerstvu vnitra, slovy jeho tehdejšího ministra, o kompromis mezi vnějšími tlaky směřujícími k přijetí zákona a dobou zráním takového zákona, která by měla být podstatně delší. Případné poukazy na suplující činnosti obecní policie za PČR řešila preventivně důvodová zpráva tak, že v ní byl přímo odkaz na ustanovení § 46, zákona o obecním zřízení, jímž se informativně podává, že obecní rada není zbavena práva obracet se na místního velitele PČR s ukládáním úkolů, jestliže si na straně druhé zřídila vlastní obecní policii. Tedy, že obecní rada od místního velitele útvaru PČR nikoli jen něco požaduje, ale že disponuje oprávněním ukládat mu úkoly. Zřejmě i tato skutečnost vedla mnohá zastupitelstva obcí, ale i měst, k tomu, že si nezřídila vlastní obecní policii. Vedle vzetí v úvahu dalšího faktu, že obec má zákonné právo, ale nikoli povinnost, si zřídit obecní policii. Kdy sice tato je plně podřízena obci, ale za cenu plné až bezvýjimečné odpovědnosti za její činnost, včetně materiálního a finančního vybavení. Když se k tomuto přičetla i zákonodárcem stanovená nutnost státního atestu, či osvědčení pro výkon a oprávnění obecního strážníka, rovněž na náklady obce, od původních rozsáhlých příprav měst a obcí k zřízení svých obecních policií bylo upuštěno. Mnohde místo zřízení své obecní policie, si obec, resp. město, najalo smluvně civilní bezpečnostní službu, např. v městě Tišnov.¹

Je pochopitelné, že toto opatření vyvolalo v místě řadu dotazů, neboť nechat se postihnout za určitá nedodržení obecně závazných vyhlášek města Tišnova, či dalších obecně platných právních norem jiným občanem, takto zaměstnancem civilně bezpečnostní služby, se stalo pro mnohé neúnosné. Bylo proto vyvoláno u ministerstva vnitra řízení, za účelem

¹ Blíže viz Tišnovské noviny roč. III, březen 1993

upřesnění zákonnosti daného postupu. To odpovědělo následovně... „*Orgán vašeho Městského úřadu, který je oprávněn blokové řízení provádět a dále zmocňovat jiné vhodné osoby k ukládání a vybírání pokut v blokovém řízení, může tedy podle dělby práce těchto orgánů být odbor, v jehož působnosti je tato činnost, zvláštní orgán vytvořený podle ustanovení § 53 odst. 4., zákona č. 200/90 Sb. nebo komise vytvořená podle ustanovení § 56 odst. 2 zákona o obcích a to v rozsahu své funkční příslušnosti. Osoby, které jsou těmito správními orgány pověřovány k výkonu blokového řízení, jak vyplývá z ustanovení citovaného § 84, odst. 3, zákona o přestupcích, nemusí být pracovníky obecního úřadu. Vedle těchto osob, pověřených k výkonu blokového řízení může obec zabezpečovat dohled nad dodržováním veřejného pořádku policií dle § 70 zákona o obcích...². Toto stanovisko, jistě vyvolá další právní názory, neboť se zdá být v rozporu s důvodovou zprávou k zákonu o obecní policii formálně i obsahově.*

Nasvědčuje tomu i rozsáhlá diskuse která probíhala v parlamentu m.j. i o tom, zda obecní strážník výkon své funkce může vykonávat jen v uniformě. U některých poslanců vznikly obavy, že se tak vytváří v rámci obecní policie tajná skupina, pokud by ze zákona byla možnost převést určitý počet strážníků pro výkon služby z uniformované do neuniformované složky. Zvítězivší úprava dala za pravdu těm, kteří trvali na tom, aby obecní strážník měl za určitých okolností a v konkrétních případech oprávnění vystupovat v civilu. Zejména zda občan obce dodržuje její obecně platné vyhlášky, např. na tržištích a pod. Neméně důležitou roli zde sehrála i možnost, resp. povinnost obecního strážníka zasáhnout mimo pracovní dobu. Proto byl upraven zákonodárcem institut prokázování se k obecní policii vedle základního, vymezení, tj. uniformou, také služebním průkazem³. Toto stanovisko, jistě vyvolá další právní názory, neboť se zdá být v rozporu s důvodovou zprávou k zákonu o obecní policii formálně i obsahově.

Pro právní teoretiky v této souvislosti se nabízí odborný problém, kde začíná a končí místní příslušnost obecní policie. Zda je obecní strážník oprávněn pronásledovat např. pachatele poňmého pychu i za hranice své služební obce. Zda by tím nedošlo k teritoriálnímu narušení práv jiné obce. Ještě více by tento problém vynikl při střetu dvou obecních policií a jejich zájmů,

Zákonodárcem v této souvislosti učiněný odkaz na platnou právní úpravu obecního zákona, kde se neupřesňuje, resp. neomezuje činnost obce jejím katastrem, tedy nekončí ani místní příslušnost obecního strážníka, je diskutabilní. O příslušnicích civilně bezpečnostní služby ani nemluvě.

Další institucionální střety se nabízejí i mezi obecní policií a Policií České republiky, často pracovníky obecních resp. městských úřadů nazývané „státní policií“. Dále uvedený výčet výlučných a společných pravomocí však napovídá, že v určitých regionech, resp. městech dochází k prolínání obou policejních institucí. Mnohde cíleně, především v současnosti po linii obecního výkonu činností směřujících k ochraně veřejného pořádku na daném teritoriu⁴.

Obecný jev jakými se stal různý poblel na činnosti obou vzpomenutých institucí a z

²MV ČR ze dne 18. 5. 1993, č. j. VS/1-3986/104/93

³MV ČR ze dne 18. 5. 1993, č. j. VS/1-3986/104/93

⁴K tomu blíže viz Nařízení vlády ČR ze dne 10. června 1992, č. 397/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnější úprava vztahů Policie České republiky k orgánům obcí a obecní policii

toho časté dotazy na jejich působnost a pravomoc, především ze strany pracovníků obecních úřadů, vede autora k následujícímu výčtu výlučných působností a pravomocí PČR i obecní policie při ochraně veřejného pořádku, včetně společné, resp. obdobné činnosti, (t. j. výlučnost a zastupitelnost).

Výlučná působnost a pravomoc Policie České republiky

- Boj proti terorismu
- Odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů
- Vyšetřování a vyhledávání o trestných činech
- Ochrana ústavních činitelů České republiky a bezpečnost chráněných osob, kterým je při jejich pobytu na území ČR poskytována osobní ochrana podle mezinárodních dohod
- Dohled na bezpečnost a plynulost silničního provozu a spolupůsobnost při jeho řízení
- Objasnňování přestupků v zákoně uvedených
- Ochrana státních hranic
- Ochrana zastupitelských úřadů a objektů zvláštního významu
- Projednávání přestupků na základě zvláštního zákona
- Vedení evidencí o přestupcích, tr. činech a jejich pachatelech
- Vyhlášení celostátního pátrání a zveřejňování nezbytných údajů k identifikaci hledaných osob
- Získávání, soustředování a vyhodnocování informací sloužících k ochraně ekonomických zájmů České republiky
- Úkony související s bezprostředním pronásledováním osob uprchlých z výkonu vazby nebo z výkonu trestu odnětí svobody
- Výkon pokynů a vyžadovaných úkonů prokuratury, soudů a správních orgánů
- Poskytování stanovisek k návrhům obecně závazných vyhlášek a jiných opatření obcí, měst, popř. jejich městských částí k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku
- Zadržování svěřenců s nařízenou ústavní nebo uloženou ochranou výchovou na útěku a spolupůsobnost při jejich vyhledávání

Výlučná působnost a pravomoc obecní policie

- Dohled na dodržování obecně závazných vyhlášek legislativních orgánů ohcí, města, popř. jeho městských částí
- Signalizační činnost v boji s kriminalitou
- Dohled nad dodržováním pravidel občanského soužití
- Výkon a dohled nad rozhodnutím přestupkových komisí, zvláště zákazů pobytu a činností
- Vedení evidencí o odhalených přestupcích a jejich pachatelech

- Odhalování neoprávněně vyvíjené ekonomické aktivity bez příslušné registrace na tržištích

Společná působnost a pravomoc PČR a OP

- preventivní a výchovná činnost v obci, městě a jeho městských částech k ochraně veřejného pořádku
- Ochrana bezpečnosti osob a majetku
- Spolupůsobnost při zajišťování a ochraně veřejného pořádku a byl-li porušen, oprávněnost činit opatření k jeho obnovení
- Odhalování přestupků a v rozsahu stanoveném přestupkovým zákonem, ukládání a vybírání v blokovém řízení pokut za přestupky
- Upozorňování fyzických i právnických osob na zjištěné nedostatky a dle konkrétní situace uskutečňování opatření k jejich odstranění
- Plnění úkolů uložených Radou obce, města a popř. jeho městských částí při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku
- Spolupráce PČR a OP s obcí, městem a popř. jeho městskými částmi

S takto vymezenými okruhy působnosti policie ČR i obecních policií, je na straně druhé spjata taková míra odpovědnosti o které si autor dovolí tvrdit, že mnohé obecní policie, její zřizovatelé i zaměstnanci nemají ani potuchy. Kdy zákonem stanovené okruhy nejsou jen polem působnosti až kam lze jako strážník všude působit. Právě shora vyjmenované výlučné i společné činnosti mohou být za určitých okolností spjaty se **správní trestní i majetkovou odpovědností** nejen za překročení daných oprávnění, ale i za **nečinnost**, např. strážníka (samozřejmě i policisty) v dané oblasti. Pro názornost viz případ auonymního oznámení o umístění různých výbušných systémů v objektech. Jestliže jeho vlastník resp. uživatel, odmítne provedení bezpečnostní a pyrotechnické prohlídky, např. s výmluvou či poukazem na schválnosti konkurentů, kdy nejsou výjimky, že tito provozovatelé dokonce jsou ochotni podepsat písemné potvrzení o převzetí odpovědnosti za takové odmítnutí, např. s poukazem na skutečnost, že každá osoba vstupující do takového objektu je kontrolována. **Ztotožnění policisty či strážníka, provádějícího služební zákrok**, (k služebnímu úkonu a služebnímu zákroku viz dále) s takovýmto návrhem by podle stanoviska generální prokuratury, v případě, že by skutečně došlo k výbuchu a vzniku škod či ublížení na zdraví, zákládalo trestní odpovědnost pro tr. čin dle § 158, odst. 1. písm. c) tr. zákona, jestliže by existoval eventuelní úmysl, resp. podle ustanovení § 159 tr. zákona v případě, že by byla prokázána jen nedbalost. Včetně odpovědnosti za majetkovou škodu a újmu na zdraví. A to proto, že podle stanoviska Generální prokuratury i Hlavní vojenské prokuratury, by, jak policista PČR, tak i strážník obecní policie⁵ **zneužil pravomoci veřejného činitele**, tím, že nedodržel již dříve zde uvedenou zákonnou pravomoc, ale i povinnost **chránit bezpečnost osob a majetku**. Tato povinnost byla zákonodárcem stanovena **kategoricky a bezvýjimečně** a nelze se jí proto zbavit

⁵Např. vyhláška č. 1/ č. 1992 kterou se v městě Brně zřizuje Městská policie podle zákona ČNR č. 551/91 Sb. v článku 5 stanoví... „Při provádění zákroků a úkonů k plnění úkolů Městské policie strážník požívá ochrany veřejného činitele ve smyslu příslušných ustanovení Trestního zákona“

odmítnutím ze strany ohrožené osoby a to ani přijetím jejího písemného prohlášení, že na sebe přebírá odpovědnost.

Toto stanovisko je opíráno o tezi, že při služebním zákroku je nepochybně zasahováno do práv a oprávněných zájmů osob, proti kterým směřuje a proto je nezbytné tyto ve smyslu ust. § 6, odst. 2 zákona o obecní policii a Policii České republiky **poučit** o jejich právech, především i o tom, že nelze od služebního zákroku **ustoupit**. Jestliže ani po tomto řádném poučení není respektován cíl služebního zákroku, policista či strážník je **oprávněn, ale i povinen**, podle dané situace ve smyslu dalších ustanovení cit. zákonů, především § 20 a 15, **příkázat** každému, aby na nezbytně nutnou dobu nevstupoval na určená místa, nebo se na nich nezdržoval. Popřípadě, za využití dalších ustanovení cit. zákonů, objekt otevřel, vstoupil do něj a provedl v souladu se zákonem zákroky či úkony nebo jiná opatření k odvrácení bezprostředního nebezpečí z prodlení (§ § 21 a 16. cit. zákona)

Shora uvedené termíny „služební úkon“, „služební zákrok“ resp. „opatření“ nemají zde povahu synonym, ale z pohledu policejní teorie a praxe jde o interní předpisy upravené druhy chování jimiž se policejní činnost prostřednictvím policistů a tím i strážníků uskutečňuje. Pokud jde ony **služební úkony** lze je definovat z obou policejních zákonů, např. sepsání zápisu o podaném vysvětlení, odejmutí věci, zjišťování totožnosti osoby, prokázání příslušnosti k obecní policii, zabezpečení a zajištění bytu a pod. Jde v podstatě o obsah pracovní činnosti strážníků i policistů. Kdy zákon stanoví co všechno je oprávněn pracovník policejních institucí činit, za jakých podmínek a interní předpis pak formální náležitosti dokumentace. Kdežto **služební zákrok** zde figuruje jako užší druh činnosti, také oproti služebnímu úkonu, né tak často používaný. Na straně druhé však v sobě zahrnuje nejprve několik služebních úkonů. Nejprve např. policista vyzve osobu aby prokázala svou totožnost v případě, že o to byl požádán jiným občanem, poté co zjistil, že tento má tzv. **právní zájem**. Osobu předvede na služebnu, poté co nemohla prokázat svou totožnost. Jestliže se nepodrobí dobrovolně tomuto předvedení, může být proti ní použito donucovacích prostředků zákonem stanoveným postupem. Tedy **služební zákrok** směřuje již proti konkrétní osobě, (osobám)jež se dopouští protiprávního jednání. A směřuje k dokončení toho služebního úkonu, který mu předcházal. Daleko přehledněji vystupuje **služební zákrok** v případech, bezprostředně hrozícího nebezpečí pro život, zdraví a majetek, občanů i obcí. **Odvrací** se jím tedy hrozící útok na chráněný zájem. Pak **služební zákrok** např. u pracovníků obecních policií, bnde cílen s účelem překazit narušování veřejného pořádku, předejít, zabránit resp. překazit páchání jiné protiprávní činnosti a k zjištění pachatelů. Jakou váhu připisuje zákonodárce služebním zákrokům je patrné např. z ustanovení § 11, zákona č. 283/1991 Sb., jímž se na ministerstvo vnitřní přeneslo oprávnění stanovit obecně závazným předpisem, kdy policista není povinen provést **služební zákrok**. (obdobně viz § 8 zákona č. 553/1991 Sb.), ale činit **opatření**. Jinými slovy, kdy a za jakých okolností se policisté i strážníci zbaví **trestněprávní ale i jiné odpovědnosti** za neprovedení služebního zákroku. Např. tím, že strážník, bez zbytečného odkladu oznámí policii, že byl spáchán tr. čin, přivolá lékařskou pomoc, vyrozumí hasičské sbory a pod. Tedy činí jiná **opatření**. Ta se shora naznačenými problémy kolem služebních úkonů a služebních zákroků tvoří podstatu činnosti obou policejních institucí.

Na závěr je možno uvést, že dosavadní právní úprava činností PČR i obecní policie vykazuje dostatek prostoru pro jejich fungování. Určité výhrady zákonodárce zohlednil dodatky k oběma zákonům, jen pro ilustraci viz zákona č. 163 ze dne 20. května 1993, kdy jeho článek I. doplnil § 17 zákona o PČR a čl. II. § 14, zákona o obecní policii shodně o oprávnění odebrat, po předchozí marné výzvě k vydání, zbraň osobě na místě veřejně přístupném, je-li to nezbytné v zájmu ochrany veřejného pořádku, života a zdraví osob nebo bezpečnosti majetku a hrozí-li, že zbraň může být užito k násilí nebo pohrůžce násilím.

Takto provedená právní úprava naznačuje rovněž, že obě instituce jsou při výkonu svých výlučných pravomocí rovnocenné. Za určitých podmínek se zde dá hovořit, že se krystalizuje obecný závěr, že místní záležitosti veřejného pořádku zabezpečuje obecní policie a umožňuje tak PČR větší prostor pro plnění úkolů, jež na ni přešly v souvislosti se vznikem samostatné ČR. Však se stejnou vážností a důležitostí a je jejich cílem zabezpečit na daném teritoriu klid a veřejný pořádek⁶.

* * *

Summary

By the act of CNR No. 553/1991 Sb. from December 6, 1991 (On the Municipal Police) a local law enforcement agency came into legal existence again, the establishment thereof being an optional right of the several municipalities. Municipal police used to be and currently is established predominantly in the cities. Other municipalities use the services of the Czech Republic Police units (in many cases referred to as „state police“), if not trying to solve local security problems through hiring commercial security agencies. This course of action is confronted by the distrust of residents not reversed even by the specially provided expert's reports of the Ministry of Interior.

Personal division between the municipal police and the Czech Republic Police rests in different servicemen designations, namely patrolman x policeman, the former being hired by the municipality and the latter in service of the state.

Laws currently in force make both institutions strongly resemble each other, especially as for the scope of the rights both patrolmen and policemen may use while exercising powers held commonly or those vested in either one exclusively. Their responsibility and protection belongs to the general institution of the public official the Criminal Code provides for.

⁶Generální prokuratura ČR, odbor dozoru v netrestní oblasti III Gd 457/93 ze dne 14. dubna 1993