

Úvod do problematiky Městské policie

1. Úvod

Úkoly ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti plní v České republice Policie České republiky, která, mj. chrání bezpečnost osob, majetek a veřejný pořádek, plní úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony a dalšími právními předpisy.

V souladu s právním řádem České republiky obce v samostatné působnosti ve svém územním obvodu a s ohledem na místní předpoklady a zvyklosti vytvářejí podmínky pro uspokojování potřeb občanů, včetně ochrany veřejného pořádku, respektive místních záležitostí veřejného pořádku, k jehož zabezpečení si mohou zřizovat obecní (městskou) policii.

Z informací dostupných na Ministerstvu vnitra České republiky, které obecní policie nezřizuje, nekontroluje, nefinancuje jejich činnost ani je neřídí (viz níže), bylo v České republice k 31. prosinci 2020 zřízeno 349 obecních (městských) policií, ve kterých je zařazeno přibližně 8.800 strážníků.

2. Právní předpisy, které se váží k oblasti obecní policie

Přímo

- Zákon o obecní policii (zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění zákona č. 67/1993 Sb., zákona č. 163/1993 Sb., zákona č. 82/1995 Sb., zákona č. 153/1995 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 311/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 274/2008 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 427/2010 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 142/2012 Sb., zákona č. 494/2012 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákona č. 64/2014 Sb., zákona č. 204/2015 Sb., zákona č. 188/2016 Sb., zákona č. 65/2017 Sb., zákona č. 183/2017 Sb., zákona č. 248/2017 Sb. a zákona č. 261/2020);
- Vyhláška Ministerstva vnitra ČR č. 418/2008 Sb., kterou se provádí zákon o obecní policii;
- Vyhláška Ministerstva vnitra ČR č. 444/2008 Sb., o zdravotní způsobilosti uchazeče o zaměstnání strážníka, čekatele a strážníka obecní policie;
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů - (dále jen "zákon o obcích");
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb.;
- Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích;
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů;

- Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 449/2001Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 99/2004, o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství);
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů dále jen "trestní zákoník");
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů);
- Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů;
- Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů
- Správní řád.

Nepřímo

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů, Zákon č. 262/2006 Sb., Zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "Zákoník práce") a předpisy související,
 Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů,
 Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů,
 Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů,
 Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).
 Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

Výčet výše uvedených právních předpisů není úplný. Při výkonu povinností a oprávnění se pak strážník řídí platným právním řádem České republiky včetně celé řady dalších právních předpisů.

3. Pojem a postavení obecní policie

Obecní policie je orgánem obce. Jejím hlavním úkolem je zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce.

Rozlišujeme obecní policie, které jsou zřizovány obcemi, a městské policie, které jsou zřizovány městysy a městy. Z hlediska pravomocí však není mezi obecní a městskou policií žádný rozdíl. Rozdíl je pouze v názvu. Například, je-li hovořeno o obecní policii, rozumí se tím i městská policie

4. Zřizování obecní policie a její řízení

Obec není povinna obecní policii zřídit. Tento orgán obce může být kdykoliv zřízen i zrušen zastupitelstvem obce v samostatné působnosti formou obecně závazné vyhlášky obce.

Obecní policii řídí starosta, pokud zastupitelstvo obce nepověří řízením obecní policie jiného člena zastupitelstva. Na návrh zmíněných osob zastupitelstvo obce může pověřit plněním některých úkolů při řízení obecní policie určeného strážníka, který splňuje kritéria upravená zákonem o obecní policii.

V pracovněprávních vztazích čekatelů (zaměstnanec obce zařazený do obecní policie, který splňuje všechna kritéria jako strážník, s výjimkou toho, že doposud nesložil zkoušku z odborné způsobilosti, není držitelem osvědčení o splnění stanovených odborných předpokladů strážníka a nemůže tedy vykonávat povinnosti a oprávnění strážníka podle zákona), strážníků a dalších zaměstnanců obce zařazených do obecní policie, kteří zajišťují zejména obslužné činnosti, zastupuje obec starosta, jiný člen zastupitelstva (viz předchozí odstavec) nebo určený strážník, pokud mu tuto pravomoc svěří zastupitelstvo obce.

5. Náplň činnosti obecní policie, resp. strážníka

Obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle zákona o obecní policii nebo zvláštního zákona:

- a) přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku,
- b) dohlíží na dodržování pravidel občanského soužití,
- c) dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce,
- d) se podílí v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích,
- e) se podílí na dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku a v rozsahu svých povinností a oprávnění stanovených tímto nebo zvláštním zákonem činí opatření k jeho obnovení,
- f) se podílí na prevenci kriminality v obci,
- g) provádí dohled nad dodržováním čistoty na veřejných prostranstvích v obci,
- h) odhaluje přestupky a jiné správní delikty, jejichž projednávání je v působnosti obce,
- i) poskytuje za účelem zpracování statistických údajů Ministerstvu vnitra České republiky na požádání údaje o obecní policii.

6. Místní působnost obecní policie

Strážník může vykonávat oprávnění a povinnosti vyplývající z jeho zaměstnání pouze na území obce, která obecní policii zřídila a ke které je strážník v pracovním poměru.

Z tohoto pravidla platí výjimky uvedené v § 3a až 3c zákona o obecní policii. Aktuální veřejnoprávní smlouvy uzavírané podle § 3a zákona o obecní policii v oblasti obecní policie

jsou založeny na konstrukci, kdy se obce nacházejí na území jednoho kraje, a navíc jedna ze smluvních stran nesmí mít zřízenou obecní policii. V případě vyhlášení krizového stavu nebo pořádání veřejnosti přístupné sportovní, kulturní nebo obdobné společenské akce, při níž lze předpokládat účast většího počtu osob, na území obce, umožňuje obcím, které zřídily obecní policii, uzavřít veřejnoprávní smlouvu podle § 3b zákona o obecní policii.

Veřejnoprávní smlouvu podle zákona o obecní policii je oprávněna uzavřít rada obce, protože v daném případě se nejedná o vyhrazenou působnost zastupitelstva obce ani rady obce a je tedy nutno použít „zbytkové“ ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích.

Nicméně, v případě každé obce existuje možnost, aby, v souladu s dikcí § 84 odst. 4 zákona o obcích, si tuto pravomoc zastupitelstvo obce vyhradilo. Bude tedy záležet na přístupu každé konkrétní obce, zda její zastupitelstvo si tuto pravomoc vyhradí. Pokud tak neučiní, bude v předmětné věci, v souladu s výše uvedeným závěrem, dána příslušnost rady obce.

Další případ, kdy strážník může působit mimo obec, která zřídila obecní policii, resp. mimo obec, které je smluvní stranou veřejnoprávních smluv ve smyslu předchozího odstavce, je spojen s jeho oprávněním zabezpečovat dopravu osob do zdravotnického zařízení nebo do záchytné stanice podle tabákového zákona (viz § 17b zákona o obecní policii). Povinnosti a oprávnění podle zákona může však strážník plnit pouze vůči přepravované osobě v rozsahu nezbytném pro zajištění této přepravy.

Rovněž tak lze v případech, kdy strážník je oprávněn předvést osobu na Policii České republiky (§ 13 zákona o obecní policii) takovou osobu předvést osobu na nejbližší útvar policie i mimo území obce, která zřídila obecní policii nebo která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy podle § 3a nebo 3b. Povinnosti a oprávnění podle zákona může však strážník plnit pouze v rozsahu nezbytném pro zajištění předvedení osoby.

7. Strážník

Strážník je úřední osobou, který vykonává své povolání jako zaměstnanec obce. Strážník nevykonává svoji činnost ve služebním poměru, jako např. příslušníci Policie České republiky nebo příslušníci Hasičského záchranného sboru apod. Na druhé straně je ovšem třeba uvést, že strážník je oprávněn zasahovat do práv a svobod třetích osob. S ohledem na jeho postavení a náplň činnosti práce musí tato osoba, na rozdíl od ostatních zaměstnanců orgánů veřejné moci, splňovat určitá „nadstandardní kritéria“.

Strážníkem může být bezúhonný a spolehlivý občan České republiky starší 21 let, který je zdravotně způsobilý, dosáhl středního vzdělání s maturitní zkouškou a má osvědčení o splnění stanovených odborných předpokladů, které jej opravňuje vykonávat povinnosti a oprávnění podle zákona o obecní policii a dalších zákonů (dále jen "osvědčení").

Osvědčení získá čekatel nebo strážník na základě úspěšného absolvování zkoušky před komisí Ministerstva vnitra. Za školení a výcvik čekatele i strážníka před zkouškou odpovídá obec. Obec je povinna zabezpečit školení čekatele před první zkouškou což dále platí, v omezené míře i pro strážníka, a to nejdříve 6 a nejpozději 3 měsíce před skončením platnosti osvědčení. Takové školení musí proběhnout ve specializovaném školicím zařízení s akreditací Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy nebo v obdobném zařízení obecní

policie. Výcvik k používání donucovacích prostředků a realizaci dalších oprávnění podle zákona se provádí ve stejném režimu jako školení s tím, že vedle akreditovaného vzdělávacího zařízení jej může, na základě předchozí dohody provést i Policie České republiky.

Výše uvedená zkouška se skládá z písemného testu a ústního přezkoušení. Čekatel musí tuto zkoušku složit na počátku svého působení v obecní policii a dále jako strážník opakovat každých 5 let, a to celkově 4 krát (včetně první zkoušky, po níž se z čekatele stává strážník). Po úspěšném absolvování poslední zkoušky obdrží strážník osvědčení na dobu neurčitou. Nadále pak je povinen se v 5 letých intervalech účastnit školení a výcviku ve zmíněných akreditovaných zařízeních, od nichž následně obdrží potvrzení o vykonání školení a výcviku.

Vedle toho, ze zákonných důvodů, Ministerstvo vnitra České republiky může strážníka vyzvat k přezkoumání jeho odborné způsobilosti i v průběhu platnosti osvědčení.

S ohledem na výše uvedené se tedy první čtyři osvědčení strážníkovi vydávají na dobu platnosti 5 let, poté na dobu neurčitou. Orgánem, který je oprávněn toto osvědčení vydat a odejmout je Ministerstvo vnitra České republiky. Podrobnosti o vydávání a odnímání osvědčení jsou uvedeny přímo v zákoně o obecní policii, případně v prováděcí vyhlášce.

8. Povinnosti a oprávnění strážníka

Tím, že strážníci tráví většinu pracovní doby pochůzkovou činností, zejména na místech veřejnosti přístupných, podílejí se též významnou měrou na ochraně veřejného pořádku. Přítomností a schopností adekvátní reakce preventivně působí i proti potencionálním pachatelům protiprávních jednání s vyšší společenskou nebezpečností.

Za tímto účelem strážníci disponují podobnými povinnostmi a oprávněními jako příslušníci Policie České republiky zařazení k výkonu služby ve Službě pořádkové policie (např. povinnost provést zákrok, úkon nebo jiné opatření, je-li páchán trestný čin nebo přestupek, a to i v mimopracovní době, oprávnění požadovat vysvětlení, požadovat prokázání totožnosti, předvést osobu, vyzvat osobu k vydání zbraně, případně odebrat zbraň, zakázat vstup na určená místa, otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor, vyzvat osobu k vydání věci a tuto případně odejmout, použít technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla, vstupovat do živnostenských provozoven, heren, kasin a dalších prostor, kde jsou provozovány hazardní hry, rozhodnout o odstranění vozidla, které tvoří překážku silničního provozu nebo neoprávněně parkuje na vyhrazeném parkovišti, zastavovat vozidla, usměrňovat provoz na pozemních komunikacích, měřit rychlost vozidel, zjišťovat, zda není osoba pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky, použít donucovací prostředky včetně služební zbraně, atd)

9. Ministerstvo vnitra České republiky a obecní policie

Jak již bylo uvedeno výše, obecní policie jsou zřizovány obcemi v rámci jejich samostatné působnosti. Do této oblasti, s výjimkou zákonem stanovených případů, není ústřední orgán státní správy oprávněn jakýmkoliv způsobem zasahovat.

Proto Ministerstvo vnitra České republiky pouze:

- a) ověřuje odborné předpoklady čekatele/strážníka formou zkoušky,
- b) vydává a odnímá osvědčení,
- c) vede informační systémy potřebné k plnění zákonem stanovených úkolů a dále
- d) vykonává dozor nad činností obecní policie v rozsahu § 27a odst. 2 zákona o obecní policii, kdy obec se dopustí přestupku, tím, že pověří plněním úkolů obecní policie fyzickou osobu, která nemá osvědčení, nebo podnikající fyzickou osobu nebo právnickou osobu, anebo nezajistí, aby stejnokroje strážníků, označení motorových vozidel a dalších dopravních prostředků obecní policie obsahovaly jednotné prvky.

Z obecného hlediska pak je ministerstvo pověřeno:

- přípravou návrhů obecně závazných právních předpisů v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku zabezpečovaných obecní policií, právních předpisů stanovujících odborné předpoklady strážníků včetně jejich ověřování, a právních norem v oblasti jednotných prvků stejnokrojů a označení motorových vozidel obecní policie,
- zpracováváním odborných stanovisek a právních názorů k věcným otázkám souvisejícím s činností obecních policií i v součinnosti s odvětvovými odbory ministerstva, jinými ústředními orgány státní správy a dalšími subjekty,
- stanovením náplně odborných předpokladů strážníků, organizací a ověřováním odborné způsobilosti čekatelů a strážníků,
- prováděním správního řízení v oblasti obecní policie, pokud tak stanoví zákon.

10. Náměty, připomínky, stížnosti v oblasti obecní policie

V praxi existuje několik možností, jak nechat prošetřit jednání strážníků obecní policie, případně obecní policie jako celku. Tyto způsoby se budou odvíjet od charakteru jednání. Může se jednat o páchaní trestné činnosti; v tomto případě je možné podat na Policii České republiky nebo na státním zastupitelství trestní oznámení. Jednání osob může mít znaky přestupku, potom je možné podat podnět k příslušnému správnímu orgánu.

Protože obecní policie je orgánem obce, lze na vyřizování stížností na obecní policii obecně použít pravidla pro vyřizování petic a stížností stanovená podle § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích stanovená v každé obci radou obce, případně starostou, pokud se v obci rada obce nevolí. Bude-li tedy stížnost občana směřovat proti nevhodnému chování strážníka při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku (např. v rámci konání společenské, kulturní, sportovní nebo jiné akce, zjišťování splnění povinnosti stanovené zákonem nebo jiným právním předpisem fyzické nebo právnické osobě atd.), bude stížnost zpravidla adresována osobě, která řídí obecní policii (starosta, jiný pověřený člen zastupitelstva obce). Případné stížnosti na osobu, která řídí obecní policii, by měly směřovat k zastupitelstvu obce, jehož jsou osoby zmíněné v předchozí větě členy.

Pokud se jedná o stížnost dotčené osoby (např. účastník řízení o přestupku) na postup obecní policie při výkonu působnosti na úseku vrchnostenské veřejné správy, je nutno postupovat podle § 175 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb. (dále jen "správní řád").

Zde je ale třeba vždy nejdříve důkladně posoudit, zda se v konkrétním případě nemůže jednat spíše o podnět k přezkumnému řízení nebo o jiný úkon dotčené osoby upravený zejména správním řádem, než o stížnost.

Pokud se jedná o stížnost, podle § 175 odst. 4 cit. zákona, tato se pak podává u správního orgánu, proti jehož postupu směřuje a tento správní orgán je povinen se stížností zabývat. Případné přešetření způsobu vyřízení stížnosti pak provádí nadřízený správní orgán na daném úseku státní správy (obvykle krajský úřad). Ministerstvo vnitra České republiky by bylo nadřízeným správním orgánem pouze v případě, pokud by stížnost směřovala proti věcem, nad kterými v oblasti obecní policie vykonává dozor (viz bod 9. této informace)

S využitím metodického materiálu pro obce z webových stránek Ministerstva vnitra České republiky (2023).

J. Fiala