

Stanovisko k problematice vyřizování stížností v oblasti obecní policie

- 1) Kdo je oprávněn vyřizovat stížnosti v oblasti obecní policie.
- 2) Které činnosti obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku podléhají, z věcného hlediska, režimu vyřizování stížností podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).
- 3) Jak se podle § 175 správního řádu postupuje při vyřizování stížnosti podané na obecní policii dotčenou osobou.
- 4) Kdo je oprávněn přezkoušet způsob vyřízení stížnosti v oblasti obecní policie podle § 175 odst. 7 správního řádu a jaká je, v tomto směru, role krajského úřadu, jakožto nadřízeného správního orgánu.
- 5) Jak má být postupováno při vyřizování „stížnosti“ podané „stěžovatelem“ (třetí osobou) ve vztahu k nečinnosti strážníka obecní policie při projednávání přestupku (spáchání přestupku) jiné osoby, který je strážník oprávněn projednat uložením správní sankce formou příkazu na místě.
- 6) Jak má být postupováno při vyřizování „stížnosti“ podané „stěžovatelem“ (třetí osobou) ve vztahu k nečinnosti strážníka obecní policie v případě, že dojde ke spáchání přestupku jinou osobou, přičemž strážník obecní policie je nečinný po odhalení tohoto přestupku, který však není oprávněn projednat uložením správní sankce formou příkazu na místě.

Úvodem je třeba připomenout, že obecní policie jsou orgány obcí zřizované a zrušované zastupitelstvy obcí v samostatné působnosti obecně závaznými vyhláškami, a to za účelem zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. V souladu s ústavním pořádkem České republiky do výkonu samostatné působnosti obce nemá nikdo právo zasahovat, pokud tak nestanoví zákon.

Z výše uvedeného tedy plyne, že Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“), z pozice orgánu veřejné moci, obecní policie nezřizuje, nekontroluje, nefinancuje, ani jinak do jejich činnosti nezasahuje.

Ministerstvo, na základě zákona o obecní policii, v oblasti obecní policie pouze:

- a) ověřuje odborné předpoklady čekatele/strážníka formou zkoušky,
- b) vydává a odnímá osvědčení o splnění stanovených odborných předpokladů strážníka (dále jen „osvědčení“),
- c) vede informační systémy potřebné k plnění zákonem stanovených úkolů a dále

vykonává dozor nad činností obecní policie v rozsahu § 27a odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon 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.

Ad 1)

V případě vyřizování stížností v oblasti obecní policie obecně platí, že existuje několik možností, jak zpětně posoudit jednání strážníků obecní policie, případně obecní policie jako celku. Přitom je rozhodující, o jakou činnost obecní policie se v konkrétním případě jedná.

Protože **obecní policie je orgánem obce**, lze na vyřizování stížností na obecní policii, **z obecného hlediska**, 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. V případě Hlavního města Prahy se jedná o pravidla podle § 68 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Co se týče vyřizování stížností na konání (jednání nebo opomenutí) strážníka obecní policie/obecní policie, lze použít rovněž § 175 správního řádu. Přitom se může jednat i o stížnost proti nevhodnému chování strážníka, jakožto úřední osoby nebo proti postupu správního orgánu (strážníka/obecní policie), neposkytuje-li správní řád jiný prostředek ochrany. **Taková stížnost** však může směřovat pouze **proti takovému postupu správního orgánu** (či nevhodnému chování úřední osoby), na který se **správní řád vztahuje**. Správní řád se přitom vztahuje na **postup správních orgánů** - orgánů moci výkonné, **orgánů územních samosprávných celků** a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají **působnost** v oblasti **veřejné správy** (viz § 1 odst. 1 správního řádu). Je nutno dodat, že správní řád se vztahuje pouze na takovou veřejnou správu, která je **výkonem veřejné moci** (tzv. vrchnostenská veřejná správa).

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

Správní řád se zároveň nevztahuje na jakýkoli výkon veřejné správy, která má povahu veřejné moci, ale vztahuje se jen na ty **formy správní činnosti**, které se uskutečňují v rámci více či méně formalizovaných procesních „**postupů**“ správních orgánů. Správní řád se tak **nevztahuje** především na tzv. **faktické úkony** (pokyny) a bezprostřední zásahy správních orgánů (neboť tyto nejsou „postupy“ ve smyslu formalizovaných procesů, jejichž výsledkem je zpravidla v písemné formě učiněný úkon správního orgánu).

Bude-li stížnost směřovat proti **postupu obecní policie** při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy (pojem „postup“ je nutno vykládat ve výše uvedeném smyslu), bude proti němu **možné podat stížnost dle § 175** správního řádu. Bude-li se však jednat o tzv. faktické úkony (pokyny) či bezprostřední zásahy, případně o výkon působnosti v oblasti vrchnostenské veřejné správy, stížnost podle § 175 správního řádu proti takové činnosti možné podat nebude, neboť na takovou činnost se správní řád nevztahuje. Případná „stížnost“ podaná stěžovatelem by nemohla být vyřizována podle správního řádu ale např. podle pravidel obce pro vyřizování tzv. jiných stížností, jsou-li obcí vydaná – viz výše.

Samotný postup při vyřizování stížnosti dle § 175 správního řádu se vedle tohoto ustanovení řídí rovněž ustanoveními části čtvrté správního řádu, a tudíž tam, kde § 175 správního řádu neobsahuje zvláštní úpravu, se postupuje podle ustanovení této části, popřípadě dalších ustanovení správního řádu, která se na postupy dle části čtvrté použijí na základě § 154 správního řádu.

Bude-li stížnost občana směřovat proti **nevhodnému chování strážníka** při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku (např. v souvislosti s pořádáním společenské, kulturní, sportovní nebo jiné akce, zjišťování plnění povinností stanovených zákonem nebo jiným právním předpisem fyzické nebo právnické osobě atd.), **nemajícímu přímou vazbu na výkon veřejné moci** (tzv. vrchnostenská veřejná správa) ve smyslu shora uvedenému, bude se **stížnost** zpravidla podávat **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.

Ad 2)

Pojem „místní záležitosti veřejného pořádku“ není, stejně jako pojem „veřejný pořádek“, v právním řádu České republiky definován. Proto obsah prvního ze jmenovaných pojmů je nutno dovozovat zejména z příslušných ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, případně z příslušných ustanovení zákona č. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Nicméně v dané souvislosti je třeba si uvědomit, že **řada úkolů obecní policie/strážníka** založená zákonem o obecní policii, případně dalšími zákony, přestože rámcově spadá do hlavního a jediného úkolu obecní policie - zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku - který je zajišťován převážně v rámci samostatné působnosti obce, **je realizována nástroji obecní policie, které právně a fakticky spadají do výkonu vrchnostenské veřejné správy**. Jedná se zejména o ta oprávnění a povinnosti strážníka, která **bezprostředně přispívají** k prevenci a eliminaci konkrétních protiprávních jednání - **zejména přestupků**.

Z tohoto titulu a s ohledem na dlouhodobou aplikační praxi v oblasti obecní policie zastává ministerstvo názor, že z pohledu úkolů plněných obecní policií, spadá do výkonu vrchnostenské veřejné správy:

- podíl na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích podle zákona o silničním provozu [§ 2 písm. d) zákona o obecní policii – například oprávnění měřit rychlost vozidel]
- odhalování a projednávání přestupků v působnosti obce [§ 2 písm. h) zákona o obecní policii v kontextu s § 60 odst. 2, § 91 a § 92 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů], a dále
- projednávání přestupků, které jsou výslovně speciálním zákonem svěřeny obecní policii (například zákon o silničním provozu, zákon o pozemních komunikacích, tzv. tabákový zákon atd.),
- výkon specifických práv a oprávnění strážníka v konkrétním případě, pokud směřují ke splnění zákonem, resp. státem stanoveného úkolu nebo povinnosti strážníka (zejména vynucení splnění určité povinnosti uložené zákonem v rámci kontrolní pravomoci obecní policie, které může být realizováno projednáním přestupku na místě spadajícím do působnosti obecní policie nebo oznámení podezření ze spáchání přestupku příslušnému správnímu orgánu podle § 10 zákona o obecní policii, a to i v případě, kdy obecní policie není oprávněna takový přestupek projednat),

neboť ve všech uvedených případech jde o různé formy správní činnosti, které se uskutečňují v rámci více či méně formalizovaných procesních „postupů“ správních orgánů. Přitom výsledkem takového procesu je, po čistě formální stránce, obvykle příkaz na místě, resp. příkazový blok, oznámení o podezření ze spáchání přestupku adresované příslušnému správnímu orgánu, úřední záznam, různé druhy potvrzení (například potvrzení o odnětí zbraně), apod.

Proto projednávání stížnosti na konání strážníků, včetně jejich souvisejícího nevhodného chování, ve výše uvedených případech, se bude řídit právním režimem stanoveným správním řádem, a to i vzhledem k tomu, že v souladu s **§ 103 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.**, o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, **působnost stanovená orgánům obce** a kraje podle tohoto zákona je výkonem **přenesené působnosti**.

Ad 3)

Pro posouzení toho, jakým způsobem a zda vůbec lze podat stížnost podle správního řádu na strážníky obecní policie v případě, že tito jsou nečinní při projednávání přestupku (podezření ze spáchání přestupku), kterého se dopustila jiná osoba než „stěžovatel“, je nejdříve třeba posoudit vztah správního řádu k takové situaci. Teprve poté je možno konkrétní případ posoudit.

Podle § 175 odst. 1 správního řádu platí, že pouze **dotčené osoby** mají právo obracet se na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany. **Dotčenou osobou**, která je tedy oprávněna podat stížnost (nejenom) v oblasti obecní policie, se rozumí osoba, které se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (viz legislativní zkratka uvedená v § 2 odst. 3 správního řádu).

Stížnost tak může směřovat typicky proti postupu správního orgánu nebo nevhodnému chování úřední osoby ve správním řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Může však být podána i v rámci jiných postupů, které probíhají v procesním režimu

správního řádu (například postupy při vydávání vyjádření nebo osvědčení, provádění ověření nebo činění sdělení podle části čtvrté správního řádu). Uvedená relativně široká využitelnost stížnosti ve vztahu k postupům podle správního řádu, vůči nimž neposkytuje zákon jiný prostředek ochrany, ovšem nic nemění na zmíněném požadavku, že stížnost může podat právě jen **dotčená osoba**.

Dotčenou osobou bude tedy primárně **účastník správního řízení**, případně jiná osoba, vůči níž alespoň v určitém rozsahu směřuje procesní **postup podle správního řádu v rámci již zahájeného/vedeného správního řízení o přestupku** (např. svědek, vlastník věci důležité pro řízení apod.) **nebo mimo něj** (např. výkon oprávnění strážníka podle zákona vůči podezřelému ze spáchání přestupku před samotným zahájením řízení o přestupku, bez ohledu na to, zda přestupek je obecní policie oprávněna projednat či nikoliv, osoba žádající vydání osvědčení).

Jinak řečeno, půjde o osobu, vůči níž je vykonávána vrchnostenská veřejná správa v procesním režimu správního řádu (viz působnost správního řádu v § 1 odst. 1), resp. veřejná moc zasahující do práv či povinností dané osoby. Stížnost je jedním z **procesních prostředků ochrany této osoby**. V kontextu výkonu přestupkové agendy obecní policií by mohlo jít zejména o podezřelého, který spatřuje nezákonnost v postupu při projednávání přestupku příkazem na místě ve své věci, popřípadě je nespokojen s nevhodným chováním strážníků v této věci.

Ad 4)

Pokud se jedná o stížnost podle § 175 správního řádu, tato se podává u správního orgánu (konkrétní obecní policie), proti jehož postupu směřuje a tento správní orgán je povinen se stížností zabývat. Případné **přešetření způsobu vyřízení stížnosti obecní policií**, jakožto orgánu obce při výkonu vrchnostenské veřejné správy pak provádí **nadřízený správní orgán**, kterým, v souladu s § 178 odst. 2 správního řádu je **krajský úřad**.

Konkrétně půjde **o pracoviště krajského úřadu**, do jehož **věcné působnosti spadá úsek státní správy** nebo **oblast**, kterého/které se **stížnost týká**.

V případě Hlavního města Prahy, které je zároveň obcí, krajem a metropolí České republiky je situace poněkud komplikovanější. Obecně závaznou vyhláškou č. 55/2000 Sb. hl. m. Prahy, kterou se vydává **Statut hlavního města Prahy**, ve znění pozdějších předpisů, byl **výkon taxativně stanovených** agend (včetně některých agend přestupkových) svěřen **jednotlivým** městským částem **Hlavního města Prahy**. **To znamená, že** pokud by přestupek **byla** oprávněna projednat **konkrétní městská část**, nadřízeným správní orgánem **by byl příslušný odbor Magistrátu hlavního města Prahy**.

Pokud **nejde o agendy, spadající prvoinstančně do věcné působnosti městské části** Hlavního města Prahy, je třeba, s ohledem na výše zmíněné specifické „trojjediné“ postavení tohoto sídla, považovat za **nadřízený správní orgán** podle § 175 odst. 7 správního řádu **příslušný ústřední orgán státní správy**.

Pro informaci dodáváme, že pokud by se stížnost týkala úseku, kde ministerstvo vykonává dozor nad obecními policiemi (§ 27a odst. 2 zákona o obecní policii),

potom by nadřízeným správním orgánem příslušným k přešetření způsobu vyřízení stížnosti obecní policií byl tento ústřední orgán státní správy.

Ad 5)

„Stěžovatel“ (třetí osoba), který nesouhlasí s nečinností obecní policie při projednávání přestupku jiné osoby, není právně relevantně dotčen nezahájením řízení o přestupku (v působnosti obecní policie) proti této osobě. Nejde totiž o nečinnost v rámci postupu vůči této třetí osobě. Tento závěr souvisí též s obecným východiskem, podle kterého „... nemá třetí osoba subjektivní právo domáhat se zahájení řízení o přestupku s jinou osobou nebo požadovat uznání její viny ...“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, bod 84 a další tam citovanou judikatura).

Třetí osoba proto nebude v takovém případě oprávněna podat stížnost podle § 175 odst. 1 správního řádu.

Na druhé straně třetí osoba může **učinít u správního orgánu oznámení o přestupku**, resp. **podnět k zahájení řízení z moci úřední podle § 42 správního řádu**.

Pokud má **podatel podnětu** následně za to, že správní orgán (obecní policie, pokud jde o přestupek, který je tento orgán obce oprávněn projednat příkazem na místě) je při projednávání přestupku **nečinný**, může se obrátit na **nadřízený správní orgán, vykonávající státní správu na daném úseku, s neformálním podnětem k uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu** (v těchto případech nelze použít odst. 3 cit. ustanovení správního řádu, neboť tento prostředek ochrany je vyhrazen účastníkovi řízení).

Jak uvádí JUDr. Josef Vedral, PhD. ve svém díle Správní řád – komentář, 2. vydání, Praha: Bova Polygon, 2012. K § 80, na str. 692, „V případě nečinnosti nadřízeného orgánu by pak bylo možno se obrátit obdobně s dalším podnětem na jemu nadřízený správní orgán, tj. na správní orgán třetího stupně. Správní řád nevylučuje uplatnění opatření proti nečinnosti správním orgánem třetího stupně, přičemž tato nečinnost může spočívat i v nepřijetí opatření proti nečinnosti správním orgánem druhého stupně. ...“.

Nadřízený správní orgán by měl následně ověřit, zda správní orgán včas zahájil správní řízení z moci úřední, popřípadě zda včas učinil jiný úkon, k němuž byl podle zákona povinen (např. z pohledu obecní policie, zda bylo učiněno oznámení o podezření ze spáchání přestupku adresované příslušnému správnímu orgánu podle § 10 zákona o obecní policii, předání věci příslušnému správnímu orgánu podle § 64 odst. 2 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů správním orgánem v případě, že se nejedná o obecní policii).

V případě shledání nečinnosti pak nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti (viz § 80 odst. 2 a § 6 odst. 1 věta druhá správního řádu, která rozšiřuje použitelnost ustanovení o ochraně proti nečinnosti i na jiné úkony správního orgánu, než je zahájení řízení a vydání rozhodnutí).

Tyto závěry platí obdobně též pro vztahy mezi obecní policií při projednávání přestupků, nadřízeným krajským úřadem a ústředním správním úřadem příslušným pro daný úsek státní správy.

Ad 6)

Pro posouzení toho, jakým způsobem a zda vůbec lze podat stížnost podle § 175 správního řádu na strážníky obecní policie v případě, že tito jsou nečinní při projednávání přestupku (spáchání přestupku), kterého se dopustila jiná osoba než „stěžovatel“ a který obecní policie není oprávněna projednat uložením správní sankce formou příkazu na místě, platí stejná právní východiska jako v předchozím případě, pouze s tím rozdílem, že v takovém případě bude posuzováno, zda a jak byl využit § 10 zákona o obecní policii.

Postup při vyřizování specifických podnětů v oblasti obecní policie

Oblast působnosti OP	Kdo může podat	Jak vyřídit stížnost	Kdo je příslušný k vyřízení stížnosti/podnětu	Kdo je příslušný k vyřízení stížnosti podle § 175 správního řádu	Kdo je příslušný k přešetření způsobu vyřízení stížnosti podle § 175 odst. 7 správního řádu	Kdo je oprávněn učinit opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu
Samostatná působnost obecně	Kdokoliv	V souladu s pravidly pro vyřizování petic a stížností stanovených v obci radou obce, případně starostou, pokud se v obci rada obce nevolí	Orgány obce uvedené v pravidlech pro vyřizování petic a stížností. Pokud není v pravidlech výslovně stanoveno, stížnost se podává u osoby, která řídí obecní policii (starosta nebo jiný pověřený člen zastupitelstva obce). Stížnost na osobu, která řídí obecní policii, se podává u zastupitelstva obce.	x	x	x
Nevhodné chování strážníka při plnění úkolů k zabezpečování místních záležitostí veřejného	Kdokoliv	V souladu s pravidly pro vyřizování petic a stížností stanovených v obci radou obce,	Orgány obce uvedené v pravidlech pro vyřizování petic a stížností. Pokud to není v pravidlech výslovně	x	x	x

pořádku		případně starostou, pokud se v obci rada obce nevolí	stanoveno, stížnost se podává u osoby, která řídí obecní policii (starosta nebo jiný pověřený člen zastupitelstva obce). Stížnost na osobu, která řídí obecní policii, se podává u zastupitelstva obce.			
Přenesená působnost obecně	Kdokoliv	V souladu s pravidly pro vyřizování petic a stížností stanovených v obci radou obce, případně starostou, pokud se v obci rada obce nevolí	Orgány obce uvedené v pravidlech pro vyřizování petic a stížností. Pokud to není v pravidlech výslovně stanoveno, stížnost se podává u osoby, která řídí obecní policii (starosta nebo jiný pověřený člen zastupitelstva obce). Stížnost na osobu, která řídí obecní policii, se podává u zastupitelstva obce.	x	x	x
Výkon vrchnostenské veřejné správy	Dotčená osoba (osoba, vůči níž směřuje postup obecní policie)	V souladu s pravidly pro vyřizování petic a stížností stanovených v obci radou obce, případně starostou, pokud se v obci rada obce nevolí.	Orgány obce uvedené v pravidlech pro vyřizování petic a stížností. Pokud to není v pravidlech výslovně stanoveno, stížnost se podává u osoby, která řídí obecní policii (starosta nebo jiný pověřený člen zastupitelstva obce). Stížnost na osobu, která řídí obecní policii, se podává u zastupitelstva obce, nebo postup podle správního řádu.	Obecní policie	Nadřízený správní orgán – útvar krajského úřadu, do jehož věcné působnosti náleží úsek státní správy, které se stížnost týká	x

Nezahájení správního řízení obecní policií o přestupku nebo neoznámení podezření z jeho spáchání podle § 10 zákona o obecní policii	Třetí osoba	V souladu s pravidly pro vyřizování petic a stížností stanovených v obci radou obce, případně starostou, pokud se v obci rada obce nevolí.	Orgány obce uvedené v pravidlech pro vyřizování petic a stížností. Pokud to není v pravidlech výslovně stanoveno, stížnost se podává u osoby, která řídí obecní policii (starosta nebo jiný pověřený člen zastupitelstva obce). Stížnost na osobu, která řídí obecní policii, se podává u zastupitelstva obce. Nebo obecní policie, pokud přestupek spadá do její věcné působnosti; jinak příslušný správní orgán.	x	x	Nadřízený správní orgán, vykonávající státní správu na daném úseku
---	----------------	--	--	---	---	---