



## **Zápis ze semináře k ukládání sankcí za porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách**

**pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra  
dne 23. října 2008**

### **I. ÚVODNÍ SLOVO**

*Seminář zahájila Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, uvítala přítomné a seznámila s programem tohoto semináře. Podotkla, že seminář je pořádán zejména na základě zájmu územních samosprávných celků, který byl aktivizován i v letošním roce především změnou postoje Ústavního soudu k rozšíření možnosti vydávat obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“). Cílem semináře je tak vyjasnit danou problematiku, otevřít diskusi a zodpovědět dotazy obdržené již při přípravě tohoto semináře, jakož i zásadní otázky vznesené v jeho průběhu. Informovala, že ze semináře bude pořízen zápis, který všichni obdrží včetně odpovědí na dotazy, které se nestihnou probrat. Zápis bude rovněž vyvěšen na webových stránkách Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly veřejné správy.*

*V neposlední řadě ve svém úvodním slovu představila jednotlivé vystupující:*

*JUDr. Václava Henycha, vrchního ředitele sekce archivnictví a všeobecné správy a ředitele odboru všeobecné správy MV, Mgr. Helenu Hanzíkovou rovněž z odboru všeobecné správy. Za odbor dozoru a kontroly veřejné správy uvedla vedoucího oddělení metodiky a koordinace dozoru Mgr. Petra Prokopa, Mgr. Daniela Šeterleho a vedoucího oddělení kontroly JUDr. Miroslava Brůnu. Z odboru legislativy a koordinace předpisů pak byl přítomen Mgr. Nikola Helešic a za odbor bezpečnostní politiky JUDr. Ivo Chauer.*

### **II. UKLÁDÁNÍ POVINNOSTÍ V OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠKÁCH OBCÍ**

**Vystupující:** *Mgr. Daniel Šeterle, odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV*

**1) Oprávnění obcí k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách a dopady aktuální judikatury Ústavního soudu na možnosti ukládání povinností v OZV**

*V roce 2008 došlo v důsledku změny přístupu Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám k podstatným změnám v oblasti obecní samosprávné normotvorby ve smyslu rozšíření možností obcí k regulaci, a to především ve vztahu*



k veřejnému pořádku. Tuto změnu v přístupu Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám předznamenal nálezn Pl. ÚS 45/06 Jirkov. Nové nazírání Ústavního soudu na samosprávnou právo tvorbu obcí poté potvrdily další judikáty Ústavního osud vydané v roce 2008, a to zejména nálezy Pl. ÚS 35/06 – Kořenov, Pl. ÚS 33/05 – Krupka a Pl. ÚS 6/08 – Budyně nad Ohří. V návaznosti na uvedené nálezy je třeba právo obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek vykládat následujícím způsobem:

**Oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.** Vydávání obecně závazných vyhlášek má povahu originární normotvorby a k jeho realizaci, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již **zastupitelstva nepotřebují**, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, **žádné další zákonné zmocnění**, neboť podle Ústavního soudu pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. To znamená, že ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti jsou určeny článkem 104 odst. 3 Ústavy ČR.

Rozvedením tohoto článku, ve smyslu stanovení věcné působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky, je potom ustanovení **§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení je obec při vydávání OZV povinna se řídit zákony. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo, v § 10 téhož zákona.** Z toho lze dovodit, že obec je při vydávání obecně závazných vyhlášek limitována jen mezemi své působnosti vymezené zákonem a nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě. Je-li obec oprávněna, na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy, vydávat obecně závazné vyhlášky a tvořit tak právo v zákonem vymezených věcných oblastech, nepotřebuje k uložení konkrétních povinností, vedle § 10 zákona o obcích, pro oblasti tam uvedené, ještě další výslovné zákonné zmocnění.

Otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, potom nemůže upravovat odlišným způsobem. Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, však předpokládá **identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.** Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (viz nálezn Pl. ÚS 45/06 - č. 20/2008 Sb.).

Smyslem OZV ovšem nemůže být pouhá reprodukce zákonů týkajících se úkolů státní správy nebo normování této oblasti, ale samostatná správa vlastních záležitostí. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti tedy platí společná podmínka, že **musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce** (viz § 35 odst. 1 zákona o obcích). Vždy se





tak musí jednat o místní záležitost (srov. nález Pl. ÚS 30/06 – Ostrov) nikoli tedy o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy.

K provedení odlišné úpravy místní záležitosti v obecně závazné vyhlášce ovšem dále **nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon (a obecně závazná vyhláška) sledují regulaci vzájemně odlišného předmětu a cíle, ale je nutné, aby tato odlišnost byla dobře odvoditelná také z textu obou právních předpisů.** V případě, že je cíl zákona a obecně závazné vyhlášky shodný, má vždy přednost zákon (*lex superior derogat legi inferiori*). Vždy se musí jednat o cíl dovolený a obec se musí pohybovat v mezích své působnosti. V případě kdy existuje speciální zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky [§ 10 písm. d) zákona o obcích] mohou obce i přes existenci speciálního zákona, kde je zákonné zmocnění uvedeno, upravovat místní záležitosti v obecně závazné vyhlášce odlišně se zdůvodněním, že speciální zákon sleduje jinou oblast či jiný cíl.

Při shrnutí doposud uvedeného je tak třeba konstatovat následující:

- Obce jsou přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k tvorbě práva ve formě obecně závazných vyhlášek a nepotřebují již další výslovné zákonné zmocnění
- Obce se při vydávání obecně závazných vyhlášek musejí pohybovat v mezích své samostatné působnosti vymezené v § 35 zákona o obcích
- Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích je obec při vydávání OZV povinna se řídit zákony. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo, v § 10 zákona o obcích

**Ustanovení § 10 zákona o obcích tedy vymezuje 3 věcné oblasti resp. okruhy oblastí, ve kterých jsou obce oprávněny k regulaci prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, aniž by potřebovaly další zákonné zmocnění.** Ustanovení § 10 tak zmocňuje obce k ukládání povinností:

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku
- pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků
- k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti

**V širším smyslu však lze všechny tyto oblasti podřadit pod oblast veřejného pořádku jako takovou,** a to při chápání veřejného pořádku jako souhrnu společenských vztahů, které vznikají, rozvíjejí se a zanikají na místech veřejných a veřejnosti přístupných, které jsou upravené právními i neprávními normami, jejichž zachování je významné pro zajištění klidného a bezporuchového chodu společnosti.



Mimo tyto 3 oblasti mohou obce nadále samozřejmě vydávat obecně závazné vyhlášky na základě zmocnění ve zvláštních zákonech (srov. § 10 zákona o obcích). Zvláštního zmocnění je přitom vždy třeba v případě ukládání daní a poplatků, a to s ohledem na ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny. Zvláštní zmocnění na druhou stranu není nutné pro ustanovení obecně závazných vyhlášek, která neukládají žádné povinnosti.

**Závěrem k tomuto bodu příspěvku tak lze konstatovat, že v důsledku změny přístupu Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám došlo k podstatnému rozšíření možností obcí k ukládání právních povinností, jež je na území města třeba dodržovat. V souvislosti s tímto je však třeba zdůraznit požadavek rozumnosti, účelnosti a potřeby úpravy v obecně závazné vyhlášce s dovětkem, že obecně závazná vyhláška je právní normou, tzn. obecně závazným souborem pravidel chování, jejichž nedodržení resp. porušení je spojeno s určitou sankcí. (Blíže k tomuto bude pojednáno v dalších částech příspěvku).**

## ***2) Sankční ustanovení v obecně závazných vyhláškách obcí, možnosti sankcionování porušení povinností stanovených v OZV***

Jak již bylo uvedeno výše, obecně závazná vyhláška je svojí povahou souborem právních norem, tj. obecně závazným souborem pravidel chování. Obecně závazné vyhlášky stanoví adresátům právní povinnosti, jejichž nedodržení resp. porušení je spojeno s určitou sankcí. Otázku vymahatelnosti respektování ukládané povinnosti resp. postihnutelnosti jejího porušení je přitom třeba pečlivě zvažovat již ve stadiu přípravy obecně závazné vyhlášky, lépe však ještě předtím, tzn. již v souvislosti se samotnou úvahou o tom, zda určitou oblast v obecně závazné vyhlášce regulovat.

Tato otázka vystupuje ještě více do popředí v souvislosti s již výše zmíněnou průlomovou judikaturou Ústavního soudu, resp. v této judikatuře proklamovaným novým přístupem Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám. V minulosti, kdy Ústavní soud zastával názor, že **obec nemůže právně regulovat ty úseky, které jsou upraveny dalšími právními předpisy, a to ani z oblasti veřejné správy, ani z oblasti soukromoprávní**, byla situace v jistém smyslu jednodušší a přehlednější. Ústavní soud totiž výslovně uváděl, že obec vždy musí zkoumat, zda daná oblast již není ani částečně upravena jakýmkoli právními předpisy vyšší právní síly, pokud ano, již tato skutečnost vylučovala možnost obecní regulace.

Ústavní soud v tomto zastával názor, že „*zastupitelstva obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek však také musí respektovat stávající právní úpravu, tedy existenci zákonů, jakožto norem vyšší právní síly a nejsou oprávněna k tomu, aby právní vztahy takto upravené upravovala obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem. V případě, že by obec upravila již zákonem jednou upravené vztahy, nešlo by o pouhé superfluum k zákonné úpravě. To se projevuje i v tom, že zvláštní zákonná úprava zpravidla obsahuje i způsoby kontroly dodržování stanovených pravidel a s tím související sankční pravidla. Obec by však inkorporováním zákonného pravidla do*





*obecně závazné vyhlášky obce vlastně rozšiřovala svou sankční působnost, neboť porušení pravidla stanoveného touto obecně závaznou vyhláškou by mohla samostatně sankcionovat. Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce právnickou či podnikající fyzickou osobou by bylo správním deliktem ve smyslu § 58 a §59 zákona o obcích. Také z tohoto důvodu tak není přípustné, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou povinnosti, které jsou již stanoveny zvláštním zákonem.“ (viz např. nález Pl.ÚS 69/04 – Ústí nad Labem).*

Nevznikal tak praktický problém, jakým způsobem postupovat při sankcionování v případech, kdy vedle sebe stojí sankce za porušení zákona a (jiná) sankce za porušení obecně závazné vyhlášky. Skutečnost, že je jedno chování regulováno ve dvou či dokonce více právních předpisech, lze přitom považovat za určité legislativní pochybení navozující nežádoucí stav narušující právní jistotu adresátů norem, současný postoj Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám však právě to v jistém smyslu umožňuje.

Ohledně této skutečnosti lze přitom v zásadě rozlišovat dvě základní situace, přičemž v obou případech je přirozeně třeba mít na zřeteli a respektovat jeden ze základních právních principů, a to zákaz dvojího postihu.

**První situace** nastává v případech, kdy v obecně závazné vyhlášce dochází k parafrázování či reprodukci norem vyplývajících z jiných právních předpisů. K tomuto Ústavní soud zastává názor, že se jedná o tzv. superfluum k zákonné úpravě, jež samo o sobě nemá normativní obsah, přičemž v pouhé redundanci nelze spatřovat dostatečný důvod pro konstatování protiústavnosti, resp. rozpornosti se zákonem. Zde se zdá situace jednoduchá v tom smyslu, že ustanovení, které je superfluem nemající normativní obsah logicky ani nemůže být spojeno s nějakým zvláštním postihem – sankcí.

V nálezu Pl. ÚS 6/08 – Budyně nad Ohří však Ústavní soud mimo jiné prohlásil, že „reakce na společensky nežádoucí jevy v obci nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, která zakotvuje povinnosti fyzických a právnických osob způsobem odlišným, než jak je stanoví zákon a která je ve svém důsledku pro adresáta právní normy matoucí. Naproti tomu obec může v textu vyhlášky doslovnou citací zákona s výslovným uvedením, že jde o zákon, uvést konkrétní povinnosti stanovené v dané oblasti a návazně pak s odkazem na příslušné zmocňující zákonné ustanovení uvést, jakým způsobem a v jakém rozsahu obec tohoto zmocňujícího ustanovení využívá, a jaké konkrétní jednání či povinnosti jsou předmětným ustanovením vyhlášky nad rámec zákona (nikoli však v rozporu s ním) ukládány. Takový způsob aplikace zákonného zmocnění je ústavně souladný a pro adresáta právní normy srozumitelný a schopný regulovat jeho chování.“ V případě doslovné citace zákonného pravidla s uvedením odkazu na zákon však rovněž nevzniká v pravém slova smyslu problém, co se sankcionování týče. V takovémto případě je třeba porušení stanovených



povinností sankcionovat výlučně jako porušení příslušného zákonného předpisu, což lze v textu obecně závazné vyhlášky řešit pouze odkazem na příslušný zákonný předpis.

**Shrnutím uvedeného tak lze k ustanovením obecně závazných vyhlášek parafrázujícím zákon konstatovat, že porušení stanovených povinností lze postihovat pouze jako porušení parafrázovaného zákonného předpisu. Obecně závazná vyhláška tak k tomuto již z povahy věci nemůže obsahovat žádné zvláštní sankční ustanovení.**

Poněkud komplikovanější je situace v případech, kdy obecně závazná vyhláška reguluje oblast již upravenou zákonným předpisem, s ohledem na odlišný předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a předmět a cíl vyhlášky na straně druhé, se však nejedná o překročení mezí zákonné působnosti obce tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě. V takovýchto případech vyvstává otázka, jakým způsobem sankcionovat porušení stanovených povinností resp. jak tuto skutečnost vyjádřit v obecně závazné vyhlášce.

Z jmenovaných přelomových nálezů se k této otázce Ústavní soud částečně vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 35/06 – Kořenov. V tomto nálezu Ústavní soud uvedl, že *„skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě má podle názoru Ústavního soudu povahu subsidiární ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. Vztah skutkových podstat přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona a přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 téhož zákona může totiž mít pro potenciálního přestupce vzhledem k diametrálně odlišným pokutám (do 1 000 Kč v prvním případě, do 30 000 Kč ve druhém případě – viz čl. 6 odst. 2 přezkoumávané vyhlášky) zásadní význam. Obec nemá zmocnění ke tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, je jen oprávněna za zákonem daných předpokladů (viz body 13 a 14 shora) ukládat určité povinnosti. Povinnosti uložené ve zkoumané vyhlášce jsou v podstatě totožné s těmi, které jsou sankcionovány podle skutkových podstat přestupků zákona přestupkového. Proto není namístě jejich podřazení pod tzv. „ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“ ve smyslu § 46 zákona č. 200/1990 Sb., jak činí napadená vyhláška v čl. 6 odst. 2. Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Pokud tak obec učinila (v čl. 6 odst. 2 vyhlášky), vykročila z mezí své pravomoci. Proto Ústavní soud přistoupil ke zrušení ustanovení článku 6 odst. 2 zmíněné vyhlášky“.*

#### **Znění Čl. 6 odst. 2 předmětné vyhlášky obce Kořenov:**

Za nedodržení povinností uvedených v této vyhlášce je možno uložit sankce:

a) dle § 58 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě do výše 200.000,- Kč





b) dle § 46 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, fyzické osobě do výše 30.000,- Kč.

V tomto nálezu se však Ústavní soud zabýval pouze vztahem ustanovení § 46 odst. 2 a § 47 přestupkového zákona. Dovodil přitom, že není možné aby „*stejně jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona*“.

Samotnou tezi lze ve vztahu k odlišné výši sankcí hodnotit pozitivně, otázkou ovšem je, zda je pak skutečně účelná obecní regulace v případě, kdy obecně závazná vyhláška pouze blíže rozvádí a konkretizuje ustanovení § 47 přestupkového zákona, aniž by *de facto* stanovila povinnosti nové? Do jaké míry se pak vůbec může odlišovat předmět a cíl takové regulace od předmětu a cíle ustanovení § 47 přestupkového zákona (např. regulace znečištění ulic a jiných veřejných prostranství v obecně závazné vyhlášce a v § 47 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona)? K těmto otázkám se však Ústavní soud v uvedeném nálezu nevyjádřil.

Je ovšem možné konstatovat, že pokud povinnosti ukládané obcím v obecně závazné vyhlášce jsou skutečně v podstatě totožné s těmi, které jsou sankciovány podle skutkových podstat přestupků zákona přestupkového, v tomto případě dle ustanovení § 47 zákona o přestupcích (tzn. např. porušení nočního klidu či znečištění veřejného prostranství), je třeba postupovat v souladu s výše prezentovaným názorem Ústavního soudu vyjádřeným v nálezu Pl. ÚS 35/06. **Porušení stanovených povinností tak lze postihovat pouze jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 zákona o přestupcích.**

V návaznosti na uvedené však vzniká problém, jak postupovat v případech, kdy se předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a předmět a cíl regulace v obecně závazné vyhlášce skutečně odlišují a kdy dochází ke stanovení povinností nových jdoucích nad rámec zákona nikoliv však do rozporu s ním?

Zde je třeba zopakovat již výše uvedené, tzn. že podle ustanovení § 35 odst. 3 zákona o obcích se obec při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích), při vydávání obecně závazných vyhlášek, řídí zákonem. **Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu, tvořit právo (§ 10 téhož zákona).** Obec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem, a nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě. Je-li obec oprávněna, na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy, vydávat obecně závazné vyhlášky a tvořit tak právo v zákonem vymezených věcných oblastech, nepotřebuje k uložení konkrétních povinností vedle § 10 zákona o obcích, pro oblasti tam uvedené, ještě další explicitní zákonné zmocnění.



Z toho vyplývá, že obecní samosprávná regulace je bez zákonného zmocnění v pravém smyslu možná pouze v oblastech vymezených v ustanovení § 10 písm. a), b), c) zákona o obcích a jak již bylo rovněž zmíněno, **v širším smyslu lze všechny tyto oblasti podřadit pod oblast veřejného pořádku jako takovou.** Odpovídá tomu i konstrukce ustanovení § 47 zákona o přestupcích upravující přestupky proti veřejnému pořádku, a to vzhledem k tomu, že povinnosti zde stanovené do značné míry korespondují se zněním ustanovení § 10 zákona o obcích. Pokud se týče ustanovení § 10 písm. a) a b) zákona o obcích, je charakter povinností na jejich základě ukládaných jako směřujících k ochraně veřejného pořádku poměrně nesporný. Pokud se týče písm. c) § 10 zákona o obcích, vymyká se z širšího chápání oblasti veřejného pořádku pouze „ochrana životního prostředí“, avšak vzhledem k charakteru povinností, jež lze k této „ochraně životního prostředí“ uložit (např. ochrana ovzduší – srov. Nález Pl. ÚS 6/08 – Budyně nad Ohří), lze pravděpodobně i tyto povinnosti pod danou oblast podřadit.

Pokud tedy lze učinit závěr, že povinnosti ukládané v obecně závazné vyhlášce obce vydané v oblastech vymezených v ustanovení § 10 písm. a), b), c) zákona o obcích, jsou *de facto* povinnostmi ukládanými v oblasti veřejného pořádku v širším slova smyslu, je třeba se vypořádat s výkladovým pravidlem uplatněným Ústavním soudem v některých dřívějších nálezech (např. Pl. ÚS 18/97, Pl. ÚS 14/98), a to, že „podle § 48 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, lze těmito obecně závaznými vyhláškami obcí (myšleno OZV o veřejném pořádku) stanovit skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku (na základě argumentu a contrario potom platí, že předmětem úpravy přestupků proti pořádku ve věcech územní samosprávy dle § 46 odst. 2 zákona o obcích jsou jiné, než přestupky proti veřejnému pořádku). Rozsah předmětu takovéto právní regulace obcí je však omezen základními právy a svobodami, plynoucími z ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, jakož i na ně navazujícími zákony“.

Ustanovení § 48 zákona o přestupcích přitom v době vydání zmíněných nálezů stanovilo, že „*přestupkem proti veřejnému pořádku je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 47, jestliže jsou stanoveny obecně závaznými právními předpisy, včetně obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se takovým jednáním ohrozí nebo naruší veřejný pořádek. Za takový přestupek lze uložit pokutu do 1000 Kč.*“. Na tomto místě je ovšem potřeba připomenout, že s účinností od 1. dubna 2002 bylo zákonem č. 62/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů znění ustanovení § 48 zákona o přestupcích změněno do současné podoby, a to, že „*přestupkem proti veřejnému pořádku je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 47, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy. Za takový přestupek lze uložit pokutu do 3 000 Kč.*“ Výslovná zmínka o obecně závazných vyhláškách tak byla z tohoto ustanovení vypuštěna.

Důvodová zpráva k této změně pouze stanoví, že „*ustanovení se zpřesňuje v souladu s novým zněním zákona o obcích, které upravuje normotvorbu obcí*“. Obdobným způsobem přitom bylo změněno ustanovení § 46 odst. 1 zákona





o přestupcích. K tomuto lze dodat, že ačkoliv to ze znění změněného ustanovení § 48 zákona o přestupcích ani z důvodové zprávy přímo nevyplývá, bylo zřejmě úmyslem zákonodárce podřadit postih za porušení povinností stanovených v obecně závazné vyhlášce pouze pod ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. Po této novele tak již zřejmě ustanovení § 48 zákona o přestupcích ve vztahu k obecně závazným vyhláškám uplatnit nelze. Nasvědčuje tomu i skutečnost, že Ústavní soud již v další judikatuře (včetně nálezů Pl. ÚS 45/06 – Jirkov či 35/06 – Kořenov) vydané po dané novelizaci vztah ustanovení § 48 přestupkového zákona k obecně závazným vyhláškám nezmiňoval a naopak se zabýval pouze ustanovením § 46 odst. 2 zákona o přestupcích.

**Při uplatnění uvedených tezí tak lze shrnout, že pokud obec stanoví v obecně závazné vyhlášce určité povinnosti a tyto povinnosti se nekryjí s povinnostmi stanovenými zákonem, je v případě jejich porušení namísto postihů dle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích a na toto ustanovení tak může odkazovat obecně závazná vyhláška ve svém „sankčním ustanovení“.**

Praktické komplikace by naopak neměly způsobovat případy, kdy má regulace v obecně závazné vyhlášce základ ve zvláštním zákonném zmocnění. Jednotlivé zákony zakotvující zvláštní zákonná zmocnění totiž zpravidla obsahují rovněž vlastní sankční ustanovení upravující postih za porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou. Pokud zvláštní zákony takovéto ustanovení neobsahují, uplatní se v tomto případě ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. „Sankční ustanovení“ obecně závazných vyhlášek by v těchto případech měla obsahovat odkaz na příslušná sankční ustanovení zvláštních zákonů popř. na ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích.

Pokud se týče „sankčních ustanovení“ obecně závazných vyhlášek, tyto samozřejmě mohou pouze stanovit, že „*porušení povinností stanovených touto vyhláškou se postihuje dle zvláštních právních předpisů*“ apod. a takovéto ustanovení by přirozeně bylo v souladu se zákonem. Takováto konstrukce ovšem není pro adresáty právní normy zcela srozumitelná, jelikož úroveň právního vědomí občanů zřejmě nedosahuje takové úrovně, aby zahrnovala orientaci v tom, o které konkrétní právní předpisy a jejich ustanovení se v jednotlivých případech jedná. Naopak zcela srozumitelné je pro adresáta normy ustanovení obsahující doslovnou citaci zákona s výslovným uvedením, že jde o zákon či odkaz na konkrétní ustanovení zákona.

**3) Vybrané oblasti veřejného pořádku; některé povinnosti, jež lze ve vztahu k nim v OZV stanovit a návaznost na sankční ustanovení**

### **Konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích**

V této oblasti Ústavní soud svým nálezem Pl. ÚS 33/05 – Krupka potvrdil postoj, který k obecně závazným vyhláškám regulujícím požívání alkoholu na veřejných prostranstvích zastávalo Ministerstvo vnitra již od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 – Jirkov, na který nově vydaný nálezní opětovně odkázal, a to že:



Regulace konzumace alkoholu z důvodů zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích je možná, pokud se vzhledem ke konkrétním místním podmínkám jedná o činnost, která je způsobilá narušit místní pořádek. Zákaz však (v souladu s principem proporcionality) lze stanovit jen v nejméně omezujícím rozsahu, tzn. že regulace by se měla vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby.

Pokud se týče konkrétních ukládaných povinností, je třeba zdůraznit, že pokud je zakázána toliko konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích, nelze pod tento zákaz podřazovat jednání jiná, tzn. např. již samotné držení alkoholických nápojů, které samo o sobě veřejný pořádek narušit nemůže.

Při implikaci výše uvedených východisek k možnostem sankcionování porušení stanovených povinností, tzn. v tomto případě porušení zákazu konzumace alkoholických nápojů na vymezených veřejných prostranstvích, je pak možné konstatovat, že uvedená povinnost svým charakterem jednoznačně směřuje do oblasti veřejného pořádku. Obdobná povinnost však není uložena v ustanoveních zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích vymezujících přestupky proti veřejnému pořádku a lze tak konstatovat návaznost na ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. Tomuto by tak měla odpovídat i dikce případného „sankčního“ ustanovení obecně závazné vyhlášky.

### **Hluk (hlučné činnosti) a rušení nočního klidu**

K regulaci hlučných činností zastává Ministerstvo vnitra v souladu s judikaturou Ústavního soudu názor, že obce nemohou paušálně zakázat používání hlučných zařízení, tzn. zakázat jejich používání po delší čas (např. celý pracovní den či dokonce více po sobě jdoucích dní nebo celý víkend), mohou však používání těchto zařízení přiměřeně omezit, (např. v ranních a večerních hodinách, po celý jeden den pracovního klidu za předpokladu, že je to kompenzováno možností užívat je po celý další den víkendu, apod.). Obce také mohou v obecně závazných vyhláškách definovat dobu nočního klidu a stanovit po tuto dobu přiměřená omezení, přičemž tak mohou učinit i pro jiná než veřejná prostranství.

Pokud se týče případných „sankčních“ ustanovení obecně závazných vyhlášek pro tyto oblasti, je třeba konstatovat, že zcela zřetelná je situace v případě povinností resp. omezení stanovených pro dobu obecně závaznou vyhláškou definovaného nočního klidu. K tomuto se totiž výslovně vyjádřil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 44/06 – Těrlicko, kde prohlásil, že „*pojem nočního klidu není v žádném právním předpise vymezen. Je proto potřeba považovat za užitečné, učiní-li tak obec v rámci úpravy místních záležitostí veřejného pořádku vyhláškou. Konkretizace pojmu nočního klidu také za situace, kdy je „porušení nočního klidu“ bez bližšího upřesnění přestupkem proti veřejnému pořádku [§ 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích], žádoucím*





*způsobem přispěje k právní jistotě.“ Ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích přitom uvádí, že „přestupku se dopustí ten, kdo poruší noční klid“.*

Poněkud odlišná je ovšem situace u regulace hlučných činností resp. v otázce možností vymáhat splnění uložené povinnosti. Obtěžování hlukem je obecně upraveno ustanovením § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, kde se stanoví, že vlastník věci nesmí nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem. Zde se však jedná o soukromoprávní regulaci. Příklad vrchnostenského uložení povinnosti v této oblasti obecně závaznou vyhláškou (např. zákaz používat hlučné stroje ve stanovenou dobu) v rámci zajišťování místního veřejného pořádku však právními předpisy konkrétně upraven není. Na místě tak je konstatování návaznosti na ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích.

### **Znečištění ulic a jiných veřejných prostranství**

V nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) Ústavní soud zkonstatoval, že obce jsou oprávněny ukládat povinnosti v souvislosti s odklizením psích exkrementů na veřejném prostranství podle § 10 písm. c) zákona o obcích.

Z tohoto lze odvodit, že obce jsou oprávněny obecně závaznou vyhláškou dle § 10 písm. c) zákona o obcích k zajištění udržení čistoty ulic a jiných veřejných prostranství stanovit zákazy znečišťujících jednání, resp. stanovit povinnost odstranit znečištění osobě, která ho způsobila.

Je však třeba zdůraznit, že dle již výše zmiňovaného nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) má skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. Obec nemá zmocnění ke tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, je jen oprávněna, za zákonem daných předpokladů, ukládat určité povinnosti. Dle Ústavního soudu není možné, aby stejné jednání, které je definované přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona.

Lze tak uzavřít, že porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou, tzn. znečištění ulice či jiného veřejného prostranství lze postihovat pouze jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, konkrétně pak podle § 47 odst. 1 písm. d). Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství.



## Pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat

Pokud se týče pohybu psů, zde je třeba přihlížet k úpravě obsažené v ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění zákona č. 77/2004 Sb., podle kterého obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.

Podle tohoto zákonného zmocnění však lze stanovit pouze pravidla pro pohyb psů, nikoliv jiných domácích či hospodářských zvířat (dále jen „zvířat“). Pokud by ovšem vzhledem ke konkrétním místním podmínkám dané obce bylo způsobilé narušit veřejný pořádek pobíhání jiných zvířat než psů na veřejných prostranstvích, popřípadě být v rozporu s ochranou bezpečnosti, zdraví či majetku, připadala by v úvahu úprava pohybu zvířat na veřejných prostranstvích podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.

K možnosti úpravy pohybu zvířat, i když pouze psů, dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích se Ústavní soud vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov). Zde Ústavní soud zkonstatoval, že obce jsou oprávněny, v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích, regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích nebo dokonce zakázat jejich volný pohyb na těchto prostranstvích, stejně jako jsou oprávněny, rovněž v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích, regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích i pokud jde o způsob jejich pohybu (např. na vodítku), event. vybavení náhubkem. Výkladem lze však vyvodit, že pokud je dle § 10 písm. a) obecního zřízení v zájmu zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku možná regulace pohybu psů, je v zájmu zajištění téhož přípustná i regulace pohybu jiných zvířat (např. koček či kočkovitých šelem).

Pokud se týče eventuálního postihu porušení stanovené povinnosti (např. mít psa na vodítku) je poté potřeba důsledně rozlišovat mezi regulací podle zmocnění § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání a regulací k ochraně místního veřejného pořádku vydané v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích.

Zákon na ochranu zvířat proti týrání totiž ve svém ustanovení § 27 odst. 1 písm. j) stanoví, že „fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost stanovenou na základě tohoto zákona v obecně závazné vyhlášce obce“. V případě obecně závazné vyhlášky vydané na základě zmocnění v § 24 odst. 2 zákona, na ochranu zvířat proti týrání je tedy třeba vycházet z tohoto speciálního ustanovení.

V případě regulace pohybu zvířat v obecně závazné vyhlášce vydané v režimu ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích ovšem toto ustanovení uplatnit nelze. V této situaci se jedná o povinnost ukládanou k zajištění místního veřejného pořádku a na místě je tak sankční ustanovení odkazující na ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích.





*Na závěr byly zodpovězeny dotazy, které byly zaslány ještě před konáním semináře a dotazy, které byly položeny v rámci diskuse. (viz příloha k zápisu). Ing. Kostruhová poté předala slovo Mgr. Hanzíkové.*

### **III. PORUŠENÍ POVINNOSTÍ STANOVENÝCH OBECNĚ ZÁVAZNÝMI VYHLÁŠKAMI OBCÍ A MOŽNOSTI SANKCIONOVÁNÍ, ŘÍZENÍ O DELIKTU I. A II. STUPEŇ**

**Vystupující:** *Mgr. Helena Hanzíková, odbor všeobecné správy MV*

- 1) porušení povinností vyplývajících z OZV jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě*
- 2) věcná a funkční příslušnost k projednávání přestupku*
- 3) druhy řízení o přestupku, sankce, opravné prostředky*

Porušení povinností vyplývajících z OZV, které si obce vydávají ve své samostatné působnosti, je přestupkem podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích – proti pořádku v územní samosprávě. Typickou pro přestupky je skutečnost, že odpovědnost za přestupek je založena pouze osobám fyzickým, nikoliv osobám fyzickým podnikajícím nebo osobám právnickým. Přestupek je nutno projednat v prekluzivní lhůtě 1 roku, která je počítána od doby, kdy je přestupek spáchán, do doby právní moci rozhodnutí o přestupku ( § 20 zákona o přestupcích).

Věcně příslušné k projednávání uvedených přestupků jsou obecní úřady nebo zvláštní orgány obcí. Na obecním úřadu jsou to zpravidla jednotlivé odbory, zabývající se přestupkovou problematikou, ale - jak vyplývá i z některého z našich dotazů, které jsme obdrželi - je možné, aby přestupky projednával i starosta, ačkoliv nemá žádnou zvláštní kvalifikaci. Starosta nemusí být právníkem, nemusí mít zvláštní odbornou způsobilost, pokud se cítí schopen přestupky projednávat, může, pokud nikoli, může uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Zvláštními orgány má zákon o přestupcích na mysli komise k projednávání přestupků, které zřizuje starosta obce podle § 106 zákona o obcích, tzn. že jmenuje, tak i odvolává členy těchto komisí a v podstatě stanoví i náplň jejich činnosti. Tyto komise mají trochu jinou právní úpravu než je úprava kolektivních orgánů ve správním řádu. Přestupky je nutno projednávat v tříčlenném složení, z nichž předsedající komise musí mít odpovídající kvalifikaci, tj. musí být právník, nebo složit zkoušku zvláštní odborné způsobilosti k projednávání přestupků.



Pokud jde o způsob projednání: Je možno tyto přestupky projednávat jednak v blokovém řízení, příkazním řízení a v řízení přestupkovém (§ 74 zákona o přestupcích).

**Blokové řízení** je nejjednodušší. Blokovou pokutu za porušení povinnosti může uložit jednak správní orgán, který je příslušný k projednání přestupku, a to i v průběhu již zahájeného přestupkového řízení, nebo ten správní orgán, který je věcně příslušný k projednání přestupku, může pověřit jinou vhodnou osobu k tomu, aby blokovou pokutu vybírala. Zákon nestanoví pro osoby, které mohou být pověřeny k ukládání blokových pokut, žádnou zvláštní kvalifikaci, pravděpodobně musí mít určité morální předpoklady a případně jinou způsobilost, aby tuto činnost mohly vykonávat. V pověření je nutno uvést přestupek, za který jsou oprávněny blokovou pokutu uložit a do jaké částky mohou blokovou pokutu vybírat. Blokové pokuty může ukládat v určitých případech podle § 86 zákona o přestupcích Policie ČR (jedná se např. o porušení povinnosti na úseku státní správy v její působnosti nebo na úseku ochrany proti alkoholismu a jinými toxikomaniemi), a poté samozřejmě i obecní policie, o které bude blíže hovořit JUDr. Chauer.

Obecně stanovená výše hranice pro blokové pokuty je v přestupkovém zákoně stanovena do tisíce korun, nestanoví-li přestupkový či zvláštní zákon hranici vyšší. Nesmíme zapomenout na mladistvé obviněné, kterým zákon poskytuje určitou ochranu v tom smyslu, že jim lze uložit blokovou pokutu v poloviční výši, tj. maximálně 500 Kč, nepřipouští-li přestupkový či zvláštní zákon blokovou pokutu vyšší než 1.000,- Kč.

Blokové řízení je možno aplikovat za splnění tří zákonem stanovených podmínek:

- přestupek je spolehlivě zjištěn
- nepostačí domluva
- pachatel přestupku je ochoten pokutu na místě, popřípadě s určitou lhůtou k plnění, zaplatit. Pokud nebude pokuta v určené lhůtě zaplacená, přistoupí se k exekuci.

**Příkazní řízení** je již složitější, vydává se příkaz (druh rozhodnutí), přesto jde stále o zkrácené řízení. Je opět možné za splnění určitých zákonem stanovených podmínek:

- v případě, kdy není pochybnosti o tom, že přestupek byl spáchán obviněným
- zákon vylučuje provedení příkazního řízení ve 4 případech
  - o jedná-li se o přestupek návrhový,
  - o pokud by se měla projednávat náhrada škody,
  - o pokud by se měl projednávat přestupek mladistvého
  - o nebo pokud by obviněným z přestupku byla osoba, která je částečně nebo plně omezena ve způsobilosti k právním úkonům.

Na rozdíl od blokové pokuty je zde možný řádný opravný prostředek - tzn. do 15 dnů ode dne doručení příkazu je možné podat odpor a jakmile je podán včasný odpor,





tak se příkaz ruší a je pokračováno v přestupkovém řízení, které končí vydáním správního rozhodnutí.

U blokové pokuty vzhledem k tomu, že pachatel vyjádřil svou vůli pokutu zaplatit, uznává, že se provinil, tak žádné odvolání možné není. Přesto je možné uloženou pokutu přezkoumat v přezkumném řízení nebo je možné za podmínek stanovených § 100 a násl. správního řádu vést obnovu řízení.

Stejně tak zákonnost příkazního řízení je možné přezkoumat v přezkumném řízení nebo je možná obnova řízení.

Pokud se neužijí tyto zkrácené druhy řízení, je možné v ústním jednání rozhodnout o přestupku proti pořádku v územní samosprávě, za provedení důkazního řízení, předvolání všech účastníků řízení, svědků a vydání příslušného rozhodnutí.

Proti rozhodnutí o přestupku je přípustné odvolání - do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. O odvolání rozhoduje příslušný krajský úřad. Je možné také podat podnět k přezkumnému řízení, kterým se zabývá, pokud nebude vyřízen autoremedurou, Ministerstvo vnitra a lze samozřejmě také požádat o obnovu řízení za podmínek, které jsou stanoveny ve správním řádu.

Pokud jde o **sankce**, které se ukládají za porušení obecně závazné vyhlášky, můžeme uložit ve správním řízení napomenutí nebo pokutu v maximální výši 30.000,- Kč. V příkazním řízení lze uložit napomenutí, ale pokutu je možno uložit pouze do 4.000,-Kč, a pokud účastník řízení podá odvolání, nesmí být uložena sankce změněna k horšímu, tzn. správní orgán v odvolacím řízení nemůže uložit závažnější sankci, nebo sankci pokuty ve vyšší výměře, než uložil správní orgán prvního stupně.

*Ing. Kostruhová poděkovala Mgr. Hanzíkové a zkonstatovala, že se ukazuje i z dotazů, že je celkem jednoduché OZV a sankce přijímat s pocitem, že obec učinila vše pro zabezpečení veřejného pořádku, ale pak se ukazuje, že není jednoduché při porušování povinností uložených v těchto OZV již ty sankce vymáhat. Otázkou je, zda se sankce za takové porušování pak skutečně vymáhají ve smyslu počtu přijímaných OZV.*

*V rámci diskuse se slova ujal také senátor a primátor města Teplice pan Jaroslav Kubera, který mj. vyjádřil obavu, že ani uvažovaná novela prodloužit prekluzivní lhůtu z 1 roku na 3 roky, která na první pohled vypadá velmi racionálně, by ve skutečnosti problémy s vymahatelností pokut za porušování povinností z OZV neřešila, jen oddálila. Obdobně konstatoval, že vysoké pokuty se ve svém důsledku rovněž stávají nevymahatelnými (viz případ kadeřnice, která dostala pokutu 500.000 Kč za to, že neměla rekolaudovanou provozovnu, Ústavní soud rozhodl, že takovou pokutu dostat nemůže, protože by pro ni byla likvidační.) Podotkl, že je mnohdy až neúměrná inflace vyhlášek, které jen duplují úpravu v zákoně, nebo se snaží regulovat každou stížnost občanů.*



*Mgr. Prokop k tomu doplnil, že by si obec měla důkladně vyhodnotit, zda ta činnost, která je předmětem regulace OZV, je skutečně natolik důležitá a zásadní, že je potřeba ji upravovat formou obecně právního předpisu a zda-li potom bude mít následně prostředky, jak vymoci její dodržování, protože právní předpis, který bez následné sankce vede k nerespektování zásad právního státu.*

*Paní Ing. Kostruhová shrnula stejné zkušenosti a poznamenala, že v rámci metodické činnosti se Ministerstvo vnitra snaží obce nabádat, aby neřešili problémy jen vydáváním množství OZV.*

*Dále byly probrány dotazy, jak zaslané předem, tak položené v průběhu semináře, odpovědi na ně jsou součástí přílohy k tomuto zápisu.*

*V závěru Ing. Kostruhová přednesla poslední bod programu a předala slovo vystupujícímu JUDr. Chauerovi.*

#### **IV. ÚLOHA A MOŽNOSTI OBECNÍ POLICIE PŘI ZJIŠŤOVÁNÍ A PROJEDNÁVÁNÍ PORUŠENÍ POVINNOSTÍ STANOVENÝCH OBECNĚ ZÁVAZNOU VYHLÁŠKOU**

**Vystupující:** JUDr. Ivo Chauer, odbor bezpečnostní politiky

V souvislosti s reformou PČR byl ve sbírce zákonů publikován doprovodný zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky. Tento změnový zákon obsahuje řadu částí, z nichž právě pro téma obecní policie je důležitá část třetí, která obsahuje poměrně velkou novelu zákona o obecní policii a v daném kontextu i část šestá a sedmá, což jsou novely zákona silničního, respektive zákona tabákového. V tomto ohledu je třeba odkázat na tyto právní normy, přičemž se následující výklad odvíjí již od této nové právní úpravy, jejíž účinnost je od 1. ledna 2009.

Obecní policie je orgánem obce zřizovaným zastupitelstvem obce v samostatné působnosti za účelem zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku formou OZV, přičemž zde chápeme záležitosti veřejného pořádku jako určitou podmnožinu pojmu „veřejný pořádek“, který zde byl již definován, a samozřejmě vycházíme při naplňování jeho obsahu zejména ze zmíněného § 10 a 35 zákona o obcích eventuelně § 47 zákona o přestupcích. Zřízení obecní policie jakožto orgánu obce se děje formou OZV a totéž platí i pro zrušení obecní policie. Taková OZV by měla být transparentní ve vztahu k jejím adresátům, tzn. ve vztahu k občanům obce a k dalším osobám, které se zdržují a mají sídlo na území obce. Vždy proto doporučujeme obcím, aby v rámci této OZV definovali určitou strukturu obecní policie, aby zde byly popsány určité vazby





(formálně technické) na ostatní orgány obce, aby OZV neobsahovala konstatování, že s účinností od určitého data je, respektive není zřízena obecní policie. Domníváme se, že tento akt může přispět k tomu, aby např. ve velkých obcích (např. Praha, kde se nachází 22 okrsků obecní policie) byla informovanost občanů zachována.

V České republice je celkem 6 249 obcí. Obecní policie jsou zřízeny ve 344 obcích; pracuje v nich cca 8 800 strážníků s platným osvědčením. Je zde vidět na první pohled určitý nepoměr. V těch 344 obcích je zřízena obecní policie, kde žije 6,5 mil. obyvatel ČR, OP jsou tak zřízeny zejména ve větších subjektech. Díky institutu veřejnoprávních smluv však mohou OP působit i mimo obce, které je zřídily. Tzn., že obecní policie pokrývají poměrně dost velké území tohoto státu. K počtu strážníků je proto třeba uvést, že se jedná o informativní údaj. Do konce roku 2008 budou osvědčení o odborných předpokladech strážníků vydávat krajské úřady. Od nového roku přechází tato kompetence zpět na Ministerstvo vnitra. Samozřejmě obce oznamují skončení pracovního poměru strážníků právě krajským úřadům, ale Ministerstvo vnitra má pouze orientační údaje. Předpokládáme, že v roce 2009 budeme moci sdělit již přesné číslo počtu strážníků v ČR.

Ve vztahu k taxativnímu vyjmenovávání úkolů obecní policie, obsahovala právní úprava doposud jen demonstrativní výčet. My chápeme toto vymezení v § 2 zákona o obecní policii za vymezení role policie v oblasti ochrany veřejného pořádku a zároveň je to pro nás a pro obce určitým vodítkem v tom směru, aby obecní policie nebyly zahlcovány nad výkon jejich povinností, což se stalo v této zemi určitým kódečkem.

Obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a plnění dalších úkolů podle zákona o obecní policii nebo jiného zákona zejména (hlavní úkoly od 1. ledna 2009 dle cit. změnového zákona č. 274/2008 Sb.):

- 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) podílí se v rozsahu stanoveném tímto nebo zvláštním zákonem na dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích,
- e) podílí se 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) podílí se 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, ...

K písmenu c) dohled nad dodržováním OZV a nařízení obce, by měly být tím subjektem, které budou efektivně dodržovat normotvorby obcí. Pro nás je to nástroj



k tomu, abychom obecní policii přivázali blíže k problematice obcí a nikoliv aby obecní police suplovaly ty činnosti, které má vykonávat někdo jiný.

Co se týče dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu, tady primární role připadá Policii ČR. Dopravu považujeme za výrazný segment místních záležitostí veřejného pořádku. V současné době je však problematika poněkud zúžená a s odkazem na projednávání vládního návrhu novely právě změnového zákona, která se týká zpět navrácení oprávnění měření rychlosti vozidel obecní policii.

Rovněž primární úlohu při zabezpečování vnitřní bezpečnosti na území celého státu plní Policie ČR, která je jednotným ozbrojeným bezpečnostním sborem.

Obecní policie mají pouze subsidiární postavení v této oblasti, protože:

- a) místní působnost je dána územím obce, která obecní policii zřídila (výjimky - § 3a a §§ 3b, 3c zákona o obecní policii,
- b) školení a výcvik strážníka není na stejné úrovni jako u příslušníků Policie ČR,
- c) rozsah povinností a oprávnění strážníka je mnohem užší než u příslušníka Policie ČR,
- d) strážník je v pracovním poměru k obci – Zákoník práce.

V době krizového řízení je starosta obce, na jejímž území je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu, oprávněn podle ust. § 3b odst. 1 zákona o obecní policii uzavřít veřejnoprávní smlouvu se starostou jiné obce o poskytnutí strážníků k plnění úkolů k zajištění krizového stavu. V ust. § 3b odst. 2 jsou pak stanoveny náležitosti takové veřejnoprávní smlouvy (zejména názvy obcí, které jsou účastníky veřejnoprávní smlouvy, právní titul pro uzavření veřejnoprávní smlouvy, počet poskytnutých strážníků, časový úsek, na který jsou strážníci poskytnuti, vymezení konkrétních úkolů plněných poskytnutými strážníky). Starosta obce, na jejímž území je vyhlášen krizový stav, poté podle § 3c zákona o obecní policii informuje před použitím poskytnutých strážníků hejtmana kraje, na jehož území se obec nachází, řídí činnost poskytnutých strážníků, pokud se starostové dotčených obcí nedohodnou jinak. Starosta vydává písemné potvrzení, kterým strážníci poskytnutí druhou obcí prokazují, že jsou oprávněni k plnění úkolů v době krizového stavu na území konkrétní obce, přičemž takové potvrzení obsahuje:

- a) identifikační číslo strážníka,
- b) název obce, k níž je strážník v pracovním poměru,
- c) informaci o dohodě starostů podle § 3b,

a jeho platnost končí dnem skončení krizového stavu.

Obecní policie se tak počítá jako ostatní složka Integrovaného záchranného systému (IZS).





Úkolem obecní policie není jen represe, ale rovněž prevence protiprávních jednání. Je však třeba taková oprávnění prevence kriminality výslovně zařadit do úkolů obecní policie (promítnutí faktického stavu do legislativní části reformy Policie ČR) – projekty „Bezpečné město“ – např. Sokolov, Plzeň. Lze zde zařadit pochůzkovou činnost strážníků, kamerové systémy, měření rychlosti vozidel, PCO zřizované obcemi resp. společná operační střediska (Policie ČR, OP, HZS, RZS ad. – Praha, Ostrava, Pardubice, Plzeň ad.).

Mezi základní právní nástroje strážníka k eliminaci protiprávních jednání patří:

- oprávnění požadovat vysvětlení,
- oprávnění požadovat prokázání totožnosti,
- oprávnění předvést osobu,
- oprávnění zakázat vstup na určená místa,
- oprávnění odejmout věc,
- použití donucovacích prostředků

Postavení, úloha obecní policie při projednávání přestupků:

- blokové řízení - § 86 písm. d) zákona o přestupcích v kontextu s § 53 a § 84 až § 86 cit. zákona,
- oznamování podezření ze spáchání přestupků a jiných správních deliktů - § 10 zákona o obecní policii,
- spolupráce se správními orgány:
- § 10 zákona o obecní policii,
- § 19 odst. 1, § 60 odst. 2, § 63, § 127, § 137 správního řádu

*Paní Ing. Kostruhová na závěr ještě jednou poděkovala všem přednášejícím za vystoupení, konstatovala, že obsah semináře byl naplněn a se všemi přítomnými se rozloučila.*