

Bezúhonnost strážníka po 1. lednu 2009

Dotaz:

Zákonem č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky, bylo novelizováno, resp. nově upraveno ustanovení zákona o obecní policii týkající se bezúhonnosti strážníka. Bezúhonnost je jednou z podmínek, kdy může být občan České republiky strážníkem obecní policie a jedním z důvodů, v případě že ji přestane splňovat, odejmutí osvědčení. S ohledem na skutečnost, že novelizovaná úprava je účinná od 1. 1. 2009 a zmiňovaným zákonem nebyla provedeno přechodné ustanovení institutu bezúhonnosti, Vás tímto žádám jak postupovat v následujícím případě.

Usnesením Okresního státního zastupitelství bylo podmíněně zastaveno trestní stíhání strážníka pro trestný čin dle § 158 odst.1 písm. a) trestního zákona. Usnesení nabylo právní moci v roce 2008. Zkušební doba byla stanovena na 12 měsíců (konec zkušební doby je tedy v roce 2009).

- Je tento strážník od 1.1.2009 bezúhonný či nikoliv?
- Nebo zmíněné ustanovení zákona o obecní policii o bezúhonnosti se bude týkat až usnesení o podmíněném zastavení trestního stíhání které nabude právní moci až po 1. 1. 2009?
- Jaký význam má lhůta 5 let v této otázce vzhledem k uvedeným otázkám. V případě, že výše uvedený strážník nebude od 1. 1. 2009 bezúhonný, je i nadále na úvaze obce rozhodnutí o bezúhonnosti, s ohledem na znění zákona (je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s posláním strážníka)?

V souvislosti s tímto případem je nutno se nejprve zabývat zpětnou účinností právního předpisu, neboť usnesení Okresního státního zastupitelství o podmíněném zastavení trestního stíhání nabylo právní moci v roce 2008 a účinnost novely zákona o obecní policii nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2009. Podle výkladu Nejvyššího soudu České republiky uveřejněném v jeho usnesení sp. zn. 21 Cdo 2115/99:

„ ... nový právní předpis, který řeší stejný právní institut jinak (zcela nebo jen zčásti) než dosavadní právní úprava, nemusí mít - obecně vzato - na právní vztahy, které vznikly před jeho účinností, žádný vliv. Takováto situace nastává, stanoví-li nový právní předpis, že se jím řídí jen právní vztahy, které vznikly po jeho účinnosti, a že tedy právní vztahy vzniklé před jeho účinností se včetně všech práv a nároků řídí dosavadními předpisy, i když tato práva a nároky vzniknou až po účinnosti nového právního předpisu (takovouto úpravu například obsahuje - s některými výjimkami - ustanovení § 763 obch. zák.). Obvykle nový

právní předpis má vliv i na právní vztahy, které vznikly před jeho účinností; v takovémto případě nastává tzv. zpětná účinnost (retroaktivita) nového právního předpisu. Právní teorie rozeznává zpětnou účinnost (retroaktivitu) pravou a nepravou. O pravou zpětnou účinnost (retroaktivitu) jde tehdy, jestliže se novým právním předpisem má řídit vznik právního vztahu a nároků účastníků z tohoto vztahu také v případě, kdy právní vztah nebo nároky z něj vyplývající vznikly před účinností nového právního předpisu. Nepravá zpětná účinnost (retroaktivita) znamená, že novým právním předpisem se sice mají řídit i právní vztahy vzniklé před jeho účinností, avšak až ode dne jeho účinnosti; samotný vznik těchto právních vztahů a nároky z těchto vztahů vzniklé před účinností nového právního předpisu se spravují dosavadní právní úpravou.“

Z výše uvedeného je zřejmé, že v případě strážníka půjde o nepravou zpětnou účinnost. Při posuzování, zda strážník je od 1. 1. 2009 bezúhonným či nikoliv, je nutno tuto záležitost posuzovat dle novely zákona o obecní policii č. 274/2008 Sb. z těchto hledisek :

- 1) zda již uplynula zkušební doba a nebo doba 5 let od konce zkušební doby a
- 2) zda jednání, kterým strážník spáchal trestný čin je v rozporu s posláním strážníka dle zákona o obecní policii.

Odpověď Ministerstva vnitra:

Podle našeho názoru se v daném případě nejedná o retroaktivitu zákona v pravém slova smyslu. I stávající právní úprava (platná do 31.12. 2008) upravuje v § 4a a 4b zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, bezúhonnost a spolehlivost. Pro přehlednost a lepší orientaci si dovoluujeme ustanovení ocitovat.

Úprava platná do 31.12. 2008:

„§ 4a

Bezúhonnost

(1) Bezúhonným není občan,

- a) který byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin, jestliže se na něj podle zvláštního právního předpisu nebo rozhodnutí prezidenta republiky nehledí, jako by nebyl odsouzen,
- b) který byl v posledních 5 letech pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, jestliže jeho jednání, kterým spáchal trestný čin, je v rozporu s posláním strážníka podle tohoto zákona.

(2) Bezúhonnost prokazuje uchazeč o zaměstnání strážníka předložením výpisu z Rejstříku trestů, který nesmí být starší 3 měsíců, a v případě potřeby i předložením příslušného rozsudku.

§ 4b

Spolehlivost

(1) Spolehlivým není občan, kterému byla v posledních 5 letech uložena sankce za přestupek nebo jiný správní delikt, jestliže jeho jednání, kterým spáchal přestupek nebo jiný správní delikt, je v rozporu s posláním strážníka podle tohoto zákona.

(2) Spolehlivost prokazuje uchazeč o zaměstnání strážníka čestným prohlášením, které nesmí být starší 3 měsíců. Strážník prokazuje spolehlivost čestným prohlášením vždy k 31. prosinci kalendářního roku.

(3) Strážník je povinen zaměstnavateli ve lhůtě do 30 dnů od právní moci rozhodnutí, kterým byl pravomocně uznán vinným ze spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu, oznámit tuto skutečnost.

(4) Čestné prohlášení podle odstavce 2, ve kterém uchazeč přiznává pravomocně uloženou sankci za správní delikt, nebo oznámení podle odstavce 3, obsahují zákonné pojmenování správního deliktu a popis jednání, kterým byl tento delikt spáchán.“

Pro úplnost je třeba dodat, že výše uvedená podoba byla účinná od 1.1. 2003. Do té doby nebyla bezúhonnost v zákoně o obecní policii žádným způsobem definována, ač jí ustanovení § 4 zmiňovalo.

Zákonem č. 292/1993 Sb. byly do českého právního řádu zavedeny tzv. odklony trestního řízení, jako podmíněné zastavení trestního stíhání a narovnání. Bezúhonnost a spolehlivost však s těmito odklony v zákoně č. 553/1991 Sb. nijak neproměnila. Tak nastala situace, kdy strážník obecní policie, kterému byla uložena sankce za přestupek nebo jiný správní delikt, jestliže jeho jednání, kterým spáchal přestupek nebo jiný správní delikt, bylo v rozporu s posláním strážníka, ač se sám k tomuto jednání nikdy nepřiznal, přestal být ve smyslu § 4b spolehlivým. Naproti tomu strážník, který se doznal k trestnému činu, neboť doznání je jednou z podmínek aplikace institutu podmíněného zastavení, nepozbyl ani spolehlivosti ani bezúhonnosti, neboť pro trestný čin nebyl odsouzen.

U výše zmíněného strážníka bylo podmíněně zastaveno trestní stíhání pro trestný čin podle § 158 trestního zákona, tedy pro trestný čin zneužívání



pravomoci veřejného činitele, což podle našeho názoru je protiprávní jednání, které nepochybně je v rozporu s posláním strážníka.

Lze tedy uzavřít, že bylo-li by jeho protiprávní jednání posouzeno jako přestupek, tedy jednání s nižší společenskou nebezpečností, pozbyl by strážník spolehlivost, naproti tomu bylo-li trestní stíhání pro trestný čin, tedy pro společnost výrazně nebezpečnější jednání, podmíněně zastaveno, byl nadále bezúhonným i spolehlivým.

Tuto disharmonii práva odstraňuje jednoznačně zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii ČR. Ten obsahuje i novelu zákona o obecní policii.

Úprava platná od 1. 1. 2009

Z důvodové zprávy k zákonu č. 274/2008 Sb.:

„k § 4a odst. 1 až 3

S ohledem na poslání obecní policie, které je nutno spatřovat v zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v působnosti obce, postavení strážníka jako veřejného činitele, s přihlédnutím k výraznému rozšíření oprávnění strážníka vstupovat do práv a svobod třetích osob zejména po novele zákona o obecní policii z roku 2002, novelách silničního zákona a přijetí tabákového zákona, je nutno jednoznačně definovat i vstupní podmínky bezúhonnosti uchazeče o povolání strážníka, identické i pro dobu trvání pracovního poměru čekatele a strážníka.

Bezúhonnost jako jedna z nejdůležitějších podmínek vzniku a trvání pracovního poměru v oblasti obecní policie je v novele zákona o obecní policii vymezena nově. Právní konstrukce bezúhonnosti respektuje specifické způsoby řízení podle trestního řádu.

Podkladem pro posouzení bezúhonnosti uchazeče o povolání strážníka bude i nadále výpis z Rejstříku trestů, ve kterém nejsou uvedeny skutečnosti týkající se zahlazení trestu nebo amnestie vyhlášené prezidentem republiky. Vedle toho dalším podkladem bude i čestné prohlášení strážníka v případech, kdy výpis z Rejstříku trestů určité informace nemůže objektivně obsahovat.

Zároveň je příslušným osobám uložena oznamovací povinnost ve vztahu k okolnostem vylučujícím bezúhonnost z důvodu eliminace případného časového prodlení v souvislosti se vznikem možného negativního stavu na straně výše uvedených osob.



Pro případ porušení povinností dotčených osob se zavádí i forma sankcí (viz § 28).

k § 4b odst. 1 až 3

Stanovení skutkových podstat přestupků a nečestných jednání dotčených osob pokrývá ty oblasti, které podle názoru předkladatele novely zákona o obecní policii i dalších subjektů jsou neslučitelné s výkonem zaměstnání strážníka, resp. se vznikem pracovního poměru čekatele a to zejména s odkazem na úkoly, povinnosti a oprávnění které obecní policie, resp. strážník plní podle zákona o obecní policii a zvláštních zákonů.

k § 4b odst. 4

V tomto ustanovení je zakotvena forma prokazování spolehlivosti povinnou osobou (čestné prohlášení).

k § 4b odst. 5 a 6

Zde jsou zakotveny případy, kdy je čekatel nebo strážník povinen sdělit osobě, která obec zastupuje v pracovněprávních vztazích strážníků, skutečnosti, které mohou (ale nemusejí), ve svém důsledku, způsobit ztrátu spolehlivosti těchto osob. Zároveň, z důvodu právní jistoty dotčených osob a zaměstnavatele se stanoví, jaké doklady je nutno ke zmíněným oznámením přiložit, aby věc mohla být obcí objektivně posouzena.“

Z textu důvodové zprávy tedy vyplývá, že nově podmínka bezúhonnosti reaguje na specifická řízení (odklony) podle trestního řádu.

Zastáváme proto názor, že ač podle současné právní úpravy je sice strážník bezúhonným a spolehlivým, pro své prokázané protiprávní jednání (v konkrétním případě strážníkem doznané a dalšími důkazy plně prokázané), které stupněm nebezpečnosti dosahuje intenzity trestného činu, přestane dnem účinnosti zákona č. 274/2008 Sb., splňovat podmínku bezúhonnosti podle § 4a zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Domníváme se, že stát má právo určit podmínky, za kterých občan může vykonávat od určité doby konkrétní činnost. Může si stanovit, že živnost instalatéra může vykonávat toliko ten, který je vyučen v oboru a má určitou odbornou praxi. Obdobně si stát může stanovit

podmínky, za kterých může být občan například mysliveckou nebo lesní stráží. Nejinak je tomu i v případě strážníka obecní policie, který je stejně jako myslivecká, lesní ad. stráž veřejným činitelem. Stanoví-li zákon, že od 1. 1. 2009 není bezúhonným ten, kdo byl pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin nebo byl v posledních 5 letech pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný z nedbalosti, jestliže jeho jednání, kterým spáchal trestný čin, je v rozporu s posláním strážníka podle tohoto zákona, nebo ten, jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo na základě pravomocného rozhodnutí o schválení narovnání zastaveno, a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s posláním strážníka podle tohoto zákona, případně ten jehož trestní stíhání pro úmyslný trestný čin bylo pravomocně podmíněně zastaveno, a od uplynutí zkušební doby nebo lhůty, v níž může být rozhodnuto, že se osvědčil, neuplynulo ještě 5 let, nebo bylo v trestním řízení, které bylo proti němu vedeno, rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání a od tohoto rozhodnutí ještě neuplynulo 5 let, je-li jednání, kterým spáchal trestný čin, v rozporu s posláním strážníka podle zákona o policii, nebo ten, kdo v čestném prohlášení podle odstavce 2 uvede nesprávné údaje nezbytné pro posouzení bezúhonnosti, nelze se dovolávat již dříve nabytých práv. Zákon jednoznačně stanoví podmínky za jakých nelze být strážníkem.

Význam lhůty pěti let stanovený v § 4a je zřejmý. Občan, u kterého došlo k podmíněnému zastavení trestního stíhání pro úmyslný trestný čin má obvykle rozhodnutím stanovenu zkušební dobu. V rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání se stanoví zkušební doba zpravidla na šest měsíců až dva roky. Zkušební doba počíná právní mocí rozhodnutí o podmíněném zastavení trestního stíhání. Jestliže obviněný v průběhu zkušební doby vedl řádný život, splnil rozhodnutím uložené podmínky, rozhodne orgán, jenž trestní stíhání v prvním stupni podmíněně zastavil, že se osvědčil. Jestliže do jednoho roku od uplynutí zkušební doby nebylo učiněno rozhodnutí, že se obviněný osvědčil, aniž na tom měl obviněný vinu, má se za to, že se osvědčil. Právní mocí rozhodnutí o tom, že obviněný se osvědčil, nebo uplynutím lhůty uvedené v odstavci 2 nastávají účinky zastavení trestního stíhání. Teprve od tohoto okamžiku běží lhůta pěti let, po jejímž uplynutí se občan stává ve smyslu a pro potřeby zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění zákona č. 274/2008 Sb., znovu bezúhonným. Vzhledem k tomu, že u narovnání nebývá stanovena zkušební doba, počíná lhůta pěti let běžet od právní moci rozhodnutí, jímž je schváleno narovnání (schvaluje soud).

Pokud se týká kategorizace trestných činů, které jsou v rozporu s posláním strážníka, lze důvodně předpokládat, že mezi takové trestné činy

bude patřit zneužívání pravomoci veřejného činitele. Zastáváme názor, že důslednou kategorizaci a pojmenování trestných činů, které jsou v rozporu s posláním strážníka, nelze ani výkladem provést. Podle našeho názoru by se mělo jednat o veškeré úmyslné trestné činy, neboť není žádoucí, aby místa strážníka obecní policie zastávali zloději či podvodníci, nebo osoby, které úmyslně porušují zákon a nebezpečnost jejich jednání pro společnost bude dosahovat stupně nikoli nepatrného. Z nedbalostních trestných činů půjde nepochybně o ublížení na zdraví (při výkonu pravomoci) a nedbalostní trestné činy podle stávající hlavy třetí trestního zákona (trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných) a hlavy čtvrté (trestné činy obecně nebezpečné).

Je-li argumentováno usnesením Nejvyššího soudu České republiky ze dne 26. července 2000, vydaným pod č.j. 21 Cdo 2115/99, dovolujeme si upozornit, že řeší zcela opačný případ, kdy nelze oprávněného jednou nabytých práv zbavit. Tento judikát není možno na daný případ vztahovat, byť nepochybně v něm uvedené argumenty jsou právně relevantní a plně v souladu s právní teorií.

Podle našeho názoru tedy strážník, jehož trestní stíhání pro trestný čin podle § 158 odst. 1 písm. a) trestního zákona bylo pravomocně podmíněně zastaveno a zkušební doba skončí až v roce 2009, nebude splňovat podmínku bezúhonnosti podle § 4a odst. 1 písm. c). Podmínku bezúhonnosti začne strážník splňovat nejdříve v roce 2014 (bude-li rozhodnuto, že se osvědčil) nebo až v roce 2015 (uplyne-li rok od konce zkušební doby a nebude-li rozhodnuto že se osvědčil).

Závěrem k retroaktivitě lze pouze konstatovat, že je nežádoucí. V našem právním řádu obecný zákaz retroaktivity zákonů výslovně stanoven není (s výjimkou trestního práva). Jak již je však uvedeno v úvodu, zastáváme názor, že v daném případě se nejedná o retroaktivitu zákona.