



Milan Chovanec
ministr vnitra

Praha 11. května 2015
Č. j. MV- 53867-7/OBP-2015
Počet listů: 5

Vážený pane starosto,

obdržel jsem Váš otevřený dopis, umístěný též na internetových stránkách www.chrastava.com, týkající se problematiky zavedení maturitních zkoušek pro strážníky obecní policie s Vaší výzvou ke změně nastavení této podmínky, a to tak, aby se v zákoně uvedená výjimka z povinnosti mít maturitu vztahovala obecně na ty strážníky, u kterých podmínka střední školy s maturitou v době jejich přijetí neexistovala. Tuto „výzvu“ dáváte do souvislosti s Vašimi předchozími tvrzeními o chybném znění úplného znění zákona o obecní policii. K tomuto bych Vám rád sdělil následující.

1) K věcnému rámci řešené problematiky

31. prosince 2015 končí přechodné období, ve kterém si musí doplnit maturitu strážníci obecní policie, na které se nevztahuje zákonná výjimka. V souvislosti s blížícím se koncem přechodného období bylo toto téma opakovaně diskutováno, z některých stran právě z důvodu snahy o revokaci této povinnosti novelou zákona či snahy najít v zákoně mezeru tak, aby strážníci bez maturity nemuseli tuto podmínku splnit.

Povinnost mít maturitu byla pro strážníky stanovena od 1. 1. 2009. Strážníci, kteří maturitní zkoušku k 1. lednu 2009 neměli, si ji musí doplnit do 31. prosince 2015 (tzn. 7 let na doděláním maturity; nastaveno takto i s ohledem na věkovou strukturu strážníků - strážníci vyšších věkových kategorií mohli odejít do starobního důchodu, aniž by museli absolvovat střední školy a skládat maturitní zkoušky).

Od zavedení povinné maturity došlo k několika diskusím na toto téma, přičemž převážil názor ponechat stávající právní úpravu beze změn. Tento názor zastávala rovněž většina ředitelů městských policií. Důvodem byla zejména právní jistota a důvěra stávajících strážníků v právní řád ČR, neboť v případě, že by bylo inkriminované přechodné ustanovení opět zrušeno, nahrazeno či zásadně změněno, cítili by se právem ukřivdění ti strážníci, kteří si již v souladu se zákonnými požadavky své vzdělání doplnili.

Dle informací Ministerstva vnitra odchod strážníků, kteří nesplňují podmínku vzdělání k 1. lednu 2016 rozhodně nezpůsobí narušení akceschopnosti městských a obecních policíí.

Ředitelé městských a obecních policíí dávají před další legislativní změnou v této věci převážně přednost zachování stávající právní úpravy. Prosazovat zcela zásadní změnu již více než šest let účinného přechodného ustanovení by v současnosti nebylo z výše naznačených důvodů vhodné. S tímto názorem (neměnit zákon) se ztotožnili i účastníci schůze podvýboru Poslanecké sněmovny pro Policii ČR, obecní policie a soukromé bezpečnostní služby dne 25. června 2014, přičemž došli k závěru, že k ohrožení činnosti obecních policíí v důsledku skončení pracovního poměru určitého počtu strážníků nedojde, případná volná místa budou obcemi obsazena mj. v rámci přirozené obměny zaměstnanců obce zařazených do obecní policie, a tudíž není potřeba přijímat žádná legislativní opatření v předmětné oblasti.

Ze všech výše uvedených důvodů proto rozhodně nebudu navrhopvat změnu nastavené podmínky vzdělání u strážníků obecní policie v aktuálně předkládané novele zákona o obecní policii.

Rovněž pak pokládám za nutné, v reakci na Váš návrh (aby došlo ke změně zákona o obecní policii v tom smyslu, že by se výjimka z povinnosti středoškolského vzdělání vztáhla na všechny strážníky, u kterých podmínka maturitní zkoušky v době jejich přijetí neexistovala), upozornit na judikát Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2854/2011, který uvádí, že:

„Není rozhodné, zda ke stanovení předpokladů pro výkon sjednané práce došlo právním předpisem již před vznikem pracovního poměru nebo teprve v době jeho trvání. Lze tedy dát zaměstnanci úspěšně výpověď z toho důvodu, že nesplňuje předpoklady stanovené právními předpisy pro výkon sjednané práce, i za té situace, že tyto předpoklady byly právním předpisem stanoveny teprve v době trvání pracovního poměru zaměstnance a při vzniku tohoto pracovního poměru nebyly ještě právním předpisem vyžadovány (srov. závěry Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 19.6.1975 sp. zn. Cpjf 104/74, které byly uveřejněny pod č. 51 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, roč. 1975).“

V neposlední řadě proto zdůrazňuji, že ačkoliv bude k 1. lednu 2016 u strážníků, kteří si v sedmiletém přechodném období maturitní zkoušku nedodělali (podotýkám, že standardní doba středoškolského studia je čtyřletá), ačkoliv to po nich zákon požaduje, založen výpovědní důvod dle § 52 písm. f) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, jedná se pouze o možnost zaměstnavatele, nikoliv o povinnost. Zákon o obecní policii nestanovuje, že takováto osoba musí být propuštěna, pouze nesmí nadále vykonávat oprávnění strážníka. Každá obec, která proto nechce využít zákonného výpovědního důvodu, má možnost takovouto osobu zařadit mezi tzv. jiné zaměstnance obce.

2) K otázce institutu úplného znění zákona

V souvislosti s Vámi mediálně prezentovanými názory na institut tzv. úplného znění zákona, pak pokládám za nutné uvést celou záležitost na pravou míru.

Zcela prvořadě zdůrazňuji, že se nejedná o právní názor jednoho odboru Ministerstva vnitra, který nechce uznat svou chybu tak, jak uvádíte. Jedná se o základní právní postulát, který je základní právní teorií chápán jednoznačně a konzistentně. Různé právní názory na něj tedy vůbec neexistují.

Úplné znění zákona je zvláštní podobou zákona, která by měla obsahovat úplné aktuální znění zákona se zapracovanými pozdějšími novelizacemi. Úplné znění zákona je vydáváno v případech, obsahuje-li zákon zmocnění k vyhlášení úplného znění ve Sbírce zákonů (nejedná se tedy o něco, co by se dělo pravidelně a tvrzení TV Nova - o provedení „dotisku v nejbližším úplném znění“ je zcela iracionální a právně nesmyslné, stejně tak jako domněnka o tom, že by měl tento dotisk vliv na posunutí věkové hranici strážníků, kteří mají výjimku z povinnosti mít maturitu¹).

Z pohledu zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů, se jedná o další akt státních orgánů vyhlášený ve Sbírce zákonů ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. g) uvedeného zákona. Parlament rozhodne o jeho vzniku zpravidla tehdy, kdy pro značné množství novelizací ztrácí právní předpis přehlednost a stává se nejednoznačným. Republikace neboli vyhlášení úplného znění zákona ve znění pozdějších novelizací není závazným vyhlášením autentického znění zákona. Úplné znění zákona tedy vůbec není právním předpisem ve smyslu ustanovení § 1 zákona o Sbírce zákonů. Základní odlišností mezi „úplným zněním“ zákona a zákonem ve smyslu ustanovení § 1 zákona o Sbírce zákonů je zejména skutečnost, že úplné znění zákona neprochází legislativním procesem, tedy není vydáno mocí k tomu určenou – zákonodárnou mocí, nenabývá účinnosti a nemůže být předmětem další novelizace. Úplné znění zákona plní pouze informativní funkci.

V případě rozporu s původním zákonem nebo jeho novelami (tj. v případě eventuální chyby v úplném znění) je rozhodující vždy text původního zákona nebo text jeho novel. To odpovídá i základním principům rozdělení moci, zakotveným v Ústavě České republiky, kdy měnit zákon je oprávněna pouze moc zákonodárná a ve výjimečných případech Ústavní soud v rámci abstraktní kontroly ústavnosti. Lze tedy uzavřít, že úplné znění zákona je právně neúčinným dokumentem, přičemž právní závaznost má pouze původní znění zákona a jeho následných novel.

Dále je nutné zdůraznit, že úplné znění zákona ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 písm. g) zákona o Sbírce zákonů, vyhlášené ve Sbírce zákonů, je nutné striktně odlišovat od tzv. úplných znění zákonů, jež jsou vydávána komerčními vydavateli, neboť tato komerčně vydávaná znění zákonů nepodléhají pravidlům a konvencím, jimiž se řídí vydání úplného znění zákona ve smyslu výše uvedeného ustanovení § 2 odst. 1 zákona o Sbírce zákonů.

¹ Blíže viz <http://tn.nova.cz/clanek/dobra-zprava-pro-strazniky-budou-moci-slouzit-i-bez-maturity.html>

Přechodná ustanovení novel se v úplném znění v zásadě neuvádějí. Stejně tak je tomu i v posuzovaném případě, kdy zákon č. 274/2008 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Policii České republiky (dále jen „zákon č. 274/2008 Sb.“), jímž byla provedena novela původního zákona o obecní policii (zákon č. 553/1991 Sb.), obsahuje v čl. VI odst. 2 přechodné ustanovení týkající se vzdělání strážníka. Toto přechodné ustanovení úplné znění zákona zcela správně neobsahuje. Jde totiž o přechodné ustanovení novely (tj. zákona č. 274/2008 Sb.), které žádným způsobem nemění text původního zákona, není ve vztahu k němu novelizačním bodem a logicky se tedy nemůže ani promítnout do jeho úplného znění. Tomu svědčí již jeho začlenění jako samostatného článku zákona č. 274/2008 Sb., tedy z hlediska systematického se jedná o ustanovení vztahující se právě k této právní normě. Ostatně, stejně tak se v úplném znění zákona o obecní policii zcela logicky neobjevuje ani následující čl. VII, jenž obsahuje zmocnění k vyhlášení úplného znění zákona.

K Vaší argumentaci týkající se včlenění textu novely insolvenčního zákona obsahující přechodná ustanovení do úplného znění insolvenčního zákona lze uvést, že v daném případě se jedná o zcela odlišnou situaci. Tento závěr lze učinit už z citovaného novelizačního ustanovení, které zní „V § 432 se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňují se odstavce 2 až 4, které znějí: „(2) Jestliže v době do 31. prosince 2008 dojde insolvenční návrh insolvenčnímu soudu [...]“. Z výše uvedeného je zcela jasně patrné, že v daném případě se jedná o novelizační bod, jímž bylo fakticky doplněno ustanovení § 432 insolvenčního zákona, což se zcela logicky muselo odrazit i v úplném znění tohoto zákona. Ustanovení čl. 6 zákona č. 274/2008 Sb. však takovou povahu nemá, neboť explicitně nevkládá nová přechodná ustanovení do zákona o obecní policii, tj. nemění textaci této právní normy. Z tohoto důvodu se zmíněné ustanovení neobjevuje (a ani nemohlo objevit) v úplném znění zákona o obecní policii, což však v žádném případě nemá dopad na jeho faktickou právní závaznost a aplikovatelnost.

Nejde tedy v žádném případě o chybu nebo omyl, jde o logický důsledek ustáleného chápání samotného institutu úplného znění zákona.

Jak již bylo konstatováno výše, úplné znění zákona není pramenem práva (není právně závazné) a slouží pouze jako informativní pomůcka ke snadnější orientaci adresáta právní normy. Úplné znění zákona však nenahrazuje původní zákon ani jeho novely. V úplném znění zákona se pak v zásadě neuvádí přechodná ustanovení k jednotlivým bodům novel, vztahujících se k původnímu zákonu, ani zrušovací ustanovení, jež jsou začasť též součástí jednotlivých novel.

Úplné znění zákona tedy neslouží a ani vzhledem ke svému nezávaznému charakteru (právní neúčinnosti) nemůže sloužit k závazné interpretaci zákona a jeho následné aplikaci a jedná se toliko o nástroj, jenž má za úkol usnadnit jeho uživateli základní orientaci a seznámit jej s kompletním zněním právního předpisu v okamžiku vyhlášení úplného znění, avšak nezbavuje jej povinnosti přihlédnout ke všem ustanovením původního zákona a následných novel, včetně přechodných ustanovení v nich obsažených.

Absence přechodných ustanovení (navíc zcela správná a logická), obsažených v jednotlivých novelách původního zákona, v textu úplného znění tohoto zákona, tedy nepřináší ani nemůže přinést žádné dopady do právní sféry adresáta této právní normy, neboť úplné znění zákona nemá sílu právního předpisu a nemůže původní zákon či jeho novely měnit, práva a povinnosti obsažené v původním zákonu a jeho novelách zůstávají vyhlášením úplného znění nedotčena.

Závěrem dodávám, že rizikem obcí, které odmítnou respektovat právní stav po 1. 1. 2016 není primárně „právní bitva“ s Ministerstvem vnitra tak, jak uvádíte. Je dobré si uvědomit, že pokud budou po 1. 1. 2016 vykonávat pravomoc strážníků osoby nesplňující podmínku vzdělání, bude veškerý jejich postup napadnutelný ze strany dotčených osob jako nezákonný, přičemž odpovědnost ponese daná obec (případné náhrady škody, právního zastoupení, nákladů řízení atd.). Vzhledem k tomu, že by šlo o vědomý postup v rozporu se zákonem v pozici úřední osoby, nelze a priori vyloučit ani trestněprávní konsekvenci.

Úplným závěrem bych chtěl zdůraznit, že Ministerstvo vnitra je samozřejmě připraveno (tak jako doposud) poskytovat odborné rady, konzultace a metodické vedení především menším obcím tak, aby různé varianty situací vyvstalých v souvislosti s koncem přechodného období (tj. k 1. 1. 2016) překlenuly co nejefektivněji a s co nejmenším zatížením všech zúčastněných.

S pozdravem

Milan Chovanec
podepsáno elektronicky

Ing. Michael Canov
starosta

Ch r a s t a v a