

Komentář k vybraným ustanovením zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění zákona č. 261/2020 Sb.

Novela zákona o obecní policii, publikovaná ve Sbírce zákonů pod č. 261/2020 Sb., nabývá účinnosti dne 1. ledna 2021.

Novela byla připravena jako poslanecký návrh, který byl poměrně široce diskutován na odborné úrovni, a to i za účasti zástupců obecních policií a Ministerstva vnitra. V rámci těchto diskuzí pak bylo opakovaně konstatováno, že stávající koncepce obecních policií je pro obce, které zřídily obecní policie nebo využívající jejich služeb, plně vyhovující, a proto není třeba tento model jejich fungování měnit.

Ministerstvo vnitra se domnívá, že přijatá změna zákona o obecní policii přispěje k lepší srozumitelnosti a určité modernizaci této právní normy a jejímu efektivnímu využití v každodenní náročné a záslužné práci samospráv obcí i strážníků obecních policií a pomůže zlepšit bezpečnost v obcích České republiky.

K § 1 odst. 3 - spolupráce obecní policie

Smyslem této úpravy je odstranění případných nejasností, s kým je obecní policie oprávněna spolupracovat v rozsahu své věcné a místní příslušnosti.

Zjednodušeně k řečeno i nadále platí, že pokud obecní policie (strážník) jsou zákonem nadáni oprávněním nebo jim je uložena povinnost ke spolupráci s výslovně stanoveným orgánem veřejné moci ve stanoveném rozsahu, bude se právní režim takové spolupráce řídit pravidly stanovenými dotčeným zákonem, případně souvisejícími právními předpisy. Stejně to bude platit i naopak, tedy pro případy, kdy právo/povinnost spolupráce je stanovena orgánu veřejné moci vůči obecní policii.

K tomu je však třeba připočítat i případy, kdy oprávnění nebo povinnost spolupráce obecní policie s příslušnými subjekty je/bude upravena obecně, tj. bude například svěřit obci (a potažmo tedy obecní policii, coby orgánu obce), s ohledem na její věcnou a místní působnost. I toto pravidlo bude platit v opačném směru, tedy z pohledu orgánů veřejné moci, případně jiných subjektů nebo osob ve vztahu k obci.

Ve vztahu k Policii České republiky je i nadále důležitým součinnostním nástrojem tzv. koordinační dohoda podle § 16 zákona o Policii České republiky. Tento institut však nevytváří podmínky pouze pro užší spolupráci obecní policie a Policie České republiky podle zákona o obecní policii a zákona o Policii České republiky, ale dotýká se i jiných oblastí upravených dalšími zákony. Zákon o Policii České republiky pak vymezuje základní náležitosti této dohody, kterými jsou zejména¹:

- formy a nástroje nepřetržité koordinace obce a útvaru Policie České republiky při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v obci,

¹ Srov. blíže VETEŠNÍK, P.; JEMELKA, L. *Zákon o obecní policii. Komentář*. Praha: C.H.Beck, s. 297 a násl.

- úkoly obce a útvaru Policie České republiky v oblasti předcházení protiprávním jednáním porušujícím veřejný pořádek v obci,
- úkoly obce a útvaru Policie České republiky při porušení veřejného pořádku v obci,
- podíl (personální, materiální, finanční apod.) obce a útvaru Policie České republiky na zajištění plnění výše uvedených úkolů,
- formy a nástroje hodnocení plnění výše uvedených úkolů a odstraňování případných zjištěných nedostatků,
- dobu, na kterou je uzavírána (zda na dobu určitou či neurčitou),
- poskytování finančních prostředků.

Jako příklad spolupráce obecní policie s dalšími orgány lze uvést třeba situaci, kdy je strážník povinen oznámit příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přešůpek, jehož projednání patří do působnosti tohoto orgánu s tím, že toto oznámení musí být doloženo důvody nebo důkazy, o něž se podezření opírá (§ 10 odst. 2 a 3 zákona o obecní policii). Dále obecní policie poskytuje osobní součinnost složkám IZS, orgánům obce a dalším orgánům veřejné moci, je-li to nutné k plnění zákonem stanovených úkolů, což platí mj. i pro zpracovávání a předávání osobních údajů ve prospěch stanovených orgánů (§ 24a odst. 2 zákona o obecní policii).

Spolupráci obecní policie s dalšími institucemi předpokládají například správní řád (předvedení osoby ke správnímu orgánu, vykázání osoby z místa prováděného úkonu správního orgánu), zákon o silničním provozu (měření rychlosti vozidel, součinnost obecních policií s Policií České republiky podle § 118a – zabránění v jízdě atd.), zákon o silniční dopravě (problematika kontroly výkonu taxislužby), zákon o ochraně přírody a krajiny (spolupráce se stráží přírody), zákon o specifických zdravotních službách (doprava a umístění osob do protialkoholní a protitoxikomanické záchytné stanice a s tím spojená součinnost se zdravotnickým zařízením a zdravotníky), lesní zákon, zákon o myslivosti a zákon o rybářství (spolupráce s lesní, mysliveckou a rybářskou stráží), zákon o Vojenské policii, veterinární zákon a řada dalších zákonů.

K § 4 odst. 2 - určený strážník

Toto ustanovení sjednocuje vztah orgánů obce k obecní policii. Vychází ze stěžejních ustanovení zákona o obcích (v případě Hlavního města Prahy z příslušných ustanovení zákona o hl.m. Praze), která mají bezprostřední vazbu na obecní policii. Konkrétně jde o § 35 odst. 2 (vymezení samostatné působnosti obce), § 35a odst. 2 (oprávnění obce zřídít obecní policii) a § 84 odst. 2 písm. q) (zřizování a zrušování obecní policie v rámci vyhrazené působnosti zastupitelstva obce) zákona o obcích.

Pokud zastupitelstvo obce je tím orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní policii, ustanovuje určeného strážníka a vymezuje rozsah jeho oprávnění ve vztahu k obecní policii, je namístě, aby rovněž zastupitelstvo obce, coby zřizovatel obecní policie, rozhodovalo i o tom, která osoba bude nadále zastupovat obec v pracovněprávních vztazích strážníků.

Postavení zastupitelstva obce, vedle zákona o obcích, vyplývá i z Čl. 101 Ústavy, podle kterého je obec samostatně spravována zastupitelstvem a z čl. 104

odst. 2, kdy zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud tyto nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.

Z hlediska technicko-organizačního bude aktem, kterým zastupitelstvo obce stanoví pověření konkrétní osoby zastupováním obce v pracovněprávních vztazích strážníků, příslušné usnesení zastupitelstva obce.

V případě, že by zastupitelstvo obce nechtělo svěřit určenému strážníkovi kompletní pravomoc v oblasti pracovněprávních vztahů, muselo by vymezit rozsah jeho oprávnění v usnesení zastupitelstva obce. Tam, kam by nesahala pravomoc určeného strážníka, by v pracovněprávních vztazích strážníků jednala osoba řídící obecní policii, což vyplývá z první části věty § 4 odst. 2 zákona o obecní policii.

K právnímu postavení stávajících určených strážníků, kteří zastupují obec v pracovněprávních vztazích strážníků po 1. lednu 2021 odkazujeme na komentář k přechodným ustanovením.

K § 4 odst. 3 - pracovní poměr strážníka

S účinností od 1. ledna 2021 platí, že strážník vykonává své povolání pouze v rámci jednoho základního pracovněprávního vztahu strážníka, a to ve vztahu k jedné obci. Smyslem tohoto ustanovení je vytvořit optimální podmínky na straně strážníka, ale i jeho zaměstnavatele při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v konkrétní obci. Konečně, toto ustanovení má i přímou vazbu na nový § 8a (Odchodné).

S ohledem na charakter „místních záležitostí veřejného pořádku“, které nemají žádný jasně určitelný věcný, časový a prostorový rozměr, tj. existují permanentně, a k jejich narušení, ohrožení, může na území obce dojít kdekoliv a kdykoliv, nelze práci strážníka chápat jako zaměstnání s pevně stanovenou pracovní dobou a stejnými, stále se opakujícími pracovními úkony. K tomu, aby strážník vykonával své povolání odpovídajícím způsobem, musí být dobře sžitý s prostředím, ve kterém se pohybuje a v pracovní době být vždy připraven provést zákrok, úkon, nebo jiné opatření v případě ohrožení místních záležitostí veřejného pořádku ve „své“ obci. V omezené míře toto pravidlo platí i pro mimopracovní dobu strážníka.

Toho lze dosáhnout pouze tehdy, pokud bude strážník pracovat pro jednoho zaměstnavatele. Dále pak by nebylo správné, aby jedna obec zajistila na své náklady školení a výcvik strážníka, přičemž jeho znalostí, schopností a dovedností by zároveň využívala i jiná obec.

I když to zákon výslovně nezakazuje, může samozřejmě strážník vykonávat i jinou práci, než je práce strážníka pro kohokoliv. Otázkou v takovém případě ale je, zda „vedlejší“ pracovní poměr nemůže negativně ovlivnit bezproblémový výkon práce strážníka.

K § 4a - bezúhonnost

Zákon č. 261/2020 Sb. přináší zásadní změny v posuzování kvalifikačních předpokladů strážníků, konkrétně bezúhonnosti a spolehlivosti.

Z pohledu dopadů tohoto ustanovení na stávající strážníky, kteří jsou držiteli platného osvědčení, je nutno uvést, že díky přechodným ustanovením jsou nastavena tato pravidla posuzování bezúhonnosti strážníka:

- a) strážník (případně čekatel), který je bezúhonný podle dosavadní právní úpravy, tj. podle zákona o obecní policii ve znění účinném do 31. prosince 2020, je automaticky bezúhonný i po tomto datu, tedy po 1. lednu 2021; svoji trvalou bezúhonnost proto nemusí nijak prokazovat,
- b) v případě spáchání trestného činu čekatelem nebo strážníkem do 31. prosince 2020 včetně platí, že jejich bezúhonnost, která se bude posuzovat po tomto datu, tedy v době účinnosti novelizovaného zákona o obecní policii, se, z pohledu spáchaného trestného činu, posoudí podle právní úpravy bezúhonnosti obsažené v zákoně o obecní policii ve znění do 31. prosince 2020 (tj. podle „staré“ právní úpravy),
- c) uchazeči o práci strážníka od 1. ledna 2021 žádný doklad o své bezúhonnosti event. budoucímu zaměstnavateli (obci) nepředkládají, protože obec si sama vyžádá opis z evidence Rejstříku trestů (na rozdíl od výpisu z evidence Rejstříku trestů, kterým dotčené osoby prokazovaly svoji bezúhonnost do 31. prosince 2020),
- d) pokud se čekatel nebo strážník dopustí trestného činu po 31. prosinci 2020, bude jejich bezúhonnost již kompletně posouzena podle zákona o obecní policii ve znění zákona č. 261/2020 Sb., tedy podle „nové“ právní úpravy.

K odst. 1

Za zásadní lze, v rámci bezúhonnosti osob podléhajících režimu zákona o obecní policii, považovat změnu v posuzování protiprávního jednání dotčené osoby. Nadále platí, že hlavním kritériem posouzení bezúhonnosti je pravomocné odsouzení za takový úmyslný trestný čin, u kterého je trestním zákoníkem stanovena konkrétní výše horní hranice trestní sazby.

To však neplatí při posouzení bezúhonnosti dotčené osoby v případě, že se dopustila nedbalostního trestného činu v posledních 5 letech. Zde je stejně, jako v případě aktuální právní úpravy, nutné posoudit, zda jednání, kterým byl spáchán trestný čin je či není v rozporu s posláním strážníka a zda tedy taková osoba bude pracovat u obecní policie. Obec podává podnět Ministerstvu vnitra k odnětí osvědčení strážníka nebo jiným způsobem ukončí působení takové osoby u obecní policie.

Pojetí posouzení bezúhonnosti v případě spáchání trestných činů osobami podléhajícími režimu zákona o obecní policii vychází technicky z obdobné právní úpravy jako u příslušníků bezpečnostních sborů.

K odst. 2 a 3

Ustanovení odstavce 2 řeší případy, kdy trestní řízení skončí alternativními způsoby. Zásadním kritériem bude, stejně jako u nedbalostních trestných činů podle odstavce 1 písm. d), zda skutková podstata trestného činu spáchaného strážníkem je či není v rozporu s posláním strážníka podle zákona o obecní policii.

Druhým zásadním kritériem pro posouzení bezúhonnosti konkrétní osoby je doba, která uplynula od právní moci rozhodnutí o ukončení trestního řízení.

Ke zjednodušení celé agendy výrazně přispívá odstavec 3, tedy fakt, že při posuzování bezúhonnosti se nepřihlíží k zahlazení odsouzení (ve smyslu trestního zákoníku, zákona o soudnictví ve věcech mládeže a trestního řádu) nebo k rozhodnutí prezidenta republiky majícímu za následek, že se na osobu hledí, jako by odsouzena nebyla.

K odst. 4

Z koncepčního hlediska zásadní změnu představuje způsob prokazování bezúhonnosti. Jak již bylo uvedeno výše, stávající strážníci svoji bezúhonnost podle nové právní úpravy nijak neprokazují.

V případě uchazečů o povolání strážníka, kteří budou uzavírat pracovní poměr s obcí po 31. prosinci 2020, nebudou svou bezúhonnost prokazovat přiložením žádného dokladu.

Takový doklad, kterým se nadále rozumí nikoliv výpis z evidence Rejstříku trestů ale opis z tohoto informačního systému veřejné správy, si vyžádá sama obec na základě zákonného zmocnění obsaženého v tomto ustanovení zákona o obecní policii. V tomto případě není třeba provádět speciální úpravu žádného jiného zákona, protože zvolené řešení je v souladu s § 10 odst. 3 zákona o Rejstříku trestů.

K subjektu oprávněnému za obec komunikovat s Rejstříkem trestů uvádíme, že zřizovatelem obecní policie je podle zákona o obcích a podle zákona o obecní policii zastupitelstvo obce.

Obecní policie je, podle § 1 odst. 1 zákona o obecní policii, orgánem obce, stejně jako jsou, podle zákona o obcích, orgánem obce zastupitelstvo obce, rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Podle zákona o hlavním městě Praze je pak městská policie hlavního města Prahy přímo vyjmenována mezi orgány této obce.

Strážníci obecní policie jsou zaměstnanci obce, nikoliv obecního úřadu. Z tohoto důvodu neexistuje právní titul pro to, aby si například obecní úřad vyžadoval opisy z evidence Rejstříku trestů ve vztahu k osobám, které hodlají pracovat jako strážníci nebo jsou čekateli či strážníky a které zároveň nebudou/nejsou zaměstnanci obecního úřadu.

Vzhledem k tomu, že obecní policii řídí starosta nebo jiný pověřený člen zastupitelstva obce, případně některé úkoly při řízení obecní policie plní i určený strážník, je nasnadě, že výše uvedený opis by si měly vyžadovat tyto osoby. Důvodem pro takový postup je fakt, že opis z evidence Rejstříku trestů podle § 4a zákona o obecní policii ve znění účinném od 1. ledna 2021 se pořizuje pro účely posouzení kvalifikačních předpokladů osoby, která se chce stát strážníkem, nebo strážníkem je - tedy pro vznik, změnu nebo zánik pracovněprávního vztahu takové osoby k obci.

Přitom v souladu s § 4 odst. 2 zákona o obecní policii obec v pracovněprávních vztazích (uchazečů o zaměstnání strážníka), čekatelů a strážníků zastupuje osoba, která řídí obecní policii nebo plní některé úkoly při řízení obecní policie (viz výše).

Náš právní názor je v souladu s § 10 odst. 3 zákona o Rejstříku trestů, kde se stanoví, že jiným orgánům a osobám lze na jejich žádost vydat opis jen tehdy, pokud tak stanoví zvláštní právní předpis, což je citovaný zákon o obecní policii.

K odst. 5

Předmětné ustanovení vychází ze stávající právní úpravy s tím rozdílem, že pokrývá všechny způsoby zahájení trestního stíhání z pohledu trestního práva, a dále pak, že osoby podléhající režimu zákona o obecní policii budou osobě, která za obec jedná v pracovněprávních vztazích strážníků, oznamovat i skončení trestního stíhání.

Smyslem tohoto ustanovení je zrychlení výměny informací mezi uchazečem o zaměstnání strážníka, čekatelem a strážníkem na jedné straně a obcí na straně druhé. To se projeví zejména ve vztahu k institutu převedení strážníka na jinou práci podle § 5a zákona o obecní policii.

I když samozřejmě příslušné informace od orgánů činných v trestním řízení Ministerstvo vnitra, resp. obce dostávají, může i kratší časová prodleva způsobit zbytečné osobní, pracovní nebo administrativní problémy. To platí zejména v případě, kdy je strážník převeden z důvodů spočívajících v dočasné ztrátě bezúhonnosti na pracovní pozici čekatele, přičemž výsledek trestního stíhání (řízení) umožňuje jeho návrat na pracovní pozici strážník. Je v zájmu všech, aby takový návrat na původní pracovní místo proběhl co nejdříve.

Nesplnění oznamovací povinnosti ze strany povinné osoby je pak spojeno pouze se skutkovou podstatou přestupku podle § 28 odst. 1 zákona o obecní policii, a nikoliv s případnou ztrátou spolehlivosti, jak tomu bylo doposud. Tím se odstraňuje možnost dvojího postihu osoby za nesplnění oznamovací povinnosti.

K § 4b - spolehlivost

K odst. 1 a 2

V případě tohoto kvalifikačního předpokladu platí obdobně to, co je uvedeno u institutu bezúhonnosti. To znamená, že stávající strážníci, kteří jsou držiteli platného osvědčení, svoji spolehlivost znovu nijak neprokazují. Strážník, který je spolehlivý k 31. prosinci 2020, je automaticky spolehlivý i po tomto datu.

U posuzování přestupkového jednání nebo jednání, které má znaky přestupku se bude rovněž postupovat obdobně jako v případě bezúhonnosti.

Zásadní změnou oproti současné právní úpravě je požadavek zákonodárce, aby přestupkové jednání bylo spácháno jenom úmyslně (úmyslné zavinění). Nadále se tedy budou, z pohledu spolehlivosti, posuzovat jenom úmyslná protiprávní jednání

osob podléhajících režimu zákona o obecní policii, a to v rozsahu skutkových podstat přestupků uvedených v tomto odstavci.

V případě přestupků v provozu na pozemních komunikacích se musí jednat o přestupek podle § 125c zákona o silničním provozu, který postihuje konání (jednání nebo opomenutí) podle tohoto zákona ve vztahu k požití alkoholu nebo jiné návykové látky, a to před, v průběhu nebo bezprostředně po ukončení určité činnosti nebo vzniku určité situace v provozu na pozemních komunikacích.

K podmínce opakovaného spáchání přestupku:

- ke ztrátě spolehlivosti z pohledu opakovaného spáchání přestupku lze uvést, že nemusí jít o opakované spáchání téže skutkové podstaty přestupku, nýbrž že postačí spáchání dvou různých přestupků podle tohoto odstavce,
- rozhodnutí o odpovědnosti za přestupek nebo jednání, které má znaky přestupku (protiprávní jednání, kterého se dopustí osoba, která má výsady a imunitu podle jiného zákona nebo podle mezinárodního práva, příslušník bezpečnostního sboru, osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci, osoba během výkonu vazby, trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence) musí být pravomocné,
- mezi datem právní moci prvního rozhodnutí o odpovědnosti za přestupek nebo jednání, které má znaky přestupku a datem právní mocí druhého rozhodnutí uplynula doba kratší než 3 roky.

K odst. 3 a 5

V tomto případě se jedná o další podmínku spolehlivosti uchazeče o zaměstnání strážníka, čekatele i strážníka. K tomu, aby byla splněna tato podmínka, přitom není nezbytné, aby se dotčená osoba výslovně dopustila spáchání přestupku nebo trestného činu, který má spojitost s předmětnou oblastí společenských vztahů. Může se jednat o osoby, které se prokazatelně podílí na v zákoně vymezených extremistických aktivitách, ačkoliv za ně nebyly pravomocně potrestány.

Informaci o skutečnostech nasvědčujících tomu, že uchazeč o zaměstnání strážníka, čekatel nebo strážník má extremistické vazby, nebo se podílí na extremistických aktivitách, obec získá od Policejního prezidia České republiky, Úřadu služby kriminální policie a vyšetřování. Podrobnosti o kontaktech a způsobu komunikace obcí se zmíněným pracovištěm Policie České republiky budou dostupné na internetových stránkách Ministerstva vnitra v sekci „obecní policie“.

Forma dotazu obce na výše uvedené pracoviště Policie České republiky není pevně stanovena, nicméně, z hlediska možnosti posouzení relevantních skutečností u konkrétní osoby, se doporučuje uvést její osobní údaje, vztah ke konkrétní obecní policii, případně skutečnosti, na jejichž základě se obec domnívá, že by tato osoba mohla naplnit dikci těchto ustanovení zákona o obecní policii.

Co se týče subjektu, který bude oprávněn vznášet dotaz na výše uvedené pracoviště Policie České republiky, i v tomto případě platí to, co jsme uvedli k § 4a odst. 4 zákona o obecní policii (prokazování bezúhonnosti).

V dané souvislosti důrazně připomínáme, že dotazy obcí na Policejní prezidium České republiky mohou být, v souladu s odstavcem 3, směřovány pouze ke zde

uvedeným skutečností, k ničemu jinému. V opačném případě nebude na dotazy položené nad rámec zákonného oprávnění reagováno.

K odst. 4

V tomto případě se jedná o technické ustanovení, které stanoví způsob komunikace obce s Rejstříkem trestů v případě přestupků, které jsou evidovány v evidenci přestupků. Vzhledem k tomu, že ne všechny přestupky, které jsou relevantní ve vztahu k institutu spolehlivosti podle zákona o obecní policii, Rejstřík trestů eviduje, umožňuje toto ustanovení komunikaci obce i s jinými subjekty, konkrétně pak například s příslušným obecním úřadem obce s rozšířenou působností ve vztahu k registru řidičů, který mj. obsahuje i evidenci spáchaných přestupků podle zákona o silničním provozu, tedy i těch přestupků, kterých se osoba podléhající režimu ustanovení § 4b zákona o obecní policii dopustila na úseku ochrany zdraví před škodlivými účinky návykových látek na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích.

Co se týče subjektu, který bude za obec komunikovat v případě ověření těchto údajů, odkazujeme opět na § 4a odst. 4 zákona o obecní policii (prokazování bezúhonnosti).

K odst. 6

Obdobně, jako je tomu u bezúhonnosti, i v tomto případě se upravuje oznamovací povinnost čekatele nebo strážníka vůči zaměstnavateli, pokud byl pravomocně uznán vinným ze spáchaní přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku v relaci k institutu spolehlivosti podle zákona o obecní policii. I v tomto případě jde o zachování možnosti rychlé reakce pro obec, ve vztahu ke svému zaměstnanci zařazenému do obecní policie (převedení na jinou práci).

Nesplnění této oznamovací povinnosti povinnou osobou je pak sankcionováno pouze jako přestupek podle § 28 odst. 2 zákona o obecní policii.

K § 4e odst. 1 - odborná způsobilost strážníka - přihláška ke zkoušce

Stejně jako doposud, obec bude i nadále podávat přihlášku ke zkoušce čekatele nebo strážníka Ministerstvu vnitra (§ 4d odst. 2 zákona o obecní policii). Náležitosti přihlášky ke zkoušce jsou uvedeny v § 3 prováděcí vyhlášky k zákonu o obecní policii. Obce mohou rovněž využívat internetové stránky Ministerstva vnitra, kde je umístěn formulář přihlášky ke zkoušce ke stažení. V této souvislosti je třeba zmínit fakt, že obec, která podává přihlášku ke zkoušce za čekatele nebo strážníka ručí za správnost zde uvedených údajů a za skutečnosti, že dotčená osoba byla řádně vyškolená v akreditovaném zařízení a že absolvovala výcvik k používání služební zbraně a donucovacích prostředků a realizaci oprávnění podle zákona nebo podle zvláštního zákona.

Jasně vymezení časového intervalu, ve kterém může obec přihlásit strážníka k vykonání další (tzv. prolongační) zkoušky přispěje k plynulé organizaci zkoušek ze strany Ministerstva vnitra.

Pokud obec podá přihlášku ke zkoušce strážníka dříve, než 6 měsíců před skončením platnosti jeho osvědčení, nebude strážník pozván ke zkoušce.

K § 5a - převedení na jinou práci

K odst. 1

Převedení na jinou práci upravuje jednak § 41 zákoníku práce, jednak § 5a zákona o obecní policii, který je v tomto případě ve vztahu k zákoníku práce zákonem speciálním. I strážníci obecních policií mohou být převedeni na jinou práci v případech stanovených jak zákonem o obecní policii, tak zákoníkem práce.

V případě převedení na jinou práci podle zákoníku práce má zaměstnavatel buď povinnost převést zaměstnance na jinou práci, nebo možnost převést jej na jinou práci.

Přednost při převedení má přitom provedení pracovněprávního úkonu v rámci uzavřené pracovní smlouvy a teprve tehdy, kdy není možno dosáhnout účelu převedení, může se osoba převést i na práci jiného druhu, a to i bez souhlasu zaměstnance.

Zákon o obecní policii připouští pouze možnost převedení strážníka na jinou práci. S účinností od 1. ledna 2021 se přitom zpřesňují pravidla pro převedení strážníka na jinou práci a rozšiřuje se výčet „pracovních“ pozic, na které může být strážník převeden.

Z pohledu případné budoucí ztráty bezúhonnosti strážníka [pozn. v případě § 5a odst. 1 písm. a) zákona o obecní policii neexistuje zatím pravomocné rozhodnutí vydané v trestním řízení – to obdobně mj. platí i pro další důvod pro převedení zaměstnance týkající se řízení o odnětí osvědčení podle písm. b) cit. odstavce], tj. s ohledem na zahájení trestního stíhání se jednoznačně stanoví, jaký úkon orgánu činného v trestním řízení zakládá možný postup zaměstnavatele ve vztahu ke strážníkovi (bezúhonný musí být sice i čekatel, nicméně vzhledem k tomu, že nevykonává práva a povinnosti strážníka, postrádalo by jeho převedení na jinou práci smysl).

Jak již bylo uvedeno výše, podle zákona o obecní policii ve znění účinném od 1. ledna 2021 je strážníka možno převést výslovně i na pracovní pozici jiného zaměstnance obce zařazeného do obecní policie, tedy na práci čekatele nebo zaměstnance zařazeného do obecní policie ve smyslu § 1a odst. 1 písm. c) zákona o obecní policii. Takový postup mohla sice obec realizovat i doposud, nicméně z hlediska jednoznačného výkladu zákona o obecní policii je nutno tuto změnu uvítat. Samozřejmě i nadále platí, že strážníka lze převést na jakoukoliv jinou pracovní pozici v rámci obce, resp. jejích orgánů (tedy např. v rámci obecního úřadu).

K odst. 2

Toto zcela nové ustanovení dává do rukou obce možnost pružně reagovat na vznik situace, která zakládá její právo převést strážníka na pracovní místo jiného zaměstnance obce zařazeného do obecní policie nebo jiného zaměstnance obce.

V tomto případě se tedy nemusí čekat na oficiální oznámení orgánu činného v trestním řízení o zahájení trestního stíhání, Ministerstva vnitra o zahájení řízení o odnětí osvědčení, nebo oznámení strážníka podle § 4a odst. 5 nebo § 4b odst. 6, že proti němu bylo zahájeno řízení zakládající možnou ztrátu kvalifikačního předpokladu pro výkon zaměstnání strážníka.

Půjde třeba o případ, kdy sama obec podá na strážníka trestní oznámení pro spáchání trestného činu zakládajícího možnou ztrátu bezúhonnosti, přičemž není vydáno pravomocné rozhodnutí ve věci, nebo kdy obec disponuje zdravotním posudkem strážníka, ze kterého plyne jeho neschopnost nadále vykonávat práci strážníka.

K § 8a - odchodné

Předně je nutno uvést, že odchodné podle zákona o obecní policii nemá nic společného s výsluhami, které náležejí příslušníkům bezpečnostních sborů (Policie ČR, Hasičský záchranný sbor, Celní správa, Vězeňská služba, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Generální inspekce bezpečnostních sborů) podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů. Naopak, značnou podobnost tohoto nového ustanovení lze spatřovat v § 28a zákona č. 374/2011 Sb. o zdravotnické záchranné službě, ve znění pozdějších předpisů.

Nově se tedy zavádí nárok strážníka na tzv. odchodné, které vyplácí obec [poslední obec, u které, v době vzniku nároku na odchodné, strážník pracuje v hlavním pracovním poměru, resp. je k takové obci v základním pracovněprávním vztahu jako strážník¹⁾]. Jinak řečeno, jde o obec, u níž strážník splnil všechny zákonem o obecní policii stanovené podmínky pro jeho vyplacení.

Předchozí zaměstnavatelé strážníka (obce) se na vyplácení odchodného nijak nepodílejí.

Odchodné lze považovat za určitý bonus pro strážníky, kteří dlouhodobě pracovali u obecní policie.

Nárok na odchodné vzniká stávajícím strážníkům s účinností od 1. ledna 2021, a to ve vztahu k odpracovaným hlavním pracovním poměrům strážníka k tomuto datu. V případě strážníků, jejichž první pracovní poměr strážníka vznikne po 1. lednu 2021 (včetně), tito splní, za ideální situace, podmínky pro vyplacení odchodného nejdříve k datu 31. prosince 2035.

Kdy obec odchodné vyplatí strážníkovi, jehož pracovní poměr skončil zákonem stanoveným způsobem po 1. lednu 2021:

- 1) hlavní pracovní poměr strážníka trval minimálně 15 let, přičemž strážník plnil úkoly podle zákona o obecní policii a podle jiných zákonů, kterými se rozumí

především úkoly při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku podle § 2,

- 2) zároveň strážník dosáhl věku 50 let,
- 3) pracovní poměr strážníka skončil dohodou, výpovědí nebo uplynutím doby (v případě pracovního poměru na dobu určitou) podle zákoníku práce.

Kdy obec odchodné nevyplatí strážníkovi, jehož pracovní poměr skončil po 1. lednu 2021:

- 1) pracovní poměr strážníka byl vykonáván výhradně v rámci vedlejšího pracovního poměru (právní úprava pracovněprávních vztahů účinná do 31. prosince 2006) nebo výhradně v rámci pracovněprávního vztahu založeného dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr; s odkazem na znění § 4 odst. 3 zákona o obecní policii bude, s účinností od 1. ledna 2021, možno vykonávat povolání strážníka pouze v rámci základního pracovněprávního vztahu k jedné obci,
- 2) pracovní poměr strážníka skončil výpovědí nebo dohodou v případě, že:

- strážník nespĺňuje předpoklady stanovené právními předpisy pro výkon sjednané práce nebo nespĺňuje-li bez zavinění zaměstnavatele požadavky pro řádný výkon této práce; spočívá-li nespĺňování těchto požadavků v neuspokojivých pracovních výsledcích, je možné zaměstnanci (strážníkovi) z tohoto důvodu dát výpověď, jen jestliže byl zaměstnavatelem v době posledních 12 měsíců písemně vyzván k jejich odstranění a zaměstnanec je v přiměřené době neodstranil,

- u strážníka jsou dány důvody, pro které by s ním zaměstnavatel mohl okamžitě zrušit pracovní poměr, nebo pro závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k strážníkem vykonávané práci; pro soustavné méně závažné porušování povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci je možné dát zaměstnanci (strážníkovi) výpověď, jestliže byl v době posledních 6 měsíců v souvislosti s porušením povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci písemně upozorněn na možnost výpovědi, nebo

- strážník poruší zvláště hrubým způsobem jinou povinnost zaměstnance stanovenou v § 301a,

- 3) došlo k okamžitému zrušení pracovního poměru strážníka (tj. byl-li strážník pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu delší než 1 rok, nebo byl-li pravomocně odsouzen pro úmyslný trestný čin spáchaný při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním k nepodmíněnému trestu odnětí svobody na dobu nejméně 6 měsíců, nebo porušil-li strážník povinnost vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem).

Počítání doby

- 1) do celkové délky hlavního pracovního poměru strážníka (15 let) se sčítají délky všech dosavadních hlavních pracovních poměrů strážníka, bez ohledu na to, zda na sebe bezprostředně navazovaly či nikoliv; jinak řečeno, „přestávky mezi

- hlavními pracovními poměry strážníka“ (tj. doby, kdy strážník nepracoval jako strážník a neplnil úkoly podle zákona o obecní policii nebo podle jiného zákona) nejsou překážkou pro výplatu odchodného,
- 2) jednou započítané doby trvání hlavního/hlavních pracovního/pracovních poměru/poměrů strážníka se po vyplacení odchodného znovu nezapočítávají pro účely vyplacení případného dalšího odchodného,
 - 3) do doby vzniku nároku na vyplacení příslušného dalšího odchodného obcí je nutno znovu začít sčítat dobu/doby trvání hlavního/hlavních pracovního/pracovních poměru/poměrů strážníka, které budou vznikat po dni, kdy vznikl nárok na předchozí odstupné; tímto dnem se tedy rozumí den vzniku právního nároku strážníka na předchozí odchodné, nikoliv den, kdy obec rozhodla o vzniku nároku na předchozí odstupné nebo den, kdy předchozí odstupné bylo skutečně vyplaceno,
 - 4) do doby rozhodné pro vznik nároku na odchodné (délka hlavního pracovního poměru) se pak nezapočítává doba, kdy byl strážník převeden na jinou práci podle § 41 zákoníku práce, potažmo podle předchozí právní úpravy pracovněprávních vztahů, nebo podle § 5a odst. 1, 2 nebo 4 zákona o obecní policii; v případě převedení podle § 5a odst. 1 a 2 zákona o obecní policii, pokud se neprokáží důvody (možná ztráta bezúhonnosti, zahájení řízení o odnětí osvědčení, přičemž osvědčení nebude odňato), na jejichž základě byl strážník převeden, lhůta, po kterou byl strážník převeden na jinou práci, se naopak do doby trvání tohoto pracovního poměru započítá,
 - 5) strážník, který ukončí pracovní poměr s obcí a naváže nový pracovní poměr s jinou obcí, se nemůže výplaty odchodného vzdát; odchodné mu bude vyplaceno ve výši, na kterou má zákonný nárok obcí, u které ukončil pracovní poměr, a to bez ohledu na to, jaký pracovní poměr poté uzavře.

Průměrný měsíční výdělek (zdroj: Odborový svaz zdravotnictví a sociální péče ČR)

Základním právním nástrojem pro výpočet průměrného výdělku je § 356 zákoníku práce.

Podle obecně stanovených pravidel se „... průměrný výdělek zjišťuje z hrubé mzdy zúčtované k výplatě v rozhodném období a z doby odpracované v rozhodném období, za kterou zaměstnanci přísluší mzda nebo plat. Do základu pro výpočet průměrného výdělku se započítává mzda, a ne ostatní plnění, za které je poskytována náhrada mzdy. Jinak řečeno, do předmětného základu se započítávají částky, jejichž výplata je přímo vázána na výkon práce. Jejich součet se pak vydělí počtem odpracovaných hodin nebo dní podle toho, které měrné jednotky zaměstnavatel používá.

Pokud se má zjistit průměrný měsíční výdělek, je stanoven jednotný přepočtový koeficient a není jej možné počítat jiným způsobem. Přepočtový koeficient se stanovuje jako univerzální (pro všechny roky), není nutné jej měnit. Vychází se z toho, že průměrný rok má 365,25 dne. Průměrný hodinový výdělek se vynásobí týdenní pracovní dobou zaměstnance a dílčím koeficientem 4,348, který vyjadřuje průměrný počet týdnů připadajících na 1 měsíc v průměrném roce.“

Zdanění odchodného

Podle právního názoru Ministerstva financí se odchodné strážníka podle § 8a zákona o obecní policii posoudí jako příjem ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 písm. d) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, protože výkon práce strážníka je realizován v pracovněprávním vztahu podle zákoníku práce. Nevztahuje se proto na něj § 4 odst. 1 písm. o) zákona o daních z příjmů (od daně z příjmů jsou mimo jiné osvobozeny výsluhové nároky příslušníků bezpečnostních sborů podle zvláštních zákonů – viz výše).

Odchodné tedy plátce zdaní jako běžný příjem ze závislé činnosti.

Podle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí se odchodné, v souladu s § 5 odst. 2 písm. b) zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, do vyměřovacího základu nezahrnuje. Z odchodného, které náleží strážníkovi, se tedy pojistné na sociální zabezpečení neplatí.

Podle sdělení Ministerstva zdravotnictví pak platí, že podle § 3 odst. 2 písm. b) zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se příslušný vyměřovací základ zaměstnance snižuje mimo jiné také o odchodné a odbytné, na která vznikl nárok podle zvláštních právních předpisů. Z toho plyne, že odchodné strážníka je vyjmuta z odvodu pojistného na veřejné zdravotní pojištění, protože se nezahrnuje do příslušného vyměřovacího základu, a tedy se pojistné na veřejné zdravotní pojištění z tohoto příjmu neodvádí.

K § 10 odst. 2 - oznamování podezření o spáchání trestného činu nebo přestupku

Dosavadní právní úprava stanovovala povinnost strážníka oznámit podezření ze spáchání přestupku bez určení jakéhokoli časového úseku, který uplyne mezi zjištěním vzniku protiprávního stavu a oznámením takového podezření příslušnému správnímu orgánu.

Přitom se, v případě tohoto speciálního ustanovení zákona o obecní policii, které má v aplikační praxi jednoznačně přednost zejména před ustanoveními zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (§ 73 a § 75), jedná o klíčový moment pro sankční působnost obecní policie v případech, kdy obecní policie/strážník není věcně příslušná/příslušný k projednání přestupku formou uložení správního trestu pokuty příkazem na místě nebo nejsou splněny podmínky pro takový postup.

S ohledem na běh promlčecích lhůt v případě přestupkového řízení, nezbytnost naplnit výchovný cíl projednání přestupku a případného uložení správního trestu, jakož i s přihlédnutím k dodržení zásad správního řízení, včetně zásady právní jistoty osob participujících na přestupkovém řízení (zejména účastníci řízení, správní orgán) se proto jeví jako velice vhodné stanovit lhůtu, ve které musí strážník oznámit příslušnému správnímu orgánu podezření ze spáchání přestupku.

I když se jedná „pouze“ o tzv. pořádkovou lhůtu, s jejímž marným uplynutím není spojen žádný přímý právní následek, je třeba mít na paměti, že obecní policie/strážník je orgánem veřejné moci, jehož práva a povinnosti jsou jednak

jednoznačně vymezena, jednak jsou i určitým způsobem vynutitelná. A to nejenom z pohledu pracovněprávních vztahů strážníka. Lze si představit i situaci, kdy v případě většího počtu opakovaných případů opominutí/porušení této povinnosti nebo jejího soustavného porušování by mohl hrozit i trestněprávní postih takového strážníka podle § 329 trestního zákoníku (trestný čin zneužití pravomoci úřední osoby).

K § 11 - oprávnění požadovat vysvětlení

K odst. 1, 2 a 11

Nově se precizuje toto oprávnění strážníka v tom směru, že se jednoznačně stanoví, v jakých případech, od koho, za jakým účelem a jakým postupem jej lze realizovat.

Smyslem (nejenom) této změny zákona o obecní policii je zpřehlednit a z pohledu vzájemné návaznosti stanovit postup při naplnění konkrétních práv a plnění povinností strážníka.

Toto ustanovení pak odpovídá zásadám správního řízení definovaným ve správním řádu a pro potřeby přestupkového řízení v zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Nově se zavádí, ve vztahu k tomuto ustanovení, institut výzvy, který vyjadřuje vrchnostenské postavení obecní policie/strážníka a s ním spojenou legitimní možnost postihu osob, které výzvě strážníka nevyhoví z neomluvitelných důvodů [viz přestupek podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích].

Oprávnění strážníka uvedená pod písm. a) až c) není nutno vždy realizovat v této posloupnosti, je možné je různě kombinovat podle aktuální situace.

Poskytnutím potřebného vysvětlení podle písm. a) se rozumí zejména sdělení potřebných informací od příslušné osoby strážníkovi na místě, kde došlo ke vzniku protiprávního stavu. Může se jednat například o osobu pachatele přestupku, osobu poškozenou přestupkem nebo jednáním, které má znaky přestupku, svědky apod. Takový postup strážníka na inkriminovaném místě, s minimální časovou prodlevou od spáchání/zjištění přestupku je nutno považovat za vysoce efektivní. Samozřejmě toto ustanovení lze využít pouze tehdy, pokud tomu nebrání žádné překážky nebo okolnosti.

Pokud podání vysvětlení není možno provést na místě, je možno osobu vyzvat, aby vysvětlení podala jindy a jinde, třeba na služebně obecní policie (samozřejmě není vyloučeno ani jiné místo).

Pokud je potřeba k prokázání určité skutečnosti listinný důkaz (např. v kontextu s § 10 odst. 3 zákona o obecní policii), je nově strážník oprávněn vyzvat dotčenou osobu k předložení příslušných písemností a zcela legitimně pořídit i její kopii, včetně kopií dokladů prokazujících/obsahujících identifikační údaje osoby.

O realizaci tohoto oprávnění strážník pořizuje jednak úřední záznam, jednak zápis o podání vysvětlení (odst. 2), který obvykle bývá přílohou úředního záznamu. Zápis o podání vysvětlení se sepíše přímo na místě protiprávního jednání [odst. 1 písm. a)] nebo později na jiném místě, kam se, podle pokynů strážníka dotčená osoba dostavila [odst. 1 písm. b)]. To samé platí i pro předložení dokladů, i když v tomto případě bude zřejmě častější praxe, kdy osoba si požadované dokumenty přinese s sebou až v čase a na místo stanovené strážníkem podle písm. b) cit. odstavce.

V souvislosti se sepsáním zápisu o podání vysvětlení s osobou mladší 15 let se nově zavádí povinnost přítomnosti dalších, zákonem o obecní policii stanovených osob, resp. postup strážníka v případě, že u sepsání zápisu o podání vysvětlení nebyly některé z těchto osob přítomny. Důvodem pro takovou úpravu dotčeného ustanovení je ochrana práv osob mladších 15 let.

V souvislosti s výše uvedenými skutečnostmi připomínáme, že podle judikatury českých soudů nelze považovat zápis o podání vysvětlení, případně úřední záznam za důkazní prostředek v řízení o přestupku. Slouží pouze jako podklad v přípravném řízení, přičemž k provedení důkazů je příslušný správní orgán, který takto činí v rámci ústního projednání přestupku.

K § 11a

K odst. 1 písm. b) bod 4.

Touto změnou zákona o obecní policii dochází k narovnání dosavadní poněkud neobvyklé situace, kdy strážníci (teoreticky) nemohli požadovat poskytnutí příslušných identifikačních údajů o všech fyzických osobách, které se dočasně nebo trvale zdržují na území obce, jsou adresáty úkonů, zákroků nebo jiných opatření obecní policie, a přitom nejsou občany obce (podle § 16 odst. 1 zákona o obcích je občanem obce fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu).

K odst. 1 písm. d) bod 1.

V tomto případě se jedná o změnu, kterou obecní policie již dlouho a oprávněně požadovaly. Jak je uvedeno v důvodové zprávě k poslaneckému návrhu změny zákona o obecní policii: „Důvodem této změny je zefektivnění zjišťování totožnosti osob ve smyslu § 12 zákona o obecní policii a předcházení tak předvedení osob podle § 13 zákona o obecní policii a tím šetření nejen finančních nákladů spojených s převozem na Policii České republiky, ale i úspora času a kapacitního vytížení Policie České republiky i obecní policie. Daný návrh je ohleduplný zejména vůči ztotožňovaným osobám, které nebude nutné v řadě případů omezovat a realizovat zásah do jejich práv a svobod podle § 13 zákona o obecní policii (oprávnění předvést osobu na Policii České republiky). Mimo eliminace nepřiměřeného předvádění občanů na Policii České republiky je tato změna motivována i zkušenostmi z praxe a klade si za cíl vymýtit i nikoli ojedinělý problém zneužívání cizích osobních údajů – zatímco cizí národnosti je možné si poměrně snadno zapamatovat a snažit se zneužívat cizí identitu, fotografii obvykle obelstít nelze.“

S tímto odůvodněním provedené změny se lze jenom ztotožnit.

Co se týče přístupu obecních policií do příslušného informačního systému veřejné správy, podle sdělení odboru centrálních informačních systémů Ministerstva vnitra, v testovacím i produkčním prostředí jsou instalovány kompozitní služby Správy základních registrů (SZR) pro získávání nereferenčních údajů z evidence občanských průkazů:

- služba E188 OP eopCtiAifo,
- služba E194 OP eopCtiPodleÚdajů,
- služba E197 MediaData EOP.

Jmenované služby umožňují získávat údaje o neplatných číslech dokladů a digitální podobu občana. Popisy jednotlivých služeb jsou k dispozici na webových stránkách SZR, případně neveřejné služby MediaData přímo u SZR.

Obecní policie již v současné době využívají kompozitní služby SZR pro získání nereferenčních údajů z evidence obyvatel:

- služba E171 aiseoCtiAifo2,
- služba E172 aiseoCtiPodleÚdajů2.

K dané problematice dále uvádíme, že odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra zadal do registru práv a povinností doplnění příslušného oprávnění obecní policie tak, aby výše uvedené údaje byly pro obecní policie přístupné.

V případě nejasností je možno obracet se s případnými dotazy technického charakteru i na odbor centrálních informačních systémů Ministerstva vnitra.

K § 11a odst. 2

Smyslem tohoto ustanovení je umožnit obecní policii přístup i do jiných evidencí, než do evidence přestupků v rámci Rejstříku trestů. Je třeba si uvědomit, že zmíněná evidence přestupků obsahuje informace pouze o vybraných přestupcích, které osoby spáchaly po 1. říjnu 2016. Informace o řadě dalších přestupků lze pak nalézt i v jiných informačních systémech veřejné správy, třeba v registru řidičů.

Využitelnost tohoto oprávnění nelze tedy spatřovat pouze ve vztahu k posouzení spolehlivosti osob podléhajících režimu zákona o obecní policii „na straně“ obecní policie.

K § 12 odst. 1 - oprávnění požadovat prokázání totožnosti

Výčet údajů, které je strážník oprávněn požadovat od povinné osoby při realizaci tohoto stěžejního oprávnění obecní policie/strážníka se, oproti minulosti, rozšiřuje o:

- jména („křestní“),
- adresu místa trvalého pobytu, a

- další údaje z jiných evidencí než z evidence přestupků vedených orgány veřejné moci, údaje o osobách ze základního registru obyvatel, z informačního systému evidence obyvatel a z informačního systému cizinců.

V případě rodného čísla ustanovení pamatuje na postupné odbourávání tohoto identifikačního nástroje občanů České republiky.

Za zásadní moment skokového zvýšení možnosti/pravděpodobnosti zjištění totožnosti osoby na místě úkonu, zákroku nebo jiného opatření strážníka, a to i v kontextu s novým § 11a odst. 1 písm. d) bod 1., lze považovat oprávnění strážníka pokládat osobě, vůči které plní úkol obecní policie, „doplňující“ otázky.

Toto oprávnění se uplatní zejména v případech, kdy dotčená osoba nebude schopna hodnověrně prokázat svoji totožnost s ohledem na absenci příslušných dokladů nebo v pochybnostech strážníka, zda předložené doklady odpovídají realitě.

Tak, jak se píše v odůvodnění této změny v poslaneckém návrhu, lze zejména očekávat výrazné zvýšení efektivity práce obecní policie a snížení počtu případů, kdy obecní policie bude muset předvádět osoby na Policii České republiky.

K § 13 - oprávnění předvést osobu

K odst. 1

Na úpravu § 12 odst. 1 zákona o obecní policii bezprostředně navazuje i doplnění odstavce 1 v § 13 cit. zákona. Vzhledem k tomu, že lze reálně předpokládat výrazné zvýšení schopnosti obecní policie na místě zjistit skutečnou totožnost osoby, vůči které plní své úkoly, zužují se adekvátně pravidla pro možnost předvedení takové osoby na Policii České republiky.

K odst. 4

K tomu, aby oprávnění obecní policie předvést osobu na Policii České republiky plnilo svůj účel, bylo doplněno ustanovení umožňující, obdobně jako v případě § 17b zákona o obecní policii, výjimečně prolomit místní působnost tohoto orgánu obce.

S ohledem na vytíženost Policie České republiky byla doposud nucena řada obecních policií v obcích, kde nebyla zřízena služebna Policie České republiky, nebo kdy taková služebna měla časově omezený provoz, čekat neúměrně dlouho na příjezd příslušníků Policie České republiky z jiné obce, za účelem ověření totožnosti konkrétní osoby, event. za účelem jejího „převzetí“.

Docházelo tak k neúměrnému snižování efektivity obecní policie a Policie České republiky, a to na úkor služby pro veřejnost při zajišťování veřejného pořádku, resp. místních záležitostí veřejného pořádku.

Z tohoto důvodu tedy došlo k adekvátnímu doplnění tohoto ustanovení. Přitom je však důležité zmínit, že v souvislosti s tímto typem předvedení osoby na Policii České republiky může strážník využít svá práva a povinnosti pouze ve vztahu k zajištění tohoto úkonu. Jinak řečeno, strážník může využít svá oprávnění podle

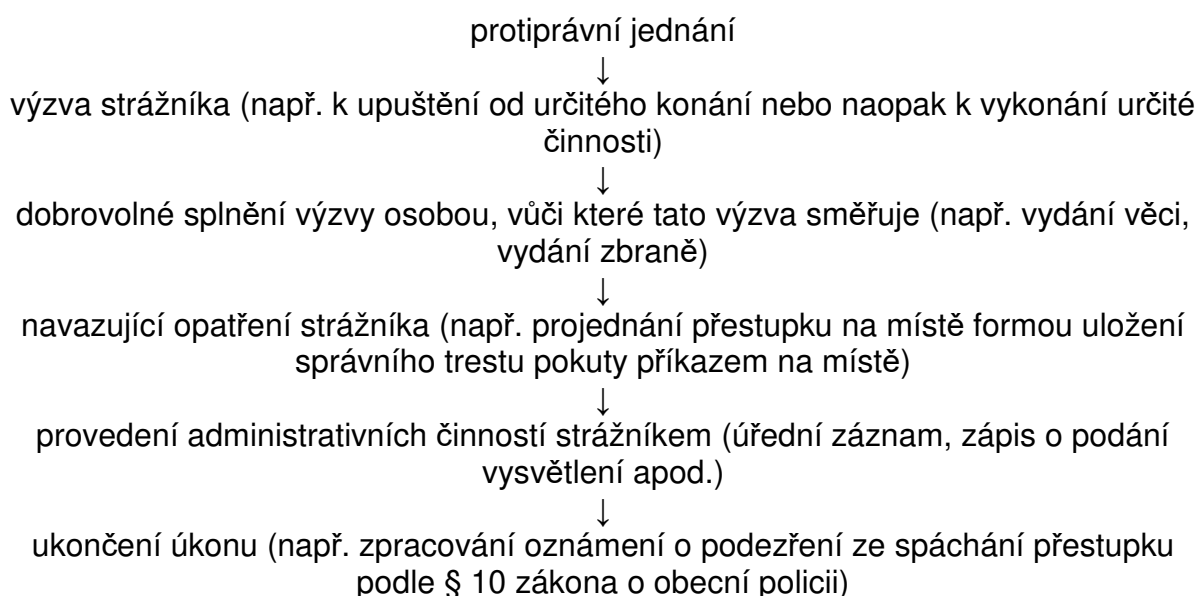
zákona o obecní policii pouze ve vztahu k předváděné osobě nebo vůči komukoliv, kdo by se pokusil takový úkon mařit, a to po celou dobu jeho trvání.

K § 14 - oprávnění vyzvat osobu k vydání zbraně a oprávnění zbraň odebrat

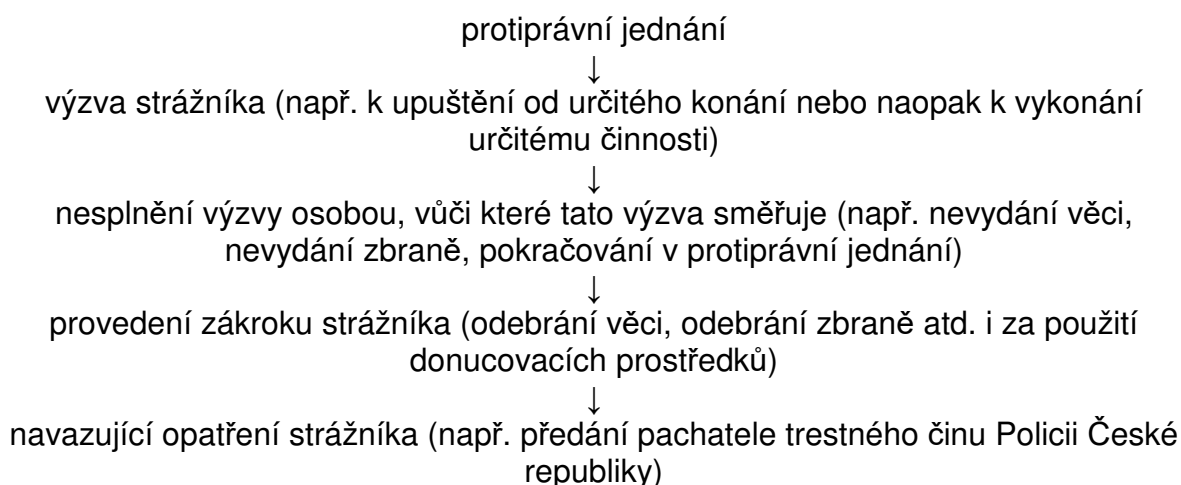
Jak už vyplývá ze změny názvu (nadpisu) tohoto oprávnění strážníka, cílem jeho změny je částečně jeho věcná, ale zejména „technická“ stránka. Tyto změny jsou v souladu s výše zmíněným záměrem zákonodárce zpřehlednit a zjednodušit zákon o obecní policii jako celek.

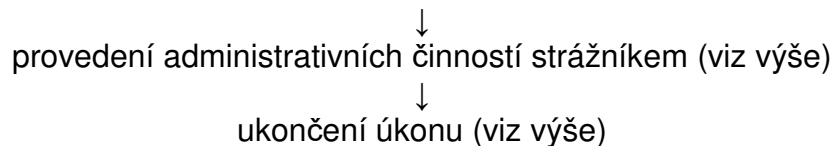
V rámci realizace oprávnění strážníka, tj. ve standardních situacích, kdy už strážník musí určitým jasně definovaným způsobem jednat, se nejenom pro potřeby tohoto konkrétního oprávnění zavádí jednotná struktura postupu strážníka, kterou lze charakterizovat přibližně takto:

A) dobrovolné splnění výzvy



B) vynucení splnění povinnosti na základě marné výzvy





K odst. 1 až 3

První velkou změnou je rozšíření realizace tohoto oprávnění strážníka na jakékoliv místo pod širým nebem, jakož i uvnitř staveb a jiných objektů, bez ohledu na jejich charakter a vlastnictví. Nadále tedy už nepůjde pouze o místa veřejně přístupná.

Dále jsou v odstavcích 1 a 3 uvedeny případy, kdy lze předmětné oprávnění strážníka použít. Jedná se o to případy:

- ochrana veřejného pořádku, života, zdraví a majetku, pokud hrozí, že zbraň může být použita k násilí nebo pohrůzce násilí (v tomto případě lze z chování osoby dovodit, že její konání směřuje k takovému cíli nebo by k němu mohlo směřovat),
- předvádění,
- omezení osobní svobody,
- zákroku vůči agresivní osobě.

Zatímco v prvním a zřejmě nejběžnějším případě, předchází případnému přesvědčení se o přítomnosti zbraně u osoby a jejímu odebrání výzva strážníka, ve všech ostatních situacích už se strážník přímo přesvědčí o přítomnosti zbraně a v případě výskytu ji odebere. V takových situacích logicky není čas ani prostor zejména pro verbální komunikaci (myšleno výzvu) s dotčenou osobou, a to především z důvodu ochrany života a zdraví všech zúčastněných osob.

To, že osoba dobrovolně splní požadavek strážníka obsažený ve výzvě ve smyslu odstavce 1, podle našeho názoru nebrání tomu, aby v situaci, kdy se taková osoba nechová standardně, nebo strážník má důvodné podezření, že osoba má u sebe další zbraň, kterou nevydala, výzva nemohla být použita opakovaně a při jejím nesplnění by strážník nemohl postupovat podle odstavce 2 cit. ustanovení.

K technickým opatřením spojeným s realizací tohoto oprávnění lze uvést, že jsou koncipována obdobně, jako tomu bylo u dosavadní právní úpravy, pouze s tím rozdílem, že zákon nadále pamatuje i na dobrovolně vydanou zbraň.

K § 15 - oprávnění zakázat vstup na určitá místa

Zásadní změnou oproti stávající právní úpravě je výrazné zjednodušení tohoto ustanovení, kdy strážník nebude už muset složitě posuzovat, zda jsou vůbec dány podmínky pro použití tohoto oprávnění.

Samozřejmě, jak už bylo uvedeno výše, strážník je úřední osobou, která je nadána, na rozdíl od „běžné osoby“, řadou povinností a oprávnění a podléhá i systému kontroly prováděné veřejností, zaměstnavatelem, správními orgány a orgány činnými v trestním řízení. Proto z titulu svého postavení vždy ponese

odpovědnost za své rozhodnutí, nicméně pevně věříme, že toto ustanovení již nadále nebude předmětem různých zavádějících výkladů.

Jak již bylo konstatováno, od 1. ledna 2021 strážník nemusí zkoumat, zda na inkriminovaném místě dochází k „závažnému ohrožení zdraví nebo života“. Zároveň jsou taxativně vyjmenovány situace, kdy se toto ustanovení použije (ohrožení života, zdraví, majetku, veřejného pořádku za současné nezbytnosti splnit/plnit úkol obecní policie podle zákona o obecní policii nebo podle jiného zákona).

K § 17- oprávnění vyzvat osobu k vydání věci a oprávnění věc odejmout

K odst. 1 a 2

Jak jsme již uvedli výše, i v tomto případě se, obdobně jako u jiných ustanovení, použije schéma postupu strážníka při jeho naplnění.

S odkazem na obdobnou úpravu, která se již promítla do zákona o Policii České republiky, došlo k rozšíření případů, kdy lze vyzvat osobu k vydání věci, resp. tuto věc odejmout. Jedná se o věc důležitou pro řízení o přestupku. Půjde zejména o situace, kdy dotčená věc byla použita ke spáchání přestupku nebo naopak byla přestupkem získána.

V praxi totiž obvykle předem nelze určit, zda v přestupkovém řízení bude následně uloženo propadnutí věci nebo tato bude zabrána.

Aby nedošlo především na straně správního orgánu k důkazní nouzi (v momentě dokazování ve správním řízení), stanoví se především v jeho prospěch toto oprávnění, které je, z pohledu obecní policie, faktickým naplněním ustanovení § 10 odst. 3 zákona o obecní policii. Strážník tedy již nadále nemusí na místě složitě dovozovat, zda jsou dány podmínky pro vydání/odnětí věci s ohledem na případné následné vyslovení jejího propadnutí správním orgánem nebo zda věc bude správním orgánem zabrána, či nikoliv.

V případě věci důležité pro řízení o přestupku povinnosti strážníka končí, stejně jako u věcí ostatních podle tohoto ustanovení, jejím předáním orgánu, který je příslušný o přestupku rozhodnout.

K § 17a odst. 3

Odstranění technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla (dále jen „TPZOV“) bylo doposud provázáno řadou nejasností, které přijatá změna odstraňuje.

V této souvislosti znovu připomínáme, že i když se použití TPZOV v dnešní době, kdy obecní policie může díky údajům z registrační značky vozidla ztotožnit minimálně provozovatele vozidla, může jevit jako určitý anachronismus, opak je pravdou. Smyslem tohoto oprávnění strážníka je zajistit fyzickou přítomnost pachatele přestupku na místě jeho spáchání, což může mít za následek i jeho projednání na místě. I v případě, kdy osoba, která se vyskytuje na místě spáchání přestupku, se jej nedopustila nebo se taková osoba ze spáchání přestupku vyviní (viz

„osoba blízká“), představuje přesto přiložení TPZOV a jeho následné odstranění pro pachatele přestupku určitou komplikaci.

Pokud tedy nedojde na místě k projednání přestupku, je důležité pro následný postup zjistit alespoň totožnost osoby, která se dopustila protiprávního jednání, nebo identifikovat, za využití jiných oprávnění strážníka, totožnost provozovatele vozidla a prokázat právní vztah osoby, která žádá o odstranění TPZOV k vozidlu nebo jeho provozovateli.

Následně dojde k odstranění TPZOV.

K § 18a odst. 1 písm. c)

S ohledem na narůstající agresivitu osob, vůči kterým obecní policie plní své úkoly, došlo k rozšíření případů, kdy strážníci mohou použít pouta.

V tomto případě se nic nemění na obecných pravidlech pro použití donucovacích prostředků strážníkem. Po vzoru Policie České republiky se jen mírně rozšiřují případy, kdy je možno použít pouta.

K § 20 odst. 3 - použití služební zbraně

Provedená změna ustanovení cílí na odstranění případných nejasností spojených s nošením/použitím jiné než služební zbraně ve vlastnictví obce strážníkem v pracovní době při plnění úkolů podle veterinárního zákona.

K § 24c

Obdobně jako je tomu v případě § 67 odst. 1, 3 a 4 zákona o Policii České republiky, byl zákon o obecní policii doplněn o zásadní ustanovení opravňující tento orgán obce vynucovat splnění určité povinnosti dotčenými osobami a získávat v souvislosti s odhalováním přestupků taxativně vyjmenované informace. Zároveň se stanoví i postup pro jejich získání.

Je tak vytvořeno právní prostředí pro získávání informací důležitých pro práci samotné obecní policie ale i participujících orgánů veřejné moci. Přitom se respektuje fakt, že obecní policie se při projednávání přestupků formou uložení správního trestu pokuty příkazem na místě řídí těmito pravidly:

1. Pokud je projednávání přestupků svěřeno zákonem obci, resp. obecnímu úřadu, je obecní policie oprávněna tyto přestupky projednávat [viz § 91 odst. 2 písm. e) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].
2. Pravidlo č. 1 je dále doplněno o posouzení historického kontextu, tedy pokud do data účinnosti nové právní úpravy (1. července 2017) byla obecní policie takové protiprávní jednání oprávněna projednat v blokovém řízení, pak tyto skutkové podstaty přestupků projednává i nadále.
3. Pravidlo, že přestupky, k jejichž projednání je příslušný obecní úřad nebo obec, jsou v působnosti obce a může je proto projednávat též obecní policie, se vztahuje

nejen na přestupky uvedené v § 60 odst. 2 nového přestupkového zákona, ale též na přestupky upravené ve zvláštních zákonech.

4. Dále je třeba vzít v potaz i ty případy, kdy zvláštní zákon svěruje projednání určitých přestupků výslovně obecní policii, popř. upravuje příslušnost obecní policie k projednávání přestupků odlišně od příslušnosti obce (obecního úřadu).

K rozsahu požadovaných informací lze uvést, že obecní policie je oprávněna získávat informace v rozsahu výpisu z evidence Rejstříku trestů, opisu z evidence přestupků vedené Rejstříkem trestů nebo příslušného údaje z informačního systému veřejné správy, resp. evidence, ve kterém jsou vedeny údaje o spáchaných přestupcích v případech, ve kterých by předchozí trestní postih mohl vést k posouzení skutku jako trestného činu (přestupková recidiva).

K oprávnění obecní policie spojenému zejména s aplikací tabákového zákona pak důvodová zpráva k poslaneckému návrhu změny zákona o obecní policii uvádí: „... Dále se stanovuje, že obecní policie je oprávněna vyžadovat provedení orientačního vyšetření při podezření na ovlivnění alkoholem nebo jinou návykovou látkou pomocí dechové zkoušky nebo odběrem slin anebo potu, případně za tímto účelem provedení odborného lékařského vyšetření. Těmto vyšetřením jsou osoby povinny se podrobit, není-li to spojeno s nebezpečím pro jejich zdraví. Jedním z důvodů pro zařazení tohoto ustanovení do novely zákona o obecní policii je odstranění dohadů a různých tzv. právních výkladů zpochybňujících oprávnění strážníka vyzvat osobu mladší 18 let k provedení příslušného vyšetření z důvodu podezření, že tato osoba požíla alkoholický nápoj nebo jinou návykovou látku. Tato ustanovení je třeba pojímat jakožto obecnou právní podporu k již existujícím ustanovením upravujícím oprávnění strážníků vyžadovat provedení těchto vyšetření ve speciálních zákonech. Konečně se stanovuje též možnost, aby si obecní policie byly oprávněny vyžádat případně také jiná odborná vyjádření.“

Ve vztahu k úkonům prováděným strážníkem podle tabákového zákona se stanoví adekvátní povinnost osob těmto se podrobit příslušnému orientačnímu vyšetření nebo odbornému lékařskému vyšetření. Pokud se tak nestane, je bez jakékoliv pochybnosti založen právní titul pro strážníka projednat s takovou osobou na místě přestupek podle § 5 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích.

Jiným odborným vyjádřením se rozumí například kvalifikovaný odhad (nemusí se jednat o znalecký posudek) spojený s úhradou nálezného. V této souvislosti je podstatné zmínit § 1057 občanského zákoníku, na základě kterého obec (obecní policie) může, v případech kdy bude uschovatelem nalezené věci, po uplynutí jednoho roku od vyhlášení nálezu (což je povinností obecního úřadu) s věcí nakládat jako poctivý držitel. Pokud se ten, kdo věc ztratil, nebo vlastník věci, o věc přihlásí v rozmezí od jednoho roku do tří let od vyhlášení nálezu, věc a výtěžek z věci se mu vydají po zaplacení nálezného a všech nákladů spojených s úschovou věci.

Přístup do evidence Rejstříku trestů a do evidence přestupků je pak v souladu s § 12 a s § 16j zákona o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů.

K § 25

Nový obsah tohoto ustanovení nastavuje vzájemné komunikační nástroje a rozsah sdílených skutečností mezi orgány činnými v trestním řízení a orgány veřejné moci, které mají vazbu na obecní policii a mezi těmito orgány a zřizovateli obecních policií.

Tím se mj. zlepší i rychlost reakce zaměstnavatele strážníka, resp. Ministerstva vnitra ve vztahu k případným řízením o odnětí osvědčení strážníka z důvodu možné ztráty kvalifikačních předpokladů bezúhonnosti a spolehlivosti.

Nově se stanoví i povinnost obce oznamovat skončení pracovního poměru strážníka Ministerstvu vnitra, a to z důvodu průběžné aktualizace statistických údajů o obecních policiích a jejich zaměstnancích.

K § 27

Ke zrušenému odst. 2

Vzhledem k tomu, že zákon o obecní policii pamatuje na možnost přezkoumání odborné způsobilosti strážníka, který má platné osvědčení (§ 4d odst. 9) a s přihlédnutím k faktu, že poslaneckým návrhem novely zákona o obecní policii je zavedena (staro)nová skutková podstata přestupku obce v oblasti obecní policie [§27a odst. 2 písm. c)], stává se dosavadní odstavec 2 nadbytečným, a proto se vypouští.

K odst. 4

Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy, který je v souladu s kompetenčním zákonem věcně příslušný k řešení otázek spojených s vnitřní bezpečností a pořádkem. Do jeho působnosti spadá i problematika obecní policie, čehož vyjádřením je i nový odstavec 4.

Ministerstvo vnitra tedy i nadále bude plnit svoji roli v předmětné oblasti, zejména formou zpracovávání stanovisek a právních rozborů ve věcech dotýkajících se práce obecních policií, bude se podílet na přípravě právních předpisů majících vazbu na obecní policie, provádět školící a zkouškovou činnost, hájit, v legitimních případech, zájmy obecních policií například ve vztahu k jiným ústředním orgánům státní správy atd.

K § 28b

Důvodová zpráva k poslaneckému návrhu novely zákona o obecní k dané problematice výstižně uvádí:

„Navrhuje se rovněž blíže vymezit vztah zákona o obecní policii k jiným právním předpisům, resp. způsob, jakým se tyto právní předpisy na činnost obecních policií vztahují. Přitom je sledován především cíl zajistit v nejvyšším možném rozsahu efektivní fungování obecních policií a naplnit požadavek, aby strážníci byli přítomni v ulicích a plnili úkoly obecní policie, a pouze v nezbytné míře se ve své pracovní době zabývali administrativní prací. Tato problematika se v první řadě dotýká menších obecních policií, neboť městské policie ve větších městech jsou vesměs

schopné zajistit dostatečné personální a materiální kapacity specializované na zajištění administrativních agend. Naopak právě v menších obcích je administrativa spojená s plněním úkolů obecních policíí zajišťována samotnými strážníky na úkor přímého výkonu činnosti obecní policie.

Proto se navrhuje, že pokud je podle správního řádu obecní policie příslušná vést určité řízení, může toto správní řízení vést, s výjimkou ukládání pokuty příkazem na místě, obecní úřad obce, jejímž je obecní policie orgánem, pokud jej k tomu usnesením pověří rada takové obce. Bude se vesměs jednat o vydání usnesení o zastavení zjevně právně nepřijatelných podání, případně se bude jednat o žádosti o přezkum řízení, eventuálně obnovu řízení, v souvislosti s uloženou pokutou příkazem na místě, případně půjde o řešení stížností na strážníky obecní policie spojených s projednáváním přestupků v uvedeném zkráceném správním řízení. Tato řízení by na úrovni obce měli vést úředníci, kteří mají zvláštní odbornou způsobilost požadovanou pro takovou činnost. Strážníci obecních policíí tuto odbornou způsobilost v drtivé většině obcí nemají. Navrhuje se tedy, aby takové řízení mohl vést obecní úřad obce, jejímž je obecní policie orgánem. To znamená, že obecní policie v takových případech podnět nebo podání bezodkladně postoupí obecnímu úřadu, který postoupení věci pouze poznamená do spisu. Přitom ukládáním pokuty příkazem na místě je v kontextu tohoto ustanovení třeba rozumět výhradně samotné rozhodování ve zkráceném správním řízení podle § 91 a násl. zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, nikoli ale např. rozhodování o povolení obnovy řízení, řízení přezkumné atd. Právě tato rozhodování by měl na podkladě navrhovaného ustanovení provádět obecní úřad obce, jejímž je obecní policie orgánem.

Je navržena možnost úpravy funkční příslušnosti obecní policie k vyřizování žádostí o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Za současného právního stavu je totiž obecní policie funkčně příslušná pouze k vyřizování žádostí, které se týkají jejich postupů v oblasti přenesené působnosti.

V případě žádostí o informace ze samostatné působnosti obce je dle judikatury Nejvyššího správního soudu příslušnou k vyřizování žádostí o informace rada obce dle § 102 odst. 3 zákona o obcích (srov. rozsudek sp. zn. 6 As 68/2014). Tato ustanovení sice umožňuje svěřit rozhodování obecnímu úřadu, nikoli však obecní policii. Žádosti o informace z oblasti samostatné působnosti obce, vykonávané obecní policií, tak dle platného právního stavu může vyřizovat rada obce nebo obecní úřad, nikoli však sama obecní policie. Navrhuje se proto dát obci možnost (nikoliv povinnost!), aby takovéto žádosti mohla vyřizovat sama dotčená obecní policie.

Z hlediska systematiky zákona se do tohoto ustanovení přesouvá stávající § 26b upravující vztah ke kontrolnímu řádu.“

K přechodným ustanovením

Přechodná ustanovení řeší postavení určených strážníků po 1. lednu 2021 ve vztahu k plnění některých úkolů při řízení obecní policie a s tím spojené případné zastupování obce v pracovněprávních vztazích strážníků. Nadále platí, že ten určený

strážník, kterého rada obce pověřila plněním tohoto úkolu do 31. prosince 2020, se považuje za určeného strážníka, kterého pověřilo zastupitelstvo obce podle zákona o obecní policii ve znění účinném od 1. ledna 2021.

K přechodným ustanovením týkajícím se bezúhonnosti a spolehlivosti stávajících strážníků – viz komentář k § 4a a § 4b.

¹⁾ Na rozdíl od předchozí právní úpravy, aktuální zákoník práce (zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů) nezná pojem „hlavní“ a „vedlejší“ pracovní poměr. Proto slova „hlavní pracovní poměr“ v textu § 8a zákona o obecní policii je nutno posuzovat jak ve vztahu k pracovním poměrům strážníků vzniklým/existujícím v rozmezí 1. ledna 1992 až 31. prosince 2006, tak i k základním pracovněprávním vztahům strážníků od data 1. ledna 2007 (nabytí účinnosti stávajícího zákoníku práce). Pro zjednodušení textu komentáře budeme nadále používat výraz „hlavní pracovní poměr“.