

MVCRX07CTIFS
prvotní identifikátor

odbor bezpečnostní politiky
Nad Štolou 3
170 34 Praha 7

Č. j. MV-100028-6/OBP-2023

Praha 28. června 2023
Počet listů: 4

Paní

Výkon oprávnění obecní policie a poučovací povinnost

Ministerstvo vnitra, odbor bezpečnostní politiky, s odkazem na odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací čj. MV-100028-3/OBP ze dne 6. června 2023 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů a v součinnosti s odborem legislativy a koordinace předpisů ke vzneseným otázkám sděluje následující:

Obecní policie je orgánem veřejné moci, jehož pravomoc a působnost musí být, v souladu s principy právního řádu České republiky, stanovena zákonem. Stejně pak platí, že strážník obecní policie, coby úřední osoba, musí mít zákonem jednoznačně vymezena práva a povinnosti.

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“) je speciálním zákonem upravujícím problematiku obecní policie. Co se týče poučovací povinnosti strážníka obecní policie, tato je upravena v § 6 odst. 2 cit. zákona, který stanoví, že:

„(2) Strážník je povinen poučit osoby o jejich právech, **provádí-li podle tohoto zákona** zákrok nebo úkon spojený se zásahem do jejich práv nebo svobod, pokud to povaha a okolnosti zákroku nebo úkonu dovolují; v opačném případě je poučí okamžitě, jakmile to okolnosti dovolí.“.

Předmětné ustanovení má primární vazbu na oprávnění a povinnosti strážníka podle zákona o obecní policii, což lze demonstrovat především na ustanovení § 11 (oprávnění požadovat vysvětlení – konkrétně pak odst. 6 a 8) a § 17e (zadržení tabulek státní poznávací značky a zabránění v jízdě motorového vozidla).



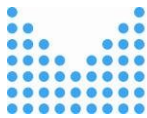
Vedle toho lze dovodit obdobný postup strážníka i z dalších ustanovení zákona o obecní policii, např.:

- § 13 odst. 1 (oprávnění předvést osobu na Policii České republiky, kdy ze samotné věcné stránky oprávnění plyne potřeba strážníka vysvětlit předváděné osobě co se rozumí poskytnutím nezbytné součinnosti a dále pak i případné následky předvedení),
- § 14 [oprávnění vyzvat osobu k vydání zbraně a oprávnění zbraň odebrat – kdy při jeho realizaci (pokud to povaha a okolnosti zákroku nebo úkonu umožňují) je vhodné upozornit osobu, která dobrovolně nevydá zbraň na možnost jejího odnětí, a to i za použití donucovacích prostředků],
- § 17 (oprávnění vyzvat osobu k vydání věci a oprávnění věc odejmout),
- § 17 (oprávnění strážníka použít TPZOV),
- § 18 odst. 3 (použití donucovacích prostředků, psa a služební zbraně) atd.

S přihlédnutím k dostupným informacím a ve vztahu k položeným otázkám týkajícím se výkonu oprávnění strážníka nikoliv podle zákona o obecní policii, však zastáváme právní názor, že v případě právní úpravy na úseku provozu na pozemních komunikacích [zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů – dále jen „zákon o silničním provozu“] a právní úpravy na úseku ochrany zdraví před škodlivými účinky návykových látek (zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů – dále jen „tabákový zákon“) obecná poučovací povinnost strážníka vůči osobě podezřelé z požití alkoholu nebo jiné návykové látky a vykonávající činnost (řízení silničního vozidla), při které by mohla ohrozit zdraví nebo život (svůj), nebo jiné osoby nebo poškodit majetek, stanovena není.

Zejména z dikce § 4 až § 6 zákona o silničním provozu totiž jednoznačně plynou povinnosti účastníka silničního provozu včetně řidiče. Předmětná ustanovení komplexně definují základní pravidla chování těchto osob v provozu na pozemních komunikacích a dále pak i stanoví základní oprávnění orgánů státní správy a územní samosprávy vykonávajících dohled na tomto úseku státní správy.

V tomto případě je proto těžko obhajitelné tvrzení v tom směru, že řidič silničního vozidla např. nezná svoji povinnost nepožít alkoholický nápoj ani jinou látku obsahující alkohol nebo užít jinou návykovou látku během jízdy nebo řídit vozidlo bezprostředně po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky nebo v takové době po požití alkoholického nápoje nebo užití jiné návykové látky, kdy by mohl být ještě pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky a dále že není srozuměn s tím, že je povinen se podrobit i na výzvu strážníka obecní policie vyšetření podle tabákového zákona ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou a s důsledky z toho plynoucími.



S těmito informacemi se dotčená osoba musela setkat minimálně v procesu získání příslušného řidičského oprávnění. Vedle toho danou problematikou se podrobně zabývá i celá řada běžně dostupných internetových stránek, jejichž provozovateli jsou příslušné ústřední orgány státní správy, orgány územních samosprávných celků, zájmové organizace, různé právnické i fyzické osoby, o sociálních sítích nemluvě.

Nelze tedy souhlasit s tím, že řidič neví o tom, jak se má účastník provozu na pozemních komunikacích chovat, kdo a jak je oprávněn vykonávat dohled nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích a jaké důsledky má porušení povinností stanovených zákonem. Je povinností obzvláště řidiče silničního vozidla seznámit se se všemi předpisy souvisejícími s provozem na pozemních komunikacích a mít obecné povědomí o tom, jaké jednání je v souladu s právními předpisy a jaké nikoliv, jaké nástroje slouží k vynucování stanovených povinností, jaký postih hrozí v případě neakceptování těchto pravidel apod. V opačném případě nemá na pozemní komunikaci co pohledávat.

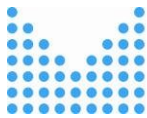
K obdobnému závěru docházíme i v případě posouzení příslušných ustanovení tabákového zákona, který především stanoví, jaké činnosti, resp. jejich výkon je zakázán pod vlivem alkoholu nebo jiné návykové látky a dále upravuje i proces výkonu specifických metrologických úkonů (orientačního a odborného lékařského vyšetření) povinných osob oprávněnými orgány, včetně strážníků obecní policie. I zde připomínáme, že tento zákon rovněž žádnému oprávněnému subjektu nestanoví poučovací povinnost v souvislosti s provedením zmíněných vyšetření.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti se tedy domníváme, že není stanovena poučovací povinnost strážníka obecní policie při realizaci dotčených oprávnění podle zákona o silničním provozu nebo podle tabákového zákona.

Na druhou stranu však nic nebrání povinné osobě dotázat se orgánu veřejné moci na skutečnosti spojené s realizací jeho oprávnění, včetně možných dopadů svých pochybení.

K obdobnému závěru dospěl i výše zmíněný odbor legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra, který ve svém vyjádření k předmětné problematice mj. uvádí:

„Dle § 6 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, je strážník povinen poučit osoby o jejich právech, provádí-li podle tohoto zákona zákrok nebo úkon spojený se zásahem do jejich práv nebo svobod, pokud to povaha a okolnosti zákroku nebo úkonu dovolují; v opačném případě je poučí okamžitě, jakmile to okolnosti dovolí. Souhlasíme s Vámi vyjádřeným názorem, dle něhož citované ustanovení váže poučovací povinnost výslovně pouze k zákrokům nebo úkonům strážníka činěným



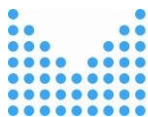
podle tohoto zákona, tj. zákona o obecní policii. Může jít jak o případy zákonem výslovně upravené, kdy je poučovací povinnost dále zdůrazněna (např. § 11 odst. 6 nebo odst. 8), tak o případy neupravené (např. § 13 odst. 1, § 14, § 17), na něž se poučovací povinnost vztahuje vzhledem k obecné povaze § 6 odst. 2.

Poučovací povinnost je dle našeho názoru vždy spojena s konkrétním oprávněním (úkonem či zákrokem) strážníka, přičemž dotčené osobě se má dostat poučení „pouze“ ve vztahu k těm právům, které jí v souvislosti s takovým úkonem vznikají. ...

... Tam, kde zákon o obecní policii váže určitou povinnost či oprávnění na výkon veškerých úkonů a zákroků strážníka (tj. jak podle zákona o obecní policii, tak podle zvláštního zákona,) vyplývá taková skutečnost z daného ustanovení výslovně; v tomto smyslu lze odkázat např. na § 6 odst. 3 (strážník je povinen poskytnout pomoc v rozsahu svých oprávnění a povinností podle tohoto *nebo zvláštního zákona* každému, kdo o ni požádá), § 7 odst. 1 (strážník je povinen v pracovní době v mezích tohoto *nebo zvláštního zákona* provést zákrok nebo úkon, nebo učinit jiné opatření, je-li páchan trestný čin nebo přestupek anebo je-li důvodné podezření z jeho páchaní) nebo § 11a (obecní policie je v rozsahu nezbytném k plnění svých úkolů podle tohoto *nebo zvláštního zákona* oprávněna vyžadovat poskytnutí vyjmenovaných údajů z informačních systémů). I to může být podpůrným argumentem pro závěr, že úmyslem zákonodárce bylo spojit obecnou poučovací povinnost právě jen se zákroky a úkony, které jsou činěny podle zákona o obecní policii, pokud představují zásah do práv nebo svobod dotčené osoby.

To ovšem nevylučuje, aby jiný právní předpis, zakotvuje-li další oprávnění strážníka nad rámec obecných oprávnění podle zákona o obecní policii, stanovil ve vztahu k těmto oprávněním zvláštní poučovací povinnost. Zvláštní zákon tak může upravovat další oprávnění strážníka obecní policie, kdy jednou z podmínek jejich zákonného provedení může být potřeba poučení dotčené osoby. Z takového zákona bude rovněž vyplývat, kdy, jakým způsobem a v jakém rozsahu má být dotčená osoba poučena.

Pominout nelze ani obecný procesní předpis upravující postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy, tj. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ačkoli se správní řád na činnost strážníka obecní policie pravidelně nevztahuje, resp. aplikuje se pouze tehdy, pokud strážník vystupuje v pozici správního orgánu, který vykonává určitý formalizovaný postup v oblasti vrchnostenské veřejné správy (typicky projednává-li přestupky), je třeba upozornit, že působnost základních zásad činnosti správních orgánů (§ 2 až § 8 správního řádu) je dovozována šířeji, neboť jde o projev obecných právních principů vycházejících z ústavního i mezinárodního práva. Působnost základních zásad činnosti správních orgánů výslovně rozšiřuje i § 177 odst. 1 správního řádu, dle něhož



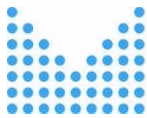
se základní zásady použijí při výkonu (veškeré) veřejné správy, a to i tehdy, pokud zvláštní zákon aplikaci správního řádu vylučuje, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. ...

... Jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je i zásada poučovací, kdy správní orgán poskytne v souvislosti se svým úkonem dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné (§ 4 odst. 2 správního řádu). Správní orgán je tedy povinen dotčenou osobu poučit o jejích právech a povinnostech podle okolností konkrétního případu, tj. vyžaduje-li to povaha úkonu a osobní poměry dotčené osoby. Z hlediska rozsahu poučovací povinnosti lze proto říci, že některé úkony jsou významnější než jiné, přičemž správní orgán zohlední, do jaké míry musí být určitá osoba o svých právech a povinnostech poučena prostřednictvím správního orgánu (s ohledem na dosažené vzdělání dané osoby, eventuální právní zastoupení, složitost věci, dosavadní vystupování před správním orgánem apod.). Přitom zásadně jde o poučení o procesních právech a povinnostech (nikoli o otázkách hmotného práva), a to v souvislosti s konkrétním úkonem správního orgánu.

Dle našeho názoru se tedy poučovací povinnost strážníka řídí primárně zákonem o obecní policii (a to v případě těch oprávnění, které zakládá přímo zákon o obecní policii), dále zvláštními právními předpisy (v rozsahu zde výslovně upraveném) a subsidiárně správním řádem, pokud jde o obecnou poučovací povinnost zakotvenou v ustanovení § 4 odst. 2 (zde se zohlední povaha úkonu a osobní poměry dotčené osoby). Nedostatečné poučení (z obecného hlediska – pozn. OBP) přitom musí být zohledněno podle konkrétních okolností případu, přičemž následkem absence poučení může být i nezákonnost daného úkonu nebo zákroku. Z hlediska naší působnosti lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. května 2012, č. j. 6 Ads 157/2011-56, který ve vztahu k absenci poučovací povinnosti podle § 4 odst. 2 správního řádu konstatoval, že nedostatečné poučení může představovat podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem (a tím i nezákonnost rozhodnutí). Podstatným hlediskem nicméně je, zda a v jakém rozsahu došlo v důsledku absence poučení k újmě na právech dotčené osoby.

Pokud jde o zvláštní oprávnění strážníka vyzvat osobu k podrobení se orientačnímu vyšetření ke zjištění, zda není ovlivněna alkoholem nebo jinou návykovou látkou, předmětné oprávnění upravuje v první řadě zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů. Z § 21 odst. 1 tohoto zákona vyplývá, že vyzvat osobu (§ 20 odst. 1) ke splnění povinnosti podrobit se orientačnímu vyšetření je oprávněn rovněž strážník obecní policie, a to v rámci své působnosti a za podmínek stanovených jinými právními předpisy. Odborná literatura dovozuje¹, že strážník obecní policie je tímto oprávněn

¹ Vetešník, P. Jemelka, L. Zákon o obecní policii. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. Str.14.

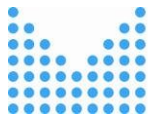


vyzvat osobu k podrobení se orientačnímu vyšetření v rámci místní (§ 1 odst. 2 a 5 zákona o obecní policii) a věcné (§ 2 zákona o obecní policii) působnosti obecní policie, a to za podmínek stanovených jinými právními předpisy, např. právě zákona o obecní policii (např. § 6, § 7 a § 10). Přestože tedy zákon č. 65/2017 Sb. poučovací povinnost explicitně neupravuje, může být dovozena s odkazem na zákon o obecní policii, neboť jde o jednu z podmínek výkonu oprávnění strážníka podle jeho § 6 odst. 2. Domníváme se nicméně, že v daném případě jde opět o poučení o právech (případně povinnostech) spojených s prováděním daného úkonu nebo zákroku, nikoli o poučení např. o hmotněprávní povinnosti dodržovat zákaz požívání alkoholu nebo jiné návykové látky při vymezených činnostech.

Ve vztahu k řidičům je třeba vycházet z § 5 odst. 1 písm. f) a g) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, dle něhož je řidič povinen podrobit se na výzvu strážníka obecní policie (popř. dalších osob) vyšetření podle zvláštního právního předpisu ke zjištění, zda není ovlivněn alkoholem nebo jinou návykovou látkou. Odkazovaným zvláštním právním předpisem je v tomto případě rovněž zákon č. 65/2017 Sb., v jehož případě však správní judikatura dospěla k závěru, že slouží jako norma definující „pouze“ samotné vyšetření ke zjištění přítomnosti alkoholu, nikoli podmínky jeho provádění. Dotčené právní předpisy nejsou ve vztahu speciality, ale vzájemně se doplňují. Podmínky provádění orientačního vyšetření řidiče tak upravuje pouze zákon o silničním provozu, kdy jedinou podmínkou je výzva oprávněné osoby, tedy např. strážníka obecní policie (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. listopadu 2011, č. j. 6 Aps 3/2011-63).²

Z uvedeného tedy dle našeho názoru vyplývá, že provádí-li strážník obecní policie výzvu k podrobení se orientačnímu vyšetření ve vztahu k osobám, které jsou uvedeny v § 20 odst. 1 zákona č. 65/2017 Sb. (jde např. o osoby, které se požitím alkoholu nebo jiné návykové látky uvedly do stavu, v němž bezprostředně ohrožují sebe nebo jinou osobu, majetek nebo veřejný pořádek), a to v rozsahu věcné působnosti obecní policie dané zákonem o obecní policii, je třeba učinit tak za podmínek daných zákonem o obecní policii, včetně podmínky poučení dle jeho § 6 odst. 2. Ve vztahu k řidiči však podmínky provádění výzvy vyplývají ze zákona o silničním provozu, který v § 5 odst. 1 písm. f) a g) toliko ukládá řidiči povinnost podrobit se orientačnímu vyšetření na výzvu strážníka obecní policie, a to bez dalšího. Dle citované judikatury je výzva oprávněné osoby jedinou podmínkou provedení orientačního vyšetření dle zákona o silničním provozu. Z toho lze patrně dovodit, že při provádění výzvy podle zákona o silničním provozu není nezbytnou podmínkou

² Citovaný rozsudek se vztahoval k předchozí právní úpravě dané zákonem č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, přičemž se týkal výkonu oprávnění policisty. Dle našeho názoru jsou však předmětné závěry využitelné i ve vztahu k zákonu č. 65/2017 Sb. a v případě strážníka obecní policie.



provedení poučení, k čemuž lze doplnit, že správní soud v této souvislosti neuvažoval ani subsidiární použití správního řádu. Je třeba nicméně upozornit, že se poučovací povinností ani explicitně nezabýval (namítaná nezákonnost se primárně netýkala absence poučovací povinnosti).“.

Z pohledu Ministerstva vnitra tedy v posuzovaném případě „nesplnění poučovací povinnosti strážníka“ nezakládá nezákonnost provedených úkonů, protože tyto byly provedeny v souladu se zákonem.

Mgr. Radek Šubrt
ředitel