

Stanovisko ke kontrole výkonu přenesené působnosti obce na úseku obecní policie krajským úřadem

Podle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o OP“) je obecní policie orgánem obce, zřizovaným a zrušovaným zastupitelstvem obce v samostatné působnosti. Hlavním úkolem, posláním, cílem obecní policie je zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rozsahu § 2 zákona o OP, případně podle jiných zákonů.

Podle Hlavy sedmé, Článku 105. Ústavy České republiky lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy (tedy i obecní policii) jen tehdy, stanoví-li to zákon.

V rámci právního řádu České republiky je činnost obecní policie pojmána jako veřejně prospěšná, a proto právní předpisy stanovují k úspěšnému plnění úkolů obecní policie řadu výjimek z jinak obecně stanovených zákazů či omezení.

Podle § 7 odst. 1 zákona o obcích obec spravuje své záležitosti samostatně, v tzv. samostatné působnosti. Do samostatné působnosti obce podle § 35 odst. 1 zákona o obcích patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

Do samostatné působnosti obce podle § 35 odst. 2 zákona o obcích patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce (obdobně je tomu i v případě Hlavního města Prahy). Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojení, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Obecní policie je podle § 84 odst. 2 písm. o) zákona o obcích zřizována zastupitelstvem obce v samostatné působnosti. Od toho se odvíjí i řešení otázky, zda činnost obecní policie je vykonávána **v samostatné nebo v přenesené působnosti**.

Podle § 7 odst. 2 zákona o obcích sice platí, že státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.), nicméně pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost (§ 8 zákona o obcích).

Lze proto obecně konstatovat, že **činnost obecní policie vykonávaná podle zákona o OP a samotná oprávnění obecní policie bez vazby na projednávání**

konkrétního protiprávního jednání (zejména přestupku), je převážně činností spadající do samostatné působnosti obce.

Nicméně i z tohoto pravidla existují příslušné výjimky ve vztahu k výkonu **přenesené působnosti obecní policíí podle specifických ustanovení zákona o OP, případně podle jiných zákonů.** Jedná se o tato ustanovení zákona o OP, případně o tyto další zákony:

- zákon o OP [oprávnění podle § 10 - oznamování podezření ze spáchání přestupku nebo trestného činu, § 17b s odkazem na § 1 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů, § 24c, (§ 17a nespadá do výkonu přenesené působnosti, neboť Ústavní soud vyhodnotil použití technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla strážníkem jako výkon samostatné působnosti obce – viz nálezh II. ÚS 1894/14 ze dne 9. prosince 2014),
- zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů - všechna oprávnění strážníka (k tomu i poznámka u zákona o OP) - zde odkazujeme na stanovisko OBP publikované na internetových stránkách Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz→O nás→Bezpečnostní politika→Obecní policie→Stanoviska a právní rozborý→BESIP→ „Oprávnění strážníka obecní policie v provozu na pozemních komunikacích“),
- zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů – oprávnění obecní policie vstupovat dálkově a nepřetržitě do registru silničních vozidel za účelem výdeje údajů v rozsahu nezbytném ke zjištění totožnosti provozovatele vozidla, kterým byl na území obce spáchán přestupek ... s odkazem na § 1 zákona,
- zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů – výkon všech oprávnění obecní policie/strážníka s odkazem na § 1 zákona, s výjimkou povinností vyplývajících pro obecní policii z § 21b zákona (kontrola dodržování povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti obce,
- zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů („tabákový zákon“) - všechna oprávnění strážníka s odkazem na § 1 a § 30 a násl. zákona,
- zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů – součinnost strážníka obecní policie na žádost poskytovatele při poskytování záchytné služby nebo při vynucení povinnosti k provedení lékařského vyšetření s odkazem na § 1 zákona,
- zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve znění pozdějších předpisů – všechna oprávnění strážníka (k tomu i poznámky u zákona o OP a u tabákového zákona), s odkazem na § 1 zákona,
- zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů - všechna oprávnění strážníka - zde odkazujeme na společné stanovisko OBP a odboru legislativy a koordinace předpisů publikované na internetových stránkách Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz→O nás→Bezpečnostní politika→Obecní policie→Stanoviska a právní rozborý→Správní řízení→ „Správní řád a obecní policie“),
- zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů - § 81 - oprávnění Stráže přírody požadovat pomoc nebo součinnost obecní policie,



pokud nemohou splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky s odkazem na § 1 a 2 zákona,

- zákon 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů - § 39 oprávnění Lesní stráže požadovat pomoc nebo součinnost obecní policie, pokud nemůže splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky, s odkazem na § 1 zákona,
- zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů - § 14 oprávnění Myslivecké stráže požadovat pomoc nebo součinnost obecní policie, pokud nemůže splnění svých povinností zajistit vlastními silami a prostředky, s odkazem na § 57 zákona,
- zákon č. 99/2004 Sb., o rybářství, ve znění pozdějších předpisů - § 16 oprávnění Rybářské stráže požadovat součinnost, popřípadě pomoc obecní policie, nemůže-li zajistit vlastními silami a prostředky výkon funkce rybářské stráže, s odkazem na § 19 a násl. zákona,
- zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů – všechna oprávnění a povinnosti obecní policie/strážníka, s odkazem na § 1 zákona,
- zákon č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů – výkon všech povinností obecní policie/strážníka s odkazem na § 1 zákona,
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, pokud se žádost o informaci týká výkonu přenesené působnosti obecní policie ve smyslu § 2 odst. 1 zákona
- všechny přestupky, které je obecní policie oprávněna projednávat příkazem na místě podle speciálních zákonů – zde odkazujeme na společné stanovisko OBP a odboru legislativy a koordinace předpisů publikované na internetových stránkách Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz→O nás→Bezpečnostní politika→Obecní policie→Stanoviska a právní rozborů→Příkaz na místě→ „Přehled přestupků, které je strážník obecní policie oprávněn projednat uložením správního trestu pokuty příkazem na místě“).

Rovněž do výkonu přenesené působnosti lze zahrnout spolupráci, resp. poskytování součinnosti obecní policie orgánům státu, bezpečnostním sborům a ozbrojeným silám České republiky při plnění jejich úkolů. Totéž platí pro spolupráci/součinnost obecní policie s orgány územních samosprávných celků při výkonu jejich přenesené působnosti.

Předně je třeba uvést, že zákon o OP, jako speciální právní předpis pro danou oblast, nestanoví krajskému úřadu žádná oprávnění týkající se kontroly činnosti obecní policie. Pouze svěřuje tomuto orgánu dílčí kompetence v oblasti uzavírání veřejnoprávních smluv na daném úseku. Z pohledu zákona o OP dozor v oblasti obecní policie vykonává pouze Ministerstvo vnitra ve věcech, které jsou upraveny v § 27a odst. 2 cit. zákona. Rovněž Ministerstvo vnitra je jediným orgánem, oprávněným shromažďovat a zpracovávat statistické údaje o činnosti obecních policí.

Na druhé straně, podle § 67 odst. 1 písm. e) a § 69a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, krajský úřad v přenesené působnosti provádí dozor nad výkonem přenesené působnosti svěřené orgánům obcí podle zvláštního právního předpisu, a to v rozsahu ustanovení § 125, § 126, § 129 a

§ 129b zákona o obcích.

V případě obecní policie se však tohoto orgánu obce dotýká zejména oprávnění krajského úřadu založené § 126 zákona o obcích, kdy podle našeho názoru krajský úřad (jeho příslušný odbor) je oprávněn především **kontrolovat zákonnost rozhodnutí** (příkaz na místě vydaný strážníkem ve zkráceném správním řízení) na úseku působnosti kontrolního orgánu (např. na úseku dopravy).

S odkazem na výše uvedené je tedy nutno konstatovat následující:

1)

Obecní policie jako celek není „plnohodnotný“ správní orgán. Správním orgánem je pouze konkrétní strážník, který na místě, v konkrétním případě projednává přestupek příkazem na místě, obdobně jako jiné úřední osoby (např. lesní, vodní, myslivecká stráž, zaměstnanci orgánu inspekce práce, orgánu státní báňské správy apod.), a to v rozsahu stanoveném zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, resp. jiným zákonem. Pokud strážník věc neprojedná příkazem na místě, oznamuje podezření ze spáchání přestupku podle speciálního ustanovení - § 10 zákona o OP - příslušnému správnímu orgánu.

Z pohledu ČÁSTI TŘETÍ zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se tedy na činnost strážníka vztahují pouze ustanovení § 60 odst. 2, § 91 a § 92. Žádná jiná ustanovení, včetně ustanovení procesních – **např. institut odložení věci ve smyslu § 76 zákona o přestupcích se v rámci projednávání přestupků příkazem na místě obecní policií, jakožto zkrácené a specifické formy správního řízení, nepoužije. Tento institut je možno aplikovat pouze na nezkrácené formy řízení o přestupku. Proto případný požadavek krajského úřadu na předložení podkladů o odložených případech je fakticky i právně irelevantní.**

To same platí i pro další ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a správního řádu například v souvislosti s **oznamováním podezření ze spáchání přestupku** obecní policií (zmíněný § 10 zákona o OP).

Oznámit spáchání přestupku je právem každého, náležitosti tohoto oznámení nejsou stanoveny.

Povinnost oznamovat důvodné podezření, že byl spáchán přestupek příslušnému správnímu orgánu svědčí, podle § 73 zákona o přestupcích **Policii České republiky, Vojenské policii** (dále jen „orgán policie“) **nebo jinému plnohodnotnému správní orgánu.** Platí to pro případ, že sám tento správní orgán není příslušný k jeho projednání.

V oznámení učiněném podle § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich se uvede zejména, kdo je podezřelým z přestupku, pokud je mu znám, popis skutku, ve kterém je přestupek spatřován, místo a čas, kdy měl být přestupek spáchán, zákonné ustanovení obsahující skutkovou podstatu předmětného přestupku a důkazní prostředky, které jsou mu známy.

Zákon o obecní policii jako speciální právní předpis upravuje některé instituty přestupkového řízení atypicky, ve vztahu zejména k zákonu o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich **ukládá strážníkovi, jakožto „správnímu orgánu sui generis“** povinnost m.j. oznámit příslušnému orgánu **podezření**, že byl spáchán přestupek.

Takové oznámení **musí být doloženo důvody nebo důkazy**, o něž se podezření opírá, **nemusí však, s ohledem na charakter ustanovení § 10 zákona o obecní policii**, obsahovat náležitosti, uvedené v ustanovení § 73, natož pak § 74 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Všechny subjekty vyjmenované v ustanovení § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, oznamují správním orgánům i případy, kdy není znám pachatel přestupku. V souladu se zásadami správního řízení, zejména pak se zásadou oficiality, musí i tuto věc správní orgán posoudit. Pokud do 60 dnů ode dne, kdy se o přestupku dozvěděl, nezjistí skutečnosti odůvodňující zahájení řízení proti určité osobě, věc odloží [§ 76 odst. 1 písm. k) zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich].

V souvislosti s § 75 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je třeba konstatovat, že případné jednání správních orgánů vyžadujících, aby strážník předávající oznámení toto doplnil o další informace nebo následně zjistil identifikační údaje pachatele přestupku, jehož totožnost v době spáchání předmětného protiprávního jednání nebyla známa, provedl úkony správního orgánu ke zjištění úplného skutkového stavu anebo požádal osoby podezřelé ze spáchání přestupku o podání vysvětlení, nemá oporu v právu. Jak již bylo uvedeno, zásada oficiality ukládá přestupkovému orgánu povinnost zabývat se každým podnětem, který odůvodňuje podezření ze spáchání přestupku.

Správní orgán tedy nemůže o doplňování nebo zpětné prověřování oznámení o přestupku požádat obecní policii. To platí dvojnásob u případů, kdy po obecní policii je požadováno sdělení údajů z informačních systémů veřejné správy, které jsou k dispozici žadateli, resp. jinému plnohodnotnému správnímu orgánu.

V daném případě je povinností příslušného správního úřadu v rámci tzv. „přípravného řízení“ posoudit, zda oznámení o přestupku, o kterém se dozví, včetně oznámení o podezření ze spáchání přestupku učiněné strážníkem, zakládá zákonné podmínky pro zahájení řízení o přestupku. Pokud správní orgán dojde k závěru, že podání je neúplné (neobsahuje všechny potřebné skutečnosti) a neshledá zákonné důvody pro odložení věci, je jeho povinností doplnit chybějící důkazní materiál vlastním jednáním. Pokud nedisponuje vlastními silami a prostředky pro doplnění skutečností v oznámení neobsažených a pro vyřízení věci podstatných, požádá o součinnost orgány státu (příslušné plnohodnotné správní orgány, resp. orgány policie) o nezbytná šetření ke zjištění osoby podezřelé ze spáchání přestupku, případně k zajištění důkazních prostředků, nezbytných pro dokazování před správním orgánem.

Objektivní zjištění skutkového stavu, podle okolností konkrétního případu, provádí správní orgán rovněž za využití zmíněného institutu § 75 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

2)

Jak již bylo uvedeno výše, vzhledem k tomu, že ze žádného právního předpisu nevyplývá oprávnění krajského úřadu kontrolovat výkon oprávnění obecní policie resp. strážníka podle zákona o obecní policii ani podle jiného zákona (včetně zákona o silničním provozu), je nutno **odmítnout** případnou snahu krajského úřadu zejména po kontrole:

- dokumentace k zajištění plnění úkolů obecné policie m.j. v rámci dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích, včetně kvantitativních informací,
- personálního a technického zabezpečení plnění tohoto úkolu podle ustanovení § 2 písm. d) zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů byť v omezeném rozsahu,
- další dokumentace „potřebné k provedení kontroly“ – např. dokumentace ke kamerovým systémům, z níž je zřejmé, kdo a kdy stahuje uložená data, dokumentace k vymezení úseků pro měření rychlosti obecní policií a jejich označení atd.

jako protiprávní se všemi důsledky plynoucími v neprospěch krajského úřadu a jeho zaměstnanců ze zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů a z § 329 zákona č. 40/2009 Sb., Trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Stejné principy, z pohledu případné kontroly výkonu oprávnění obecní policie, jako v případě provozu na pozemních komunikacích, platí i pro další úseky státní správy.

22. 7. 2021