

Stanovisko Ministerstva vnitra, odboru bezpečnostní politiky k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v působnosti obcí soukromoprávními subjekty (soukromými bezpečnostními službami) – k 30. červnu 2021

S ohledem na dotazy odborné i laické veřejnosti a ve snaze pomoci orgánům územních samosprávných celků k lepší orientaci ve shora uvedené problematice, Ministerstvo vnitra, odbor bezpečnostní politiky předkládá pro informaci níže uvedené stanovisko.

Úkoly obce při ochraně veřejného pořádku a svého majetku

Primární odpovědnost za ochranu bezpečnosti osob a majetku v České republice, jakož i odhalování trestných činů a zjišťování jejich pachatelů je v souladu se zákonem č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii ČR“) svěřena tomuto bezpečnostnímu sboru.

V souladu s § 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích pak obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu mimo jiné 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 spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Zde si dovolíme malou poznámku k odpovědnosti obce za majetek osob, žijících, bydlících, zdržujících se či majících sídlo na území obce. Zejména z § 38 zákona o obcích vyplývá, že obec nese odpovědnost výhradně za majetek obce. Proto tento obecní majetek musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti. Obec je povinna rovněž pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Dále pak majetek obce musí být chráněn před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.

Obecní policie jako legitimní prostředek obce k zajištění plnění úkolů v oblasti ochrany veřejného pořádku

Za účelem splnění cíle stanoveného zákonem o obcích v oblasti ochrany veřejného pořádku a svého majetku může obec v rámci své samostatné působnosti zřídit obecní policii jako orgán obce, formou obecně závazné vyhlášky (§ 35a odst. 2 zákona o obcích).

Zřízení a činnost obecní policie upravuje zejména zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“). Účelem zřízení obecní policie je zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, tedy plnění úkolů vrchnostenské správy v rámci působnosti obce. Tuto veřejnou službu plní obecní policie jakožto orgán veřejné moci na základě zákonného zmocnění, vybavený specifickými povinnostmi a oprávněními, ve prospěch všech bez rozdílu, a tedy bez jakéhokoliv omezení i bez „zvýhodňování“ (úplata) vybraných subjektů.

Postavení soukromých bezpečnostních služeb v systému vnitřní bezpečnosti

Výkon soukromé bezpečnostní činnosti soukromými bezpečnostními službami je naopak podnikáním. Jedná se o činnost soukromoprávní a soukromoprávní je také jak vztah mezi provozovatelem soukromé bezpečnostní služby a objednatelem (např. obcí), tak i vztah mezi zaměstnanci soukromé bezpečnostní služby a jinými osobami při výkonu bezpečnostních činností. Vydáním koncesní listiny k výkonu této koncesované živnosti příslušným živnostenským úřadem nedochází k přenosu státní (veřejné) moci na nestátní subjekt, který tedy je stále subjektem soukromého práva jednajícím vůči jiným osobám v mezích soukromého a nikoliv veřejného práva. Provozovatelům soukromých bezpečnostních služeb ani jejich zaměstnancům či jiným osobám za ně jednajícím proto nelze přiznávat žádná veřejnoprávní mocenská oprávnění ani nic jiného co by tato oprávnění připomínalo.

Charakteristickým rysem soukromé bezpečnostní služby je tedy mimo jiné i to, že nikdo nemůže na nikoho převést více práv než má sám. A ve prospěch smluvního partnera nemůže být nikdo nadán veřejnou mocí. S tímto aktuálním pojetím soukromých bezpečnostních služeb se odbor bezpečnostní politiky ztotožňuje.

V praxi to znamená, že soukromá bezpečnostní služba může poskytovat výkon bezpečnostní činnosti v rozsahu svého živnostenského oprávnění komukoliv, na základě smluvního vztahu a za úplatu, nicméně se nemůže jednat o zabezpečení takových záležitostí, které mají veřejnoprávní charakter a spadající primárně do působnosti orgánů veřejné moci. Za účelem splnění předmětu smlouvy pak soukromé bezpečnostní služby a jejich zaměstnanci nemohou využívat jiná oprávnění, než ta, kterými disponuje „běžný“ občan.

V dané souvislosti uvádíme, že zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“), stanoví, které osoby jsou oprávněny provozovat živnost ve smyslu ustanovení § 2 tohoto právního předpisu na území České republiky. Po živnostensku mohou podnikat jak osoby zřízené za účelem podnikání, tak i ostatní právnické osoby, pokud jim to nezakazují zvláštní předpisy. Mimo svůj hlavní předmět činnosti tak mohou například podnikat rozpočtové, příspěvkové nebo obecně prospěšné organizace, jakož i obce.

Nástroje obce sloužící k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku a ochraně majetku obce

S ohledem na výše uvedené skutečnosti tedy odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra České republiky konstatuje:

- 1) Za účelem zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, jakož i přímé ochrany majetku ve vlastnictví obce může obec využívat obecní policii, pokud ji zřídí.
- 2) V případě, že obec obecní policii nezřídí, může, za splnění podmínek uvedených v § 3a zákona o obecní policii uzavřít veřejnoprávní smlouvu s obcí, která se nachází na území stejného kraje a která tento orgán obce zřídila. Přitom záleží na dohodě

obcí, které jsou smluvními stranami, jak si vymezí rozsah úkolů plněných obecní policií.

- 3) V souladu s § 16 zákona o Policii ČR může obec uzavřít s příslušným útvarem Policie ČR tzv. koordinační dohodu, jejímž smyslem, jak už napovídá sám její název, je vzájemná součinnost obce/obecní policie a Policie ČR při ochraně veřejného pořádku, včetně stanovení konkrétních nástrojů k zajištění tohoto cíle.
- 4) Za účelem **ochrany majetku ve vlastnictví obce** si obec sama může zřídit soukromou bezpečnostní službu (viz § 35a odst. 1 zákona o obcích) nebo adekvátní činnosti „nakoupit“ u soukromoprávního subjektu.
- 5) **V souladu s § 35 odst. 2 zákona o obcích** (vytváření podmínek pro uspokojení potřeby občanů obce spočívající v ochraně veřejného pořádku) **může využít i soukromou bezpečnostní službu**. Je však třeba mít na paměti, že uplatnění soukromých bezpečnostních služeb má v tomto směru zásadní limity. V první řadě zaměstnancům soukromé bezpečnostní služby nepřísluší výkon jiných oprávnění než oprávnění „běžného občana“ [například § 24 a 25 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, § 28 a 29 trestního zákoníku, § 14 a § 2905 až 2907 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, § 76 odst. 2 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů]. S tím evidentně souvisí otázka smysluplnosti/efektivnosti takového postupu obce. Zaměstnanec soukromé bezpečnostní služby stejně nemůže, v případě, že se setká s protiprávním jednáním konat jinak, než na místo přivolat obecní policii nebo Policii ČR, případně jako jakýkoliv jiný občan učinit oznámení o spáchání protiprávního jednání příslušnému správnímu orgánu, neboť toto právo svědčí každému. Další otázkou je reálná schopnost zaměstnanců soukromé bezpečnostní služby posoudit, zda v daném případě jde skutečně o protiprávní jednání. Zde máme na mysli otázku odborné způsobilosti dotčených zaměstnanců, otázku možného zahlcení správních orgánů nekvalifikovanými podněty/oznámeními.
- 6) V souvislosti s předchozím bodem dále uvádíme, že aplikace ustanovení § 73 zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich na činnost soukromé bezpečnostní služby nedopadá, s ohledem na výše uvedené, v úvahu (obec nemůže na soukromoprávní subjekt delegovat svá oprávnění ani povinnosti – zákon o přestupcích je pramenem veřejného, nikoliv soukromého práva). Zde důrazně připomínáme, že zaměstnanec soukromé bezpečnostní služby není oprávněn zjišťovat totožnost osob dopouštějících se protiprávního jednání, není oprávněn od těchto osob požadovat podání vysvětlení, není oprávněn na veřejných prostranstvích zpracovávat osobní údaje v režimu veřejnoprávním, a to bez ohledu na to, zda tak činí sám z vlastní vůle nebo zda tak činí na základě smluvního vztahu, který stejně může mít jen a pouze soukromoprávní charakter (může tak činit pouze v rámci plnění předmětu smlouvy uzavřené s objednatelem a to pouze v jeho prospěch v rámci soukromoprávního vztahu a na základě rozhodnutí Úřadu na ochranu osobních údajů – dále jen „ÚOOÚ“). Rovněž tak připomínáme, že provozování kamerových systémů obcemi za účelem zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku je možno realizovat pouze prostřednictvím obecní policie a v souladu se zákonným zmocněním obsaženým v zákoně o obecní policii, případně prostřednictvím Policie České republiky.

7) Dohled nad dodržováním povinností stanovených obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obcí svědčí tomu, kdo tyto akty vydal a dále pak speciálně obecní policii podle § 2 zákona o obecní policii. Rovněž tak nic nebrání členům zastupitelstva či rady obce, aby v rámci běžných aktivit monitorovali situaci v oblasti dodržování výše uvedených povinností a činili případná oznámení či úkony k jejich dodržování. S ohledem na všeobecnou známost obsahu těchto aktů pak stejně mohou postupovat i **všichni občané obce, a to buď individuálně, nebo např. v rámci občanských sdružení.**

Vedle výše uvedeného je třeba upozornit ještě na další možnou rovinu případného extenzivního využívání činnosti soukromých bezpečnostních služeb. Najmutí „bezpečnostní agentury“ obcí přímo za účelem zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku (nikoli tedy jen provádění ostrahy obecního majetku, popř. zajišťování pořádku ve vnitřních prostorách úřadoven obce, kulturních památek, škol apod.) je samo o sobě přípustné v zásadě jen v omezených případech, například v rámci určitého časově omezeného veřejného kulturního či sportovního podniku, kdy zaměstnanci soukromé bezpečnostní služby mohou třeba posílit pořadatelskou službu.

Naopak ovšem, pokud by kupř. došlo k pověření soukromé bezpečnostní služby v podstatě běžnou a pravidelnou pochůzkovou činností v rámci celého území obce, nebo jeho určité, širěji vymezené části (např. centrum obce, rozsáhlý areál kulturních památek zahrnující též veřejná prostranství atd.) s tím, že zaměstnanci takové soukromé bezpečnostní služby by měli přispívat k ochraně bezpečnosti osob a majetku, dohlížet na pravidla občanského soužití či např. zajišťovat dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, a to v podstatě „policejní“ formou této činnosti, v takovém případě by se již mohlo jednat o přeštok obce podle ustanovení § 27a odst. 2 zákona o obecní policii. Podle tohoto ustanovení se obec mimo jiné dopustí přestupku tím „že pověří plněním úkolů obecní policie fyzickou osobu, která nemá osvědčení“, případně „pověří plněním úkolů obecní policie podnikající fyzickou osobu nebo právnickou osobu“. Popsaná činnost soukromé bezpečnostní služby pak v některých případech jednoznačně může představovat nahrazování plnění úkolů obecní policie podle § 2 zákona o obecní policii, a tedy nepřípustné obcházení zákona.

Závěr

Odbor bezpečnostní politiky nezpochybňuje možnost působení soukromých bezpečnostních služeb i ve prospěch obcí coby orgánů veřejné moci, ovšem pouze v režimu soukromoprávním, případně za podmínek, kdy však nepůjde o privatizaci výkonu veřejné moci (viz výše).

Vyřizuje: JUDr. Ivo Chauer, Mgr. Ing. Jan Bartošek
tel. č.: 974 833 223, 974 833 313
e-mail: ivo.chauer@mvcr.cz, jan.bartosek@mvcr.cz