

ANALÝZA

pro projekt *Zavádění prvků community policing do praxe* *Policie ČR*

SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ:	4
I) OBČAN A POLICISTA, OBČAN A „POLICIE”	5
I.1. Občan a Policie ČR	5
I.1.A. Policie ČR obecně ve vztahu k občanům	5
I.1.B. Občan a policista	5
I.1.B.a. Oprávnění občana vůči policistovi	5
I.1.B.b. Některá oprávnění policisty vůči občanovi	6
I.1.B.c. Shrnutí vztahu „občan a policista”	7
I.2. Občan a obecní policie	7
I.2.A. Obecní policie	7
I.2.B. Oprávnění občana vůči strážníkovi	7
I.2.C. Povinnosti občanů k obecní policii	8
I.2.D Veřejný pořádek	8
II) JINÉ INSTITUCE A POLICIE ČR (ZEJMÉNA OBEC A OBECNÍ POLICIE)	9
II.1. Obec a Policie ČR	9
II.1.A. Zákon o obcích	9
II.1.A.a. Obec jako územně samosprávný subjekt a Policie ČR	9
II.1.A.b. Postavení orgánů hlavního města Prahy	10
II.1.A.c. Speciální postavení nařízení vlády	10
II.1.A.d. Shrnutí - samostatná působnost obce	11
II.1.A.e. Obec jako orgán státní správy a Policie ČR	12
II.1.B. Zákon o Policii ČR	12
II.1.B.a. Poskytování informací	12
II.1.B.b. Informace požadované Policií ČR na obci	12

II. 1. C. nařízení vlády č. 397/1992 Sb., o stanovení podrobnější úpravy vztahů Policie České republiky k orgánům obcí	13
II.1.C.a. Preventivní činnost	14
II.2 Obecní policie a Policie ČR	14
II.2.A. Úkoly obecní policie	14
II.2.B. Školení a výcvik strážníků	15
II.2.C. Koordinace vzájemného postupu obecní policie a Policie ČR	15
III) VZÁJEMNÉ MOŽNOSTI A POVINNOSTI PŘI VYTVÁŘENÍ A UPLATŇOVÁNÍ PREVENTIVNÍCH OPATŘENÍ	16
III.1. Vzájemná povinnost poskytovat informace	16
III.1.A. Poskytování informací na základě obecního zřízení	16
III.1.B. Poskytování informací na základě zákona o Policii České republiky	16
III.1.C. Poskytování informací na základě vlády č. 397/1992 Sb.	17
III.2. Obecní policie a Policie ČR	17
III.3. Příklad: dopravní značení v obci	18
IV) MOŽNOSTI A HRANICE VZÁJEMNÉHO POŽADOVÁNÍ SPOLUPRÁCE ČI AKTIVITY, MOŽNOSTI PARTICIPACE OBČANŮ NA VÝKONU POVINNOSTI OBCÍ A POLICIE DANÝCH ZÁKONEM (ZEJMÉNA V OBLASTI PREVENCE KRIMINALITY A FORMOVÁNÍ VEŘEJNÉHO PROSTORU)	19
IV.1. Ústavní limity spolupráce	19
IV.2. Možnosti Policie ČR požadovat spolupráci	19
IV.3. Možnosti participace občanů na výkonu povinností obcí a policie	20
V) FORMÁLNÍ PRAMENY PRÁVA OBCE	22
V.1. Obecně závazné vyhlášky obce	22
V.1.A. Ústavní meze obecně závazných vyhlášek obce	22
V.1.B. Povinnosti ukládané obcemi	23
V.1.C. Regulace nežádoucích činností	24
V.1.D. Úskalí vydávání obecně závazných vyhlášek obce	24
V.1.E. Vadné obecně závazné vyhlášky obce	25
V.2. Veřejnoprávní smlouvy	25
V.2.A. Smlouva o rozšíření územní působnosti obecní policie	25
V.2.A.a. Náležitosti smlouvy	26

V.2.A.b. Strážníci	26
VI) OPRÁVNĚNÍ A VZÁJEMNÉ POVINNOSTI PŘI PROVOZOVÁNÍ KAMEROVÉHO SYSTÉMU	27
VI.1. Základní právní úprava	27
VI.2. Pořizování záznamů Policií ČR	27
VI.3. Pořizování záznamů obecní policí	28
VI.3.A. Způsob spolupráce obecní policie a Policie ČR	28
VI.4. Pořizování záznamů soukromými subjekty	29

Seznam použitých právních předpisů:

zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod
zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
zákon č. 283/1991 Sb., o Policii české republiky
zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii
zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád)
zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon
zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
zákon č. 119/2002 Sb., o zbraních
zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích
zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách
zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

Nařízení vlády č. 397/1992 Sb., o stanovení podrobnější úpravy vztahů Policie České republiky k orgánům obcí

Analýza zkoumá možnosti a povinnosti vzájemného „pozitivního“ kontaktu mezi Policií České republiky - tedy institucí a jejími členy, tj. policisty - a ostatními subjekty, zejména obcemi a fyzickými osobami při spolupráci na otázkách tzv. *community policing*. Cíle analýzy je dosahováno analýzou právních předpisů platných a účinných ke dni 14. ledna 2004.

Základním problémem, se kterým se potýká tato analýza, je roztržitost právní úpravy této oblasti. Již z výčtu použitých právních předpisů je zjevné, že některé dílčí záležitosti vztahu Policie ČR a jiných subjektů jsou upraveny ve více právních předpisech, přičemž mnohé z nich obsahují jednu právní normu nebo dokonce pouze její část, respektive části právních norem (příkladem, kdy právní předpis obsahuje pouze části právní normy je § 103 odst. 4 písm. d) zákona o obcích). Zpřehlednění celé situace by přineslo žádoucí výsledky v tom smyslu, že občan či obec na jedné straně a policista na straně druhé by dokázali jednoduše zjistit svá vzájemná práva a povinnosti, čímž by se zlepšila jejich vzájemná komunikace. Vyřešily by se i některé výkladové nesrovnalosti, např. mezi § 103 odst. 4 písm. d) zákona o obcích a § 2 odst. 3 zákona o Policii ČR.

Pokud je v textu užit pojem „policie“ bez specifikace, jedná se o souhrnnou zkratku Policie České republiky a obecní policie.

I) Občan a policista, občan a „policie“

V této části analýzy se zaměříme na rozbor vztahu mezi Policií České republiky (dále jen „Policie ČR“) a občanem a v některých souvislostí vztahu Policie ČR a každé fyzické osoby. Přes primární zaměření na Policii ČR se nám jeví důležité načrtnout nejvýraznější rysy, které upravují i vztah mezi občanem a obecní (městskou) policií, která hraje v oblasti *community policing* nepopíratelnou úlohu.

V této kapitole se soustředíme zejména na vztah příslušníků Policie ČR, policistů a strážníků obecní policie k občanům, spíše než na vztah mezi institucemi Policie ČR a obecní policie a občany.

I.1. Občan a Policie ČR

I.1.A. Policie ČR obecně ve vztahu k občanům

Policie ČR jako veřejný ozbrojený sbor s celostátní působností vystupuje vůči občanovi dvěma základními způsoby:

1. **jako subjekt chránící bezpečnost všech osob a jejich majetku.** Tato ochrana spočívá zejména ve výkonu dozoru (pořádkového dozoru) a zásahové činnosti (realizace bezprostředních zásahů).
2. příslušné složky na základě delegace pravomocí mohou **vydávat formální správní akty** (např. zamítnutí žádosti o vydání zbrojního průkazu podle § 18 odst. 2 zákona č. 119/2002 Sb., o zbraních)

I.1.B. Občan a policista

Nejzákladnější orientaci ve vztahu Policie ČR a jejich příslušníků k občanům poskytuje zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky (dále jen „zákon o Policii ČR“). Ten mimo jiné upravuje oprávnění policisty při výkonu jeho pravomocí a při plnění úkolů Policie ČR a také povinnosti policistů ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám.

Druhou stranu tohoto vztahu nalezneme v tomto zákoně rovněž. Upravuje povinnosti občanů, které mají vůči policistům (druhá strana vztahu korespondující s oprávněním policisty) a také oprávnění, která mají občané vůči policistům.

I.1.B.a. Oprávnění občana vůči policistovi

Základní oprávnění, kterým disponují občané vůči Policii ČR, respektive příslušníkům Policie ČR, vyplývá z § 43 zákona o Policii ČR:

Každý má právo obrátit se na policistu a policejní útvary se žádostí o pomoc. Policista a policejní útvary jsou povinni v rozsahu své působnosti tuto pomoc poskytnout.

Z ustanovení vyplývá **právo každé fyzické i právnické osoby** bez ohledu na její specifikaci (včetně specifikace, zda osoba má nebo nemá způsobilost k právním úkonům), **obrátit se jak na jednotlivého příslušníka Policie**, tak na kterýkoli policejní útvar, přičemž není rozhodující, zda tento příslušník či útvar je věcně či místně příslušný v dané záležitosti. Příslušník či útvar **musí** pomoc poskytnout **pouze v té záležitosti**, v níž **je věcně a místně příslušný**. Podle zákona o Policii ČR však má možnost pomoci i v případě věcné a místní nepřislušnosti.

Zákon také nestanoví občanovi povinnost obrátit se na příslušnou službu policie (v policii působí služba pořádkové policie, služba kriminální policie a vyšetřování, služba dopravní policie, služba správních činností, ochranná služba, služba cizinecké a pohraniční policie, služba rychlého nasazení, služba železniční policie a letecká služba). V případě, že služba, na níž se občan obrátil, není věcně či místně příslušná, zůstává zachována povinnost tohoto útvaru poučít občana o tom, která služba je příslušná. Půjde-li pak o záležitost, která do okruhu věcné působnosti policie (tedy vnitřního pořádku a bezpečnosti) nespadá vůbec, je třeba žadatele poučít, na koho se má obrátit (viz Horzinková, E. - Čechmánek, B. 2001. *Zákon o Policii České republiky a související předpisy*. Praha: Eurounion. Str. 131).

Forma, kterou se lze na policii obrátit, není předepsána, může mít tedy podobu ústní, písemnou,

telefonickou i jinou. Způsob pomoci má odpovídat okolnostem případu.

I.1.B.b. Některá oprávnění policisty vůči občanovi

Oprávnění má i policista vůči občanovi. V tomto bodě se soustředíme pouze na ta oprávnění, která mohou korespondovat s *community policing*. Soustředíme se nejprve na § 48 zákona o Policii ČR.

Policista je oprávněn v případě nebezpečí bezprostředního ohrožení života a zdraví nebo majetku požádat každého o pomoc. Kdo byl o tuto pomoc požádán, je povinen ji poskytnout; nemusí tak učinit, jestliže by tím vystavil vážnému ohrožení sebe nebo osoby uvedené v § 12 odst. 3 anebo bránil-li tomu jiné závažné okolnosti.

Policista má oprávnění obrátit se na každou osobu se žádostí o pomoc, avšak – narozdíl od občana obrazejícího se na policisty – **jen za zákonem stanovených podmínek**. Tyto podmínky jsou: nebezpečí přímého ohrožení života, zdraví a majetku, včetně života, zdraví a majetku samotného policisty. Zákon nestanoví míru, v jaké musí být ohroženy uvedené hodnoty, aby byla založena povinnost občana pomoc poskytnout (např. „závažné ohrožení“ nebo „větší škoda na majetku“), zásadně však platí, že musí být dána **bezprostřednost** tohoto **ohrožení** – tedy hrozí zde nebezpečí z prodlení, což znamená, že pokud kroky vedoucí k odvrácení nebezpečí nebudou podniknuty ihned, s největší pravděpodobností škoda vznikne. Druhou podmínkou pro vyžadování pomoci je ta, že policista nemůže účelu sledovaného služebním zákrokem, případně úkonem, dosáhnout vlastními silami a prostředky, kterými v daném okamžiku disponuje.

Neposkytnutí pomoci bez současné existence uvedených omluvných důvodů by zakládalo skutkovou podstatu **neuposlechnutí výzvy veřejného činitele** při výkonu jeho pravomoci podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (§ 47 zákona - viz Příloha č. 1). Vznikne-li poskytnutím pomoci občanovi škoda, postupuje se podle § 49 odst. 1 zákona o Policii ČR.

Stát odpovídá za škodu osobě, která poskytla pomoc policii nebo policistovi na jeho žádost nebo s jeho vědomím (dále jen „poškozený“). Stát se této odpovědnosti může zprostit jen tehdy, způsobil-li si tuto škodu poškozený úmyslně.

Uvedli jsme základní právní normy, které regulují vztahy na úrovni *community policing* a vyjasňují vztah „občan a policista“ v jednotlivých situacích. Nejsou to však všechny případy. V praxi se lze setkat se situacích, kdy policista nepotřebuje přímo pomoc, ale pro plnění úkolů na něj kladených zákonem potřebuje např. podklady či informace. Mnohé informace lze vytěžit z využití oprávnění **požadovat vysvětlení** podle § 12 zákona o Policii ČR (viz Příloha č. 2). Při zajišťování běžné agendy se však tento institut může ukázat jako příliš „silný“ a nerespektující zásadu ekonomie práva. Rozsah úkolů policistů je také širší než vyšetřování přestupků a trestných činů nebo pátrání po hledaných nebo pohřešovaných osobách a věcech. Tento závěr vyplyne z porovnání § 12 a § 2 zákona o Policii ČR (viz Příloha č. 2). Činnosti uvedené v § 12 jsou z pohledu logiky a systematiky zákona řazeny mezi významné. K jejich zajištění existuje „podání vysvětlení“ (§ 12), které lze vymoci i předvedením k sepsání protokolu o podání vysvětlení.

Pro jemnější kontakty mezi policií a občany tato forma získávání informací není vhodná. Proto obsahuje zákon o Policii ČR § 47.

(1) Policejní útvary jsou oprávněny při plnění úkolů požadovat od státních orgánů, orgánů obcí, právnických a fyzických osob pomoc při plnění svých úkolů, zejména potřebné podklady a informace. Ustanovení § 12 odst. 3 až 5 platí přiměřeně.

(2) Orgány a osoby uvedené v odstavci 1 jsou povinny požadovanou pomoc poskytnout, pokud jim v tom nebrání plnění nebo dodržování povinností podle jiných obecně

závazných právních předpisů.

Policisté mohou od osob žádat informace i v souvislosti s jinými skutečnostmi než těmi, které jsou uvedeny v § 12 odst. 1 zákona o Policii ČR, ale pouze v rámci plnění úkolů policie (např. zprávy o chování obviněného a účastníků trestního řízení apod.). Z poslední věty citovaného § 47 odst. 1 zákona o Policii ČR vyplývá, že i v těchto případech se použije § 12 zákona o Policii ČR (viz Příloha č. 2), a to **přiměřeně**. Přiměřenost v tomto případě implikuje možnost odmítnout podat informace z důvodů, které jsou vyjmenovány v § 12 odst. 3 a 4 zákona o Policii ČR (viz Příloha č. 2). Tedy z důvodů nebezpečí vystavení trestnímu stíhání nebo stíhání osoby blízké pro přestupek či pokud by porušila státem uloženou (státní tajemství) nebo uznanou (advokátní tajemství, zpovědní tajemství, apod.) povinnost mlčenlivosti.

I.1.B.c. Shrnutí vztahu „občan a policista“

Pro vztah mezi občany a policisty či obecně pro vztah mezi občany a Policií ČR na úrovni *community policing* existují sice nikoli rozsáhlé právní normy, ale přesto významné a umožňující fungování této oblasti. Z pohledu Policie ČR lze namítat, že její oprávnění jsou v tomto sektoru užší než oprávnění občanů a nejsou dostatečná. Tak tomu ovšem není. Policie disponuje i dalšími oprávněními, která jsou, stejně jako ta zmíněná, vynutitelná použitím sankce. Jako příkladu lze použít **oprávnění policisty požadovat prokázání totožnosti** (§ 13 zákona o Policii ČR - viz Příloha č. 2). Nesplní-li občan takový požadavek, hrozí mu jednak následky blízkí se sankci - předvedení na policejní stanici, případně povinnost strpět provedení úkonů, jako je snímání otisků prstů, měření tělesných proporcí apod. (zákon používá slova strpět – jde tedy o úkon vůči občanovi, který má některé znaky sankce, byť o sankci v pravém slova smyslu nejde). Pokud občan přímo odmítne prokázat totožnost, hrozí mu přestupek na úseku veřejného pořádku (§ 47 přestupkového zákona – viz Příloha č. 1). Občané i policisté tak mají, s ohledem na své postavení a své úkoly v demokratické právní společnosti, vyvážená práva a povinnosti, která mohou zabezpečit fungování *community policing* v České republice.

I.2. Občan a obecní policie

Základním právním předpisem na tomto úseku je zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále jen „zákon o obecní policii“ - viz Příloha č. 2). Ten definuje postavení tohoto subjektu, svěřuje obecní policii oprávnění a ukládá jí povinnosti.

Je nutno dále uvést, že postavení **obecní policie** je podle § 1 odst. 5 zákona o obecní policii u obcí, které jsou městy, statutárními městy nebo v případě hlavního města Prahy, přeneseno na **městskou policii**. Jde pouze o pojmový posun. Tam, kde zákon hovoří o obecní policii, má na mysli i policii městskou. Tohoto posunu se přidržíme i my a dále budeme hovořit o policii obecní, přičemž budeme mít na mysli i policii městskou.

I.2.A. Obecní policie

Obecní, resp. městská policie je především orgánem obce. Nejedná se o ozbrojenou sílu či ozbrojený sbor – jako je např. Policie ČR – ale chápe se spíše jako **veřejná stráž**, která má za úkol zajišťovat klid a pořádek na území obce, která ji obecně závaznou vyhláškou obce zřídila. To ji také dává postavení veřejného subjektu. Působnost obecní policie se soustřeďuje na území obce, která je jejím zřizovatelem, ačkoli existují výjimky (viz. § 1 odst. 6 zákona o obecní policii). Tyto výjimky lze sjednat tzv. veřejnoprávní smlouvou. O veřejnoprávních smlouvách blíže v části V.2. Obecní policie může jakožto veřejný subjekt vystupovat vůči všem občanům – lidem – nalézajícím se na území obce. Mimo toto území vystupují strážníci jako běžní občané.

I.2.B. Oprávnění občana vůči strážníkovi

Pro účely této analýzy je důležitou normou, která upravuje základní postavení strážníka a občana, právní norma obdobná § 43 zákona o Policii ČR (viz Příloha č. 2, resp. kapitola I.1.B.a.) . Jde o § 1 odst. 3 zákona o obecní policii.

Každý má právo obracet se na zaměstnance obce zařazené do obecní policie se žádostí o pomoc. Strážníci jsou povinni v rozsahu svých úkolů požadovanou pomoc poskytnout.

Z ustanovení vyplývá povinnost strážníka pomoci každému, kdo se na něj s žádostí o pomoc obrátí; nemusí se jednat pouze o občana dané obce, může to být i cizí státní příslušník, právnická osoba atd. Tento závěr plyne jednoznačně z toho, že zákon používá slovo **každý**. Tomuto oprávnění odpovídá **povinnost strážníka či strážníků pomoc poskytnout, opět jen v rámci své věcné a místní příslušnosti**.

Povinnost stanovená v § 1 odst. 3 zákona o obecní policii je velmi obecná, ale nelze popřít její značný význam pro přínos obecní policie pro občany obce, jakož i pro obec. Nezastupitelné postavení má v oblasti *community policing*. Povinnost stanovená v § 1 odst. 3 totiž obsahuje nejen oprávnění strážníků, která jim svěřuje zákon o obecní policii, ale podle ustáleného výkladu obnáší také další činnosti například povinnost pomoci občanovi v tísni, povinnost strážníka být informován o činnosti obce tak, aby dokázal poradit, na který orgán státní správy nebo obce se má občan obrátit se svým problémem, být nápomocen při orientaci ve městě nebo obci cizincům apod. Tyto závěry umožňuje § 1 ve spojení s § 2 zákona o obecní policii, který obsahuje pouze příkladný výčet úkolů obecní policie (viz Čížek, Z. 1999. *Komentář k zákonu o obecní policii a některým souvisejícím předpisům*. Praha: Armex. 1999. Str. 12).

I.2.C. Povinnosti občanů k obecní policii

Občané vůči obecní policii nemají obdobné povinnosti jako mají vůči Policii ČR. Tento závěr respektuje logiku zákona o obecní policii a systematiku zařazení obecní policie mezi orgány obce. Obecní orgány jsou zřizovány pro pomoc občanů, kteří si sami navzájem pomáhají právě zřízením veřejných subjektů na úrovni územní samosprávy.

I.2.D Veřejný pořádek

Pro fungování obecní policie je významný pojem „**veřejný pořádek**“. Tento pojem není v zákoně o obecní policii specifikován a jeho definici nenalezneme ani v jiných právních předpisech. Přesto došlo k ustálení významu tohoto pojmu. Veřejný pořádek můžeme chápat jako souhrn pravidel chování na veřejnosti. Pravidla jsou ta obsažená v právních normách, ale také pravidla mimoprávní, jejichž zachování je v souladu s obecným názorem o klidném a pokojném soužití osob a je v veřejném zájmu. Tento pojem je pro oblast, ze které vychází zadání analýzy, významný, neboť v těchto právních a zejména neprávních pravidlech lze nalézt vodítka pro styl vzájemného chování policie a občanů.

Vzhledem k tomu, že zákon nestanoví přesně hranice veřejného pořádku – a jde tedy o neurčitý pojem správního práva – dává širší oprávnění obcím, které tak nejsou vázány centrálně stanovenými hranicemi pojmu. Proto mohou veřejný pořádek definovat v souladu se zvyklostmi uznávanými na svém území a využít činnost obecní policie zcela v souladu s principy *community policing*.

II) Jiné instituce a Policie ČR (zejména obec a obecní policie)

II.1. Obec a Policie ČR

Tato kapitola se soustředí nejprve na oblast vztahů Policie ČR a obce upravených zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích. Druhá část bude věnována vztahům mezi těmito subjekty, které vyplývají ze zákona č. 283/1991 Sb., o Policii ČR.

II.1.A. Zákon o obcích

Obce i Policie ČR jsou v některých případech vykonavateli veřejné správy. Na oba dva subjekty (Policie ČR není právnickou osobou) byla zákonem delegována – v některých případech – příslušnost k výkonu státní správy. Orgány (útvary) Policie ČR i obcí na základě zákonného zmocnění vystupují v postavení státních orgánů disponujících svěřenou působností a pravomocí. Z toho vyplývá i dělení jejich vztahů do dvou základních skupin:

1. vztah Policie ČR a obce jako jednotky územní samosprávy (samostatná působnost obcí)
2. vztah Policie ČR a obce jako vykonavatele veřejné správy (přenesená působnost obcí)

II.1.A.a. Obec jako územně samosprávný subjekt a Policie ČR

Pro naši potřebu bude dominantní druhý případ – vztah obce jako územně samosprávného celku k Policii ČR. Pro samostatnou působnost obce je významný § 7 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“).

Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.

Z ustanovení vyplývá, že okruh samostatné působnosti obcí – pokud neporušuje zákon – je mimo ingerenci státní správy. Samospráva obcí je chráněna před neodůvodněnými zásahy státu (včetně policie ČR jako státního orgánu) a orgánů krajů. Zastupitelstvo obce je oprávněno podat ústavní stížnost podle § 72 odst. 1 písmeno b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu (viz Příloha č. 1), jestliže tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno ústavně zaručené právo obce na samosprávu. Nepřesně bývá tato stížnost označována jako tzv. komunální stížnost. Jde o případy, kdy stát nezákonným postupem (nikoli pouze neústavním) zasáhl do výkonu územní samosprávy obce. V této souvislosti lze jako příklad použít nález Ústavního soudu IV. ÚS 331/02 (viz. Příloha č. 3).

Do samostatné působnosti obcí patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů. Viz § 35 odst. 1 zákona o obcích.

Do samostatné působnosti obce 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.

jakož i § 13 zákona o obcích

(1) Státní orgány a orgány kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce.

(2) Státní orgány a orgány kraje poskytují obci na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon její působnosti. Tuto povinnost mají i obce vůči státním orgánům a orgánům kraje. Ochrana údajů a utajovaných skutečností podle zvláštních právních předpisů zůstává nedotčena.

Vlastní podstata samosprávy nepřipouští přímou podřízenost samosprávy obce výkonu státní moci. Na druhou stranu však efektivní výkon samosprávy nezbytně vyžaduje koordinaci vzájemně souvisejících činností a postupů. Pro tento účel právní úprava stanoví povinnost „projednání“, které má však jen konzultační charakter, přičemž orgány státu ani kraje nejsou případnými konkrétními stanovisky obcí při tomto projednávání vázány.

Jako poslední část zákona o obcích můžeme zmínit oprávnění starosty obce ve vztahu k Policii ČR. Toto oprávnění je uvedeno v § 103 odst. 4 písm d) obecního zákona.

Starosta obce může požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

V této části se dostáváme k problému, který jsme zmínili v úvodu, tedy k roztržitémosti právní úpravy. Narozdíl od vztahu občanů k Policii ČR podle zákona o obcích není oprávnění starosty následováno povinností Policie ČR žádosti vyhovět. Podle dikce zákona o obcích záleží čistě na uvážení Policie ČR, zda starostovi vyhoví či nikoli. Tato absence povinnosti je vysvětlitelná možností obce zřídit obecní policii. Viditelné je také omezení, které specifikuje možnost žádosti pouze v případech zajištění záležitostí veřejného pořádku. Neopomínejme ale § 43 zákona o Policii ČR, podle něž každý – i obec – má právo se na Policii ČR obrátit s žádostí o pomoc. Uvedený § 103 zákona o obcích se vztahuje pouze na místní záležitosti veřejného pořádku.

Přesto však **Policie ČR má povinnost starostovi vyhovět**. Tato povinnost však nevyplývá ze zákona o obcích, ale z § 2 odst. 3 zákona o Policii ČR. Tam je stanovena povinnost plnit při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku úkoly uložené příslušnými orgány obcí - orgánem obce je i starosta. Blíže k tomuto problému viz kapitola II.1.B.

II.1.A.b. Postavení orgánů hlavního města Prahy

Obdobně jako jsou řešeny záležitosti obce ve vztahu k Policii, jsou řešeny i vztahy hlavního města Prahy k Policii ČR. Rozdíl je v odlišném právním předpise, který tuto problematiku upravuje - jde o zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen „zákon o hlavním městě“). § 72 odst. 5 zákona o hlavním městě zní:

Primátor hlavního města Prahy je oprávněn požádat Policii České republiky o spolupráci při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Policie České republiky je povinna požadovanou spolupráci poskytnout, pokud jí v tom nebrání jiné zákony.

Narozdíl od starosty odpovídá primátorovu oprávnění požadovat spolupráci v téže právní normě **povinnost** Policie ČR této žádosti vyhovět.

II.1.A.c. Speciální postavení nařízení vlády

Speciální povahu k ustanovením zákona o obcích a o hlavním městě Praze má povinnost vyplývající z § 5 nařízení vlády č. 397/1992 Sb., o stanovení podrobnější úpravy vztahů Policie České republiky k orgánům obcí.

Ředitelé okresních (městských, obvodních) ředitelství policie jsou povinni předběžně projednat s obecními

radami zřízení nebo zrušení policejních útvarů určených k plnění úkolů služby pořádkové policie v obcích.

Pro správné plánování činnosti obcí je nezbytné, aby byly informovány o existenci policejních útvarů na území obce v určitém časovém horizontu, neboť bez těchto informací může dojít k situaci, kdy obec bude v určitých oblastech spoléhat na existenci těchto útvarů. Jakákoli předem neoznámená změna by tak mohla radikálně zproblematizovat činnost obcí nejen na úrovni *community policing*.

S informováním těsně souvisí i povinnost uložená policejním útvarům předložit alespoň jednou ročně obecním radám zprávu o stavu veřejného pořádku v jejím územním obvodu § 3 odst. 1 nařízení vlády:

(1) Policejní útvary předkládají obecním radám nejméně jednou ročně písemné zprávy o stavu veřejného pořádku v jejich územních obvodech; zpráva obsahuje zejména přehled o celkovém stavu veřejného pořádku a vyhodnocení spolupráce s obecní policií, je-li v obci zřízena.

(2) Policejní útvary, orgány obcí a obecní policie se neprodleně informují o okolnostech, které mohou vážně ohrozit veřejný pořádek.

Významný je i odstavec druhý citovaného ustanovení. Z něj vyplývá povinnost neprodleně se informovat o okolnostech, které mohou vážně ohrozit veřejný pořádek. Neprodleně v tomto případě znamená, že informace musí být druhé straně oznámeny tak, aby měla v daném případě možnost se na tyto okolnosti připravit. Důležitá je proto vzájemná obeznamenost s činností jak obcí tak policie, aby k porušení veřejného pořádku nedošlo nebo došlo k co nejmenším škodám.

Koordinace postupu obcí, krajů a státu v otázkách společného zájmu vyžaduje i jejich vzájemnou informovanost. Zákonná úprava přitom takové vzájemné poskytování informací vymezuje jako zákonem uloženou povinnost. Tato povinnost poskytovat si vzájemně informace je podmíněna potřebou pro výkon působnosti daného orgánu samosprávy či státu. Vzhledem k tomu, že tato působnost je vždy buďto výslovně vymezována zákony, nebo je z nich alespoň nesporně dovoditelná, nemělo by v praxi činit problémy v tom kterém případě stanovit, zda jde či nejde o informaci, k níž se daná povinnost vztahuje.

V tomto bodě ještě uvedeme § 6 předmětného nařízení vlády:

Policejní útvary, orgány obcí a obecní policie mohou dohodnout podrobnosti o spolupráci při zabezpečování veřejného pořádku s ohledem na místní podmínky.

Zde je stanovena **možnost**, aby obce, policejní útvary a obecní policie předem vyřešily podrobnosti jejich vzájemného působení, které jde nad rámec povinností spolupráce stanovenou zákony. Zákonem totiž nelze stanovit nejlepší vzájemnou spolupráci právě s ohledem na místní podmínky. Útvary s územní působností, které jsou obcím nejbližší a samotné obce mohou najít řešení, které je místním podmínkám nejbližší.

II.1.A.d. Shrnutí - samostatná působnost obce

Shrnutí vztahu obce a Policie ČR:

- a) podle § 2 nařízení vlády č. 397/1992 Sb., se na požádání **rady obce** účastní zástupce policejního útvaru působícího v obci přípravy obecně závazných vyhlášek a jiných opatření sloužících k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.
- b) podle § 103 odst. 4 písmeno d zákona o obcích může požadovat **starosta** obce po Policii ČR spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

Pokud policejní útvar nemůže splnit úkol uložený mu obecní radou, je ředitel (velitel) policejního útvaru povinen informovat o tom bezodkladně a s uvedením důvodů radu obce a ředitele (velitele) nadřízeného policejního útvaru. Tato povinnost vyplývá z § 4 odst. 3 nařízení vlády (viz Příloha č. 2). Informování tedy

budou zástupci obce – rada obce – i nadřízený útvar v rámci Policie ČR.

II.1.A.e. Obec jako orgán státní správy a Policie ČR

V přenesené působnosti pak může požadovat pomoc – ve formě ochrany – Policie ČR pracovník pověřený obecním úřadem k výkonu rozhodnutí vydanému tímto úřadem, pokud je obec k výkonu takového rozhodnutí příslušná. Podle § 44 zákona o Policii ČR na požádání orgánu obce poskytne Policie ČR ochranu **osobě pověřené** obecním úřadem, zpravidla jejímu pracovníkovi, při výkonu rozhodnutí obecního úřadu, požádá-li o poskytnutí takovéto ochrany a nemůže-li z důvodu ohrožení života či zdraví výkon rozhodnutí provést.

Například by mohlo jít o vyklizení stavby podle zákona o územním plánování a stavebním řádu (není obsažen v příloze), kdy pověřený pracovník může požádat nejbližší místně příslušný policejní útvar o pomoc.

II.1.B. Zákon o Policii ČR

Oprávnění starosty, o kterém jsme hovořili v části A této kapitoly, vyplývající ze zákona o obcích, lze doplnit i zákonem o Policii ČR, zejména § 2 odst. 3.

Policie plní rovněž úkoly při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, které jí ukládají příslušné orgány obcí za podmínek stanovených zvláštními předpisy.

Příkladem zvláštního předpisu může být např. zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím (není součástí přílohy).

Místní záležitosti veřejného pořádku jsou ty oblasti veřejného pořádku, které nepřesahují územní obvod určitého teritoria, v daném případě obce, resp. u statutárních měst a hlavního města Prahy území městských obvodů a městských částí. Zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku můžeme definovat jako dosažení určitého vyváženého stavu společenských vztahů respektujících vžitá či v místě uznávaná pravidla způsobu života a společenského chování (slušnosti), vycházející z poměrů daného místa a z tam obecně přijímaných zásad a pravidel morálky. Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku patří do samostatné působnosti obce a je prioritním a stěžejním úkolem obecní policie – pokud je zřízena. Pokud opatření obce nestačí k zajištění místních záležitostí veřejného pořádku, je starosta obce (v hlavním městě primátor) oprávněn požádat Policii ČR o spolupráci při jejich zajišťování. **Policie je povinna požadovanou spolupráci poskytnout, pokud jí v tom nebrání jiné zákony.**

Formulace zákona ukládá policii povinnost plnit stanovené úkoly, byť, jak jsme řekli výše (viz bod II.1.A.a), zákon o obcích o povinnosti vyhovět požadavkům starosty nehovoří. Přesto po analýze obou právních předpisů (zákona o obcích i zákona o Policii ČR) vyplývá povinnost Policie ČR plnit v mezích zákonů požadavky starosty obce.

II.1.B.a. Poskytování informací

Další oblastí vzájemné spolupráce je poskytování informací. K této instituci odkazuje § 45 zákona o Policii ČR.

(1) Policejní útvary a orgány obce si navzájem poskytují informace nezbytné pro plnění úkolů pro zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

(2) Vláda České republiky stanoví nařízením podrobnější úpravu vztahů policie k orgánům obcí a obecní policii.

Jedná se o ustanovení speciální k § 13 odst. 2 zákona o obcích. Povinnost poskytovat informace je zde opět podmíněna věcně, a to potřebou zabezpečit místní záležitosti veřejného pořádku. Bližší úprava vztahů mezi orgány obcí a policejními orgány je pak stanovena nařízením vlády č. 397/1992 Sb.

II.1.B.b Informace požadované Policií ČR na obci

Oprávnění požadovat informace má i Policie ČR vůči obcím. Dále Policie ČR disponuje dalším oprávněním, a to oprávněním požadovat od obcí **součinnost**. Tato oprávnění Policie ČR lze nalézt v § 47 odst. 1 zákona o Policii ČR.

(1) Policejní útvary jsou oprávněny při plnění úkolů požadovat od státních orgánů, **orgánů obcí**, právnických a fyzických osob **pomoc při plnění svých úkolů, zejména potřebné podklady a informace**. Ustanovení § 12 odst. 3 až 5 platí přiměřeně.

(2) Orgány a osoby uvedené v odstavci 1 jsou **povinny požadovanou pomoc poskytnout**, pokud jim v tom nebrání plnění nebo dodržování povinností podle jiných obecně závazných právních předpisů.

(3) **Policejní útvary upozorňují orgány a osoby uvedené v odstavci 1 na skutečnosti, které se dotýkají jejich činnosti a mohou vést k ohrožení nebo porušení veřejného pořádku anebo ohrožení bezpečnosti osob nebo majetku.**

Obce jsou povinny pomoc poskytnout; mohou však pomoc i odeprít, jestliže by v důsledku jejího poskytnutí porušily povinnost, kterou jim ukládají jiné obecně závazné právní předpisy. Zákon hovoří výslovně o právních předpisech, takže se nelze dovolávat plnění povinností plynoucích z předpisů interních. Poskytování informací nezbytných pro plnění úkolů pro zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku mezi obcemi a policejními útvary se děje na úrovni starostů a ředitelů okresních ředitelství policie, popřípadě vedoucích obvodních oddělení policie.

Významné je uvedené ustanovení odstavce 3. Toto ustanovení je konkretizací povinnosti policistů chránit bezpečnost osob a majetku a spolupůsobit při zajišťování veřejného pořádku na základě § 2 odst. 1 písm a) a b) zákona o Policii ČR.

Policie plní tyto úkoly:

- a) chrání bezpečnost osob a majetku;
- b) spolupůsobí při zajišťování veřejného pořádku, a byl-li porušen, činí opatření k jeho obnovení;

Upozornění může být provedeno různým způsobem: písemně, ústně či telefonicky nebo jiným vhodným způsobem. Vhodnost závisí na posouzení konkrétní situace.

Fakticky se tak zakládá spolupráce na úrovni vzájemné komunikace, která má za cíl působit značně preventivně a zvláště na relativně malém území jednotlivé obce působit jako významný prvek *community policing*.

II. 1. C. nařízení vlády č. 397/1992 Sb., o stanovení podrobnější úpravy vztahů Policie České republiky k orgánům obcí

Tento právní předpis je pro spolupráci obcí (včetně policie městské či obecní, která je orgánem obce) a Policie ČR velice důležitý. Hned v § 1 zjistíme základní zásady a organizaci této spolupráce.

Policie České republiky (dále jen „policie“) plní úkoly při ochraně veřejného pořádku ve spolupráci s orgány obcí a obecní policií. Spolupráci uskutečňují:

- a) okresní (městská) ředitelství policie s orgány obcí a obecní policií v obcích, popřípadě též s orgány městských obvodů a městských částí ve statutárních městech, které jsou v jejich územních obvodech,
- b) Správa policie hlavního města Prahy s orgány hlavního města Prahy a městskou policií a obvodní ředitelství policie s orgány městských částí v hlavním městě Praze.

Dále se podle § 2 téhož nařízení vlády (viz Příloha č. 2) policejní útvary vyjadřují k návrhům obecně závazných vyhlášek a jiných opatření obcí k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Na požádání rady obce se určený zástupce policejního útvaru podílí na jejich přípravě a doporučuje na základě svých poznatků přijetí opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

II.1.C.a. Preventivní činnost

Jakkoli je preventivní činnost podrobněji zmíněna až v následující kapitole, můžeme se této oblasti dotknout již nyní v souvislosti s nyní probíranou vyhláškou. Jako preventivní opatření označujeme především § 2 odst. 3 nařízení vlády.

Policejní útvary napomáhají při preventivní a výchovné činnosti obcí k ochraně veřejného pořádku, zejména účastí svých zástupců na přednáškách zaměřených na předcházení protispolečenské činnosti a na výchovu občanů k dodržování obecně závazných právních předpisů.

Toto je oblast dotýkající se bytostně právě problematiky *community policing*. Představuje jakousi „nadstavbu“ nad běžné činnosti policie a obce a přispívá k lepší spolupráci obou subjektů. Policisté na těchto akcích mohou zjišťovat zájmy a potřeby obyvatelstva v této oblasti a objasňovat své cíle a záměry pro zlepšení práce v jim svěřených úkolech.

Dalším preventivním ustanovením je § 3 nařízení vlády.

(1) Policejní útvary předkládají obecním radám nejméně jednou ročně písemné zprávy o stavu veřejného pořádku v jejich územních obvodech; zpráva obsahuje zejména přehled o celkovém stavu veřejného pořádku a vyhodnocení spolupráce s obecní policií, je-li v obci zřízena.

(2) Policejní útvary, orgány obcí a obecní policie se neprodleně informují o okolnostech, které mohou vážně ohrozit veřejný pořádek.

II.2 Obecní policie a Policie ČR

II.2A. Úkoly obecní policie

Úkolem Policie ČR i obecní policie je především chránit bezpečnost osob a majetku a zajišťovat veřejný pořádek. Zatímco působnost Policie ČR je celostátní, působnost obecní policie je omezena na místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce, kde zejména představuje významnou součást samostatné působnosti obce. Zabezpečování těchto místních záležitostí je prioritním a stěžejním úkolem obecní policie a Policie ČR je tedy zajišťuje jen subsidiárně, zejména v těch místech, kde není zřízena obecní (městská) policie. Činnost obecní policie konkrétně spočívá zejména v dohledu nad dodržováním obecně závazných vyhlášek obce, dohledu nad dodržováním čistoty v obci, dohledu nad dodržováním nočního klidu, odchytu toulavých zvířat, ochraně životního prostředí, zabezpečování nebezpečných přechodů pro chodce v čase, kdy jdou děti do škol, zajišťování sledování kamerového systému, v ochraně veřejně prospěšných zařízení před jejich poškozením, dohledu nad dodržováním pravidel občanského soužití a v odhalování a postihu přestupků v rozsahu stanoveném zákonem č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále jen „zákon o obecní policii“)

Jedna z právních norem, která upravuje vztah obecní policie a Policie ČR je obsažena v § 1 odst. 4 zákona o obecní policii.

Při plnění svých úkolů spolupracuje obecní policie s Policií České republiky.

Spolupráce se týká pouze úkolů obecní policie. Obecní policie tedy nemůže přebírat na sebe úkoly,

kteřé jsou prioritní záležitostí Policie ČR mimo případy výslovně v zákoně uvedené: například §2 písm. c) zákona o obecní policii – obecní policie zejména přispívá k ochraně osob a majetku, zatímco zákon o Policii ČR stanoví prioritní úkol v §2 odst. 1: chrání bezpečnost osob a majetku. Policie ČR jako veřejný ozbrojený sbor s celostátní působností je povolána plnit úkoly ve věcech vnitřního pořádku a bezpečnosti, do jehož rámce spadají i místní záležitosti veřejného pořádku. Tyto však byly zároveň svěřeny do samostatné působnosti obcí. Policie ČR je může zabezpečovat jen tehdy, pokud jí to orgány obcí (§ 103 zákona o obcích) uloží, zatímco obecní policie je k tomu přímo zřizena a povolána. Naopak Policie ČR nemůže delegovat úkoly svěřené výhradně jí na obecní policii.

II.2.B. Školení a výcvik strážníků

Další formou spolupráce představuje školení a výcvik strážníků podle § 25 zákona o obecní policii:

(1) Školení strážníků a jejich výcvik k výkonu oprávnění a používání služebních zbraní a donucovacích prostředků podle tohoto zákona zajišťuje obec; je povinna tak učinit do šesti měsíců od přijetí strážníka do pracovního poměru.

(2) Na žádost obce zajistí výcvik strážníků podle odstavce 1 policie.

V této fázi se Policie ČR významně podílí na výchově strážníků a může tím přispět k budoucí lepší spolupráci obou složek.

II.2.C. Koordinace vzájemného postupu obecní policie a Policie ČR

Podle § 1 nařízení vlády č. 397/1992 spolupracují okresní (městská) ředitelství Policie ČR s obecní policií a Správa policie hlavního města Prahy s městskou policií. **Vztahy mezi Policií ČR a obecní policií nejsou založeny na principu nadřízenosti a podřízenosti, ale koordinace, součinnosti a spolupráce.** Podle § 3 odst. 2 nařízení se mají policejní útvary, orgány obcí a obecní policie neprodleně informovat o okolnostech, které mohou vážně ohrozit veřejný pořádek. Jestliže Policie ČR plní úkoly při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku společně s obecní policií, má se ředitel (velitel) příslušného policejního útvaru dohodnout na společném postupu s osobou, která řídí obecní policii nebo s tím strážníkem, který je pověřen ve smyslu § 3 odst.2 zákona o obecní policii plněním některých úkolů při jejím řízení. Podle § 6 nařízení vlády mohou útvary Policie ČR, orgány obcí a obecní policie dohodnout podrobnosti o spolupráci při zabezpečování veřejného pořádku s ohledem na místní podmínky. Pro platnost takové smlouvy plně dostačuje, aby měla povahu organizačního úkonu, který zavazuje pouze strany této smlouvy. Zákon totiž nestanoví požadavek, aby tato smlouva měla charakter veřejnoprávní smlouvy, jejímž prostřednictvím by mohlo platně docházet k přesunům působnosti a pravomoci vykonavatelů veřejné správy (k veřejnoprávním smlouvám viz bod V.2.). Touto dohodou také nemůže být dotčeno ustanovení §47 zákona o Policii ČR, podle něhož jsou útvary Policie ČR oprávněny požadovat od státních orgánů, orgánů obcí, právnických a fyzických osob pomoc při plnění svých úkolů.

III) Vzájemné možnosti a povinnosti při vytváření a uplatňování preventivních opatření

III.1. Vzájemná povinnost poskytovat informace

Mezi možnostmi uplatňování preventivních opatření patří jednak vzájemné povinnosti k poskytování informací podle:

- a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- b) zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky
- c) nařízení vlády č. 397/1992 Sb., o stanovení podrobnější úpravy vztahů Policie České republiky k orgánům obcí

III.1.A. Poskytování informací na základě obecního zřízení

Pro preventivní opatření na území obce je relevantní ustanovení § 13 zákona o obcích:

(1) Státní orgány a orgány kraje jsou povinny, pokud je to možné, předem projednat s obcí návrhy na opatření dotýkající se působnosti obce.

(2) Státní orgány a orgány kraje poskytují obci na požádání bezplatně údaje a informace pro výkon její působnosti. Tuto povinnost mají i obce vůči státním orgánům a orgánům kraje. Ochrana údajů a utajovaných skutečností podle zvláštních právních předpisů zůstává nedotčena.

(3) Obce jsou při výkonu své působnosti oprávněny využívat bezplatně údaje katastru nemovitostí.

Mezi tyto orgány řadíme i Policii ČR, která je – v případě, že je to možné – **povinna** projednat s obcí návrhy na opatření, která se dotýkají působnosti obce. Záležitosti spadající do působnosti obce jsou vyjmenovány v § 35 zákona o obcích (samostatná působnost) a v § 65 an. (přenesená působnost) – obě ustanovení viz Příloha č. 1. Pokud tedy Policie ČR hodlá provést některá opatření, která se dotknou působení obcí, či občanů obce, jsou povinny návrhy těchto opatření s obcí projednat. Půjde například o opatření v souvislosti se sportovními podniky, s některými omezeními v dopravě apod. Zde, jak jsme již uvedli v bodě II.1.A.a., zákon ukládá příslušným orgánům povinnost návrhy **pouze projednat**. Jde tedy o opatření konzultační povahy, kdy uvedené orgány nemusí názor obce respektovat.

III.1.B. Poskytování informací na základě zákona o Policii České republiky

V tomto bodě je relevantním ustanovení § 45 odst. 1 zákona o Policii ČR:

Policejní útvary a orgány obce si navzájem poskytují informace nezbytné pro plnění úkolů pro zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

Výklad tohoto ustanovení je velice podobný výkladu § 13 zákona o obcích (viz. bod III.1.A). Zde jde však o informace nějakým způsobem se dotýkající záležitostí veřejného pořádku.

V zákoně o Policii ČR nalezneme i další ustanovení o výměně informací. Jde o § 47 odst. 3:

Policejní útvary upozorňují orgány a osoby uvedené v odstavci 1 na skutečnosti, které se dotýkají jejich činnosti a mohou vést k ohrožení nebo porušení veřejného pořádku anebo ohrožení bezpečnosti osob nebo majetku.

Toto ustanovení je vhodné pro situace, kdy Policie ČR má informace o činnostech, které mohou narušit pořádek v obci a tyto informace nepodléhají zvláštnímu režimu utajení – například Policie ČR má informace o sjezdu extremistické skupiny na území konkrétní obce. Tato akce – sjezd – nepochybně může narušit veřejný pořádek v obci a v takovém případě bude nutné, aby policisté zakročili v koordinaci s příslušnými orgány obce (např. obecní policií). Stejně tak Policie ČR může mít informace o konání neoznamovaného shromáždění, které může ohrozit bezpečnost osob nebo majetku a je podle výše citovaného nařízení povinna vyrozumět příslušné orgány obce o této situaci. Vzájemná informovanost poté může přispět k lepším preventivním opatřením a minimalizovat případné škody.

III.1.C. Poskytování informací na základě vlády č. 397/1992 Sb.

V tomto bodě se dotýkáme nařízení vlády č. 397/1992 Sb., o stanovení podrobnější úpravy vztahů Policie České republiky k orgánům obcí.

Zde se jedná o § 2 odst. 3

Policejní útvary napomáhají při preventivní a výchovné činnosti obcí k ochraně veřejného pořádku, zejména účastí svých zástupců na přednáškách zaměřených na předcházení protispolečenské činnosti a na výchovu občanů k dodržování obecně závazných právních předpisů.

Významná a nikoli bagatelní je i účast na výchovně-preventivních akcích. Policejní útvary obeznámené s místní problematikou mohou nejlépe informovat občany, jak se chovat při předcházení nejen trestné činnosti, ale i činnosti narušující místní veřejný pořádek. Mohou občany informovat o své činnosti a navázat s nimi styky vhodné právě pro oblast *community policing*. Zlepší se tak vzájemná důvěra, která je nezbytnou složkou činnosti policejních útvarů s místní působností.

Jako preventivní lze označit i vyjadřování Policie ČR k návrhům obecně závazných vyhlášek obce podle § 2 odst. 1 nařízení vlády:

(1) Policejní útvary se vyjadřují k návrhům obecně závazných vyhlášek a jiných opatření obcí k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Na požádání obecní rady se určený zástupce policejního útvaru zúčastňuje na jejich přípravě.

Jako vždy je pro prevenci důležitá i vysoká informovanost všech zainteresovaných složek. K tomuto účelu je ustanovení § 3 odst. 2 nařízení vlády

Policejní útvary, orgány obcí a obecní policie se neprodleně informují o okolnostech, které mohou vážně ohrozit veřejný pořádek.

I zde je významné časové určení „neprodleně“, které je zcela v kompetenci příslušných místních útvarů a jeho použití má ten cíl, aby tyto místní útvary posoudily na základě místních zvyklostí a podmínek, kdy nejlépe informovat příslušné orgány obce, aby jejich preventivní činnost měla smysl a byla proveditelná. Tento časový úsek nelze s ohledem na probíranou problematiku přesně stanovit. To by popíralo potřebu někdy okamžité reakce a zároveň nerespektovalo místní podmínky.

III.2. Obecní policie a Policie ČR

Pro spolupráci obecní policie a policie při zajišťování veřejného pořádku pak platí § 4 odst. 2 nařízení vlády:

Pokud budou příslušníci policie plnit úkoly při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku

společně s obecní policií, dohodne ředitel (velitel) policejního útvaru společný postup s osobou, která řídí obecní policii, nebo s pověřeným pracovníkem obecní policie.

Zde jde o dohodnutý postup, aby obě bezpečnostní složky postupovaly v souladu a nehrozilo nejen zbytečné zdvojování akcí, ale aby se obě složky nedostaly do střetu. Jejich sladěný postup pomůže při lepším zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku, který prospěje působení jak obecní policii, tak Policii ČR v plnění jim svěřených úkolů.

III.3. Příklad: dopravní značení v obci

O umístování dopravního značení v obci rozhodují orgány obcí po předchozím vyjádření příslušného orgánu Policie ČR. Konkrétní ustanovení lze nalézt v zákoně č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (dále jen „zákon o provozu na pozemních komunikacích“), konkrétně v § 77 odstavec 1, který se dotýká „Stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích“:

Místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace stanoví

- a) na silnici I. třídy, kromě rychlostní silnice, místně příslušný krajský úřad po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie,
- b) na dálnici a rychlostní silnici ministerstvo po předchozím písemném vyjádření Ministerstva vnitra,
- c) na silnici II. a III. třídy a na místní komunikaci obecní úřad obce s rozšířenou působností po předchozím písemném vyjádření příslušného orgánu policie.

Oblast provozu na pozemních komunikacích je oblastí, ve které působí obecní úřad i Policie ČR jako orgány státní správy. Tento závěr vyplývá z Hlavy V. zákona o provozu na pozemních komunikacích (nejvýznamnější je ustanovení § 124 zákona - viz Příloha č. 1). Oba orgány však působí na odlišných úsecích, zatímco úřad obce s rozšířenou působností (nejde o všechny obce) působí např. v oblasti udělování řidičských průkazů nebo právě místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, Policie ČR vykonává dohled na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích.

Jaké bude místní dopravní značení tak rozhoduje obec jako článek státní správy po vyjádření Policie ČR. Celý proces zahajuje obec jako článek státní správy. Podnět pro místní úpravu provozu však může dát kdokoli – obec jako jednotka územní samosprávy, jiný subjekt státní správy, Policie ČR, občané atp. Obecní úřad obce s rozšířenou působností pak zahájí řízení o této úpravě. Požadavkem, který klade zákon, je písemné vyjádření příslušného orgánu Policie ČR (nejčastěji služba dopravní policie). Příslušný obecní úřad však nemusí toto vyjádření reflektovat. Vyjádření mít musí, ale i přes jeho nedoporučení či naopak doporučení rozhodne sám. Ve většině případů vyjádření Policie ČR vezme v úvahu, avšak povinnost řídit se jím mu zákon neukládá – zákon pouze stanoví, že musí mít písemné vyjádření policie.

IV) Možnosti a hranice vzájemného požadování spolupráce či aktivity, možnosti participace občanů na výkonu povinnosti obcí a policie daných zákonem (zejména v oblasti prevence kriminality a formování veřejného prostoru)

V tomto případě lze rovněž odkázat na předchozí kapitoly. V nich se lze dozvědět mnohé o této problematice, a proto se zde soustředíme na shrnutí a teoretické zastřešení celé problematiky.

IV.1. Ústavní limity spolupráce

Základní limity požadování spolupráce lze nalézt v Ústavě České republiky (publikována ve Sbírce zákonů pod č. 1/1993 Sb. - dále jen „Ústava ČR“) a Listině základních práv a svobod (vyhlášena zákonem č. 2/1993 Sb. - dále jen „Listina“). Zde lze nalézt rámec, ve kterém se požadavky na jednání občana ze strany obce a Policie ČR musí pohybovat.

Na úrovni Ústavy ČR se jedná o článek 2 odstavce 3 a 4.

(3) Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Obdobně zní i čl. 2 odstavce 2 a 3 Listiny:

(2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

(3) Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

Již z tohoto výčtu lze vyvodit, že na státní moc jsou kladeny mnohem vyšší nároky než na občany, co se týče povinností a oprávnění. V demokratickém právním státě je vysoce respektována svoboda občana a ve všech relevantních případech je postavena nad působnost státních orgánů. Jediným omezením této svobody může být povinnost stanovená zákonem – obecně lze tento stav nazvat „panstvím zákona“, který jediný je schopný klást občanům povinnosti. A samozřejmě následně jím takto zmocněné státní orgány.

Proto i participace občanů na povinnostech obcí a Policie ČR je omezena. Z mimoprávního pohledu ovšem participaci občanů nejsou kladeny překážky. Občané tedy, jsou-li požádáni, mohou s těmito orgány spolupracovat, ovšem pouze dobrovolně. Co se týká výkonu oprávnění orgánů, mohou občané spolupracovat pouze v zákonem předvídaných případech. V opačném případě by byla porušena povinnost státních orgánů jednat pouze v zákonem předvídaných případech. Občané nemohou jednat tam, kde zákon výslovně stanoví oprávnění jednat pouze státnímu orgánu.

V případě obcí je situace poněkud komplikovanější. V oblasti samostatné působnosti nejsou obce státním orgánem. Přesto i zde nalezneme omezení při požadování participace či spolupráce občanů. Obec nemůže klást občanům povinnosti, není-li k tomu zmocněna zákonem. **Ústavním vymezením jsou stanoveny i právní meze spolupráce občanů a Policie ČR či obcí.**

IV.2. Možnosti Policie ČR požadovat spolupráci

Možnosti požadovat spolupráci již zmíněny byly. V případě Policie ČR jde zejména o § 47 a § 48 zákona o Policii České republiky (ustanovení viz Příloha č. 2; části I.1.B.a, II.1.B.a, II.2.C., III.1.B., resp. I.1.B.b.).

Doplňme ještě nařízení vlády č. 397/1992 Sb.

§ 1

Policie České republiky (dále jen "policie") plní úkoly při ochraně veřejného pořádku **ve spolupráci s orgány obcí a obecní policií**. Spolupráci uskutečňují:

- a) okresní (městská) ředitelství policie s orgány obcí 2) a obecní policií v obcích, popřípadě též s orgány městských obvodů a městských částí ve statutárních městech, které jsou v jejich územních obvodech,
- b) Správa policie hlavního města Prahy s orgány hlavního města Prahy a městskou policií a obvodní ředitelství policie s orgány městských částí v hlavním městě Praze.

§ 3

(1) Policejní útvary **předkládají obecním radám** nejméně jednou ročně **pisemné zprávy o stavu veřejného pořádku v jejich územních obvodech**; zpráva obsahuje zejména přehled o celkovém stavu veřejného pořádku a vyhodnocení spolupráce s obecní policií, je-li v obci zřízena.

2) Policejní útvary, orgány obcí a obecní policie se **neprodleně informují o okolnostech, které mohou vážně ohrozit veřejný pořádek**.

§ 6

Policejní útvary, orgány obcí a obecní policie **mohou dohodnout** podrobnosti o spolupráci při zabezpečování veřejného pořádku s ohledem na místní podmínky.

IV.3. Možnosti participace občanů na výkonu povinností obcí a policie

Prvotním předpokladem k tomu, aby se občan mohl podílet na výkonu povinností obce je skutečnost, že je jejím občanem. Určitá oprávnění přísluší i fyzické osobě, která sice není občanem, ale má na území obce nemovitost, pokud dosáhla věku 18 let. Tyto subjekty v některých případech obec musí vyslyšet a v některých případech těmto subjektům i vyhovět či posoudit jejich připomínky. Ostatní subjekty (fyzické i právnické osoby, které nejsou občany obce a nemají na jejím území nemovitost) obec může a nemusí vyslyšet, resp. neexistuje povinnost obce umožnit těmto občanům podílet se na výkonu povinností a oprávnění obce. V těchto případech má obec právo "ostatní" občany respektovat, avšak vykonat toto právo nemusí.

Ten, kdo je **oprávněn** kvalifikovaně se podílet na výkonu povinností a oprávnění obce je uveden v § 16 odstavce 1 zákona o obcích:

Občanem obce je fyzická osoba, která

- a) je státním občanem České republiky, a
- b) je v obci hlášena k trvalému pobytu

Fyzickým osobám s postavením občanů obce pak zákon o obcích v § 16 přiznává významná oprávnění pro potřeby jejich účasti či podílu na samosprávě obce.

(2) **Občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo**

- a) volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
- b) hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
- c) **vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k**

projednávaným věcem,

d) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,

e) nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výboru zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,

f) **požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce;** je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů,

g) **podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty;** orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

(3) Oprávnění uvedená v odstavci 2 písm. c) až g) má i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let **a vlastní na území obce nemovitost.**

Některá z těchto oprávnění občanů jsou schopna plnit významnou roli v *community policing* a zapojit občany do fungování obce.

V) Formální prameny práva obce

Obecně lze říci, že území České republiky se člení na obce, které Ústava v čl. 99 charakterizuje jako základní územní samosprávné celky (Kraje jsou vyšší územní samosprávné celky). Formální prameny práva, jejichž zdrojem je obec a dotýkají se analyzované problematiky jsou zejména obecně závazné vyhlášky obcí a veřejnoprávní smlouvy.

V.1. Obecně závazné vyhlášky obce

Obecně závazné vyhlášky jsou formou normotvorby subjektů územní samosprávy (obcí, krajů) a jsou zároveň jedním z projevů práva na samosprávu. Jde o prameny práva ve formálním smyslu, a to o prameny původní (originální), neboť jsou vydány orgánem nadaným primárně touto pravomocí a navíc orgánem zastupitelským a jsou sekundární (podzákonné), tedy nedosahují právní síly zákona. Obec je samostatně spravována svým zastupitelstvem, kterému Ústava svěřuje jako atribut veřejné moci právo upravovat právními normami věci, které patří pod jejich správu (Článek 104 odstavec 3 Ústavy):

Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Obecně závazné vyhlášky podle ustanovení článku 104 odstavce 3 Ústavy mohou být vydávány v mezích (věcné, místní, popř. osobní) působnosti obce, přesněji řečeno v hranicích té jejich působnosti, kterou zákon č.128/2000 Sb., popř. zákon o hl. městě Praze (zákon č. 131/2000, Sb.) nazývá samostatnou působností. Ústava i zákony totiž odlišují úkoly, které plní subjekty územní samosprávy samostatně od výkonu státní správy (působnosti přenesené). Při výkonu státní správy se vydávání správních předpisů orgány územní samosprávy řídí režimem shodným jako u právních předpisů správních úřadů (čl. 79 odst. 3 Ústavy viz Příloha č. 1).

V rámci hierarchie právních předpisů podle jejich právní síly musí být obecně závazné vyhlášky v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení. Zákonné úpravy (a k nim vydané prováděcí předpisy) mají proto také vždy přednost. Pokud zákon přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, nemůže subjekt územní samosprávy postupovat při normotvorbě ve svém územním obvodu v rozporu s tímto zákonem.

V.1.A. Ústavní meze obecně závazných vyhlášek obce

Obecně závazné vyhlášky nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu, což ostatně ve svém nálezu konstatoval i Ústavní soud (Pl. ÚS 8/93, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu svazek č. 1, nález č. 10; publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 92/1994 Sb. - viz Příloha č. 3). Obecně závaznými vyhláškami nelze například stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankce. Ty mohou být stanoveny jen zákonem ve smyslu § 2 a § 11 an. zákona o přestupcích (viz Příloha č. 1).

V souvislosti s výhradou zákona je nutno zajistit především soulad obecně závazných vyhlášek s článkem 2 odst. 3 a 4 Ústavy:

(3) Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

a článkem 4 odst. 1 Listiny:

Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Obecně lze říci, že práva a svobody nejsou pouze jakousi základní obranou občanů vůči státu, ale spolu s povinnostmi patří ke znakům občanství a tvoří páteř příslušnosti občana ku státu. Povinnosti ukládá stát prostřednictvím svých orgánů, avšak nikoli libovolně, ale pouze **na základě zákona a v jeho mezích**. Povinnosti tak nemohou být ukládány právními předpisy druhotného či terciálního charakteru, tedy

podzákonými právními předpisy (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, nařízení obce či obecně závazné vyhlášky obce). Textu Ústavy je však nutno rozumět tak, že povinnosti mohou být uloženy zákonem nebo předpisem stejné či vyšší právní síly (ústavní zákon, některé mezinárodní smlouvy), ale také jiným právním předpisem (i podzákoným). To však pouze v případě, že normy obsažené v těchto právních předpisech jsou k tomu zmocněny právním předpisem alespoň se silou zákona. Meze ukládání povinností mohou být stanoveny pouze zákonem či předpisem vyšší právní síly. Pokud existuje zákonem stanovená mez či zmocnění, mohou povinnosti ukládat i orgány územní samosprávy, tedy v našem konkrétním případě obce.

V rozporu s těmito závěry byla například vyhláška města Brna 1/95 ze dne 14.2.1995, o zákazu propagace stran a hnutí šířících národnostní, rasovou, náboženskou, politickou a třídní nenávisť na území města Brna (viz Příloha č. 4), která v § 2 definovala skutkovou podstatu činů, s jejichž spácháním je spojena trestní odpovědnost podle § 260 odst. 1 trest. zákona (viz Příloha č. 1), přičemž v skutkových podstatách definovaných ve vyhlášce a těch, jež jsou zakotveny v trestním zákoně, byl podstatný rozdíl. Ústavní soud v souvislosti s touto vyhláškou vyjádřil názor, že obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna vydávat jenom v případě výslovného zákonného zmocnění a předmětnou vyhlášku zrušil v nálezu Pl ÚS 41/95 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu svazek č. 5, nález č. 34; publikováno rovněž ve Sbírce zákonů pod číslem 125/1996 Sb. - viz Příloha č. 4), neboť porušila ústavní rámec kompetence obcí.

V takových případech je irelevantní, jakými úmysly je obec při vydání obecně závazné vyhlášky vedena. Primát zde patří zákonu a obec zákonem stanovené meze musí respektovat. Orgán, který následně posuzuje takovou vyhlášku rovněž nezkontroluje, zda je vyhláška vydána s tzv. dobrými úmysly – tedy úmysly, které v dané lokalitě mohou přispět ať již k veřejnému pořádku nebo se snaží vyslyšet hlasu občanů obce, ale zkontroluje pouze, zda vyhláška je vydána v intencích zákona.

V.1.B. Povinnosti ukládané obcemi

Povinnosti mohou obce ukládat v samostatné působnosti podle § 10 zákona o obcích:

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Možnost ukládání povinností ve vyhláškách podle § 10 písm c) může být v zákonech řešena více způsoby – od skutečně přesného zmocnění, nelišícího se od těch, které se používají při výkonu státní správy, po formulaci plných a výlučných kompetencí, které logicky předpokládají možnou normotvorbu v souladu s jejich posláním (cílem). Konkrétní zmocnění můžeme najít například v §96 zákona o ochraně veřejného zdraví (viz Příloha č. 1) – stanovení možnosti zastupitelstva obce stanovit zavírací hodinu pohostinských a jiných provozoven z důvodů ochrany nočního klidu.

K této problematice se rovněž vyjadřoval Ústavní soud. Ústavní soud rozlišuje ústavní zmocnění ve vydávání nařízení (toho se tato analýza nedotýká) a obecně závazných vyhlášek, přesto však opakovaně vyslovil názor, že fyzickým a právníckým osobám lze povinnosti v obecně závazných vyhláškách ukládat pouze v případě výslovného zákonného zmocnění (a nikoli dalšími způsoby jak je uvedeno výše). Tento postoj Ústavního

soudu lze vysledovat např. z nálezu Pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 43/95 (publikováno ve Sbírce zákonů pod č. 203/1996 Sb. viz Příloha č. 3).

Ústavní soud přitom ve své judikatuře stojí na stanovisku, že stanovení povinností cestou obecně závazné vyhlášky je možné jen na základě výslovného zákonného zmocnění. Pokud jde o zákaz něco činit ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny, je to možné jen zákonem. V případě, že zákaz něco činit je současně formou zásahu do základních práv a svobod, je to možné stanovit ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 jen zákonem a za podmínek, které Listina stanoví.

Obecně závazné vyhlášky musí obsahovat výlučně právní, tedy obecnou úpravu. V tomto bodě pro ně platí totéž, co v případě nařízení – ústavní zmocnění se týká vydávání právního předpisu, nikoliv rozhodnutí v konkrétní věci.

Zmínit se můžeme i o publikaci – vyhlášení – obecně závazných vyhlášek. Podle § 12 zákona o obcích se vyhláší právní předpisy obcí vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dní. Tento způsob uveřejnění je podmínkou platnosti předpisu. Dnem vyhlášení předpisu je první den vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec zveřejnit předpis způsobem v místě obvyklým.

V případě, kdy to vyžaduje naléhavý obecný zájem, může právní předpis obce nabýt platnosti a účinnosti již dnem vyhlášení. Důvody, v čem spočívá naléhavý obecný zájem, a skutečnost, že právní předpis obce nabývá dřívější účinnosti, musí být v právním předpisu obce uvedeny.

V.1.C. Regulace nežádoucích činností

Zákon o obcích výlovně umožnil obcím v obecně závazných vyhláškách stanovit povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (viz. § 10 písm. a) zákona o obcích - viz Příloha č. 1). Tyto povinnosti směřují k činnostem neupraveným státní správou ve speciálních zákonech. Pro oblast činností regulovaných živnostenským zákonem jeho novela umožnila, aby obec ve svém nařízení – např. tržním řádu (tržní řád viz Příloha č. 5) – zakázala určité činnosti prodeje zboží nebo služeb mimo provozovny (§ 18 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenského zákona)). Zde se jedná o výkon přenesené působnosti obce, tedy o výkon státní správy. Dříve se takové právní předpisy obce vydané v přenesené působnosti nazývaly rovněž obecně závazné vyhlášky – stejně jako právní předpisy vydané obcí v samostatné působnosti. Takový stav vyvolával interpretační potíže. Tyto problémy odstranil až zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který zavádí jednoznačně rozlišitelnou terminologii. **Právní předpisy vydávané v přenesené působnosti se nazývají nařízení obce a právní předpisy vydané v samostatné působnosti nesou název obecně závazné vyhlášky obce.** Tržní řád je vydán v přenesené působnosti a jak je uvedeno shora, jedná se o nařízení.

Na zákonnou úpravu § 10 zákona o obcích (viz Příloha č. 1) navázala i judikatura Ústavního soudu, který již uznává právo obce regulovat nežádoucí činnosti z důvodů ochrany místních záležitostí veřejného pořádku. Tato regulace nežádoucích činností je výkonem oprávnění obce stanovovat povinnosti v souladu s § 10 zákona o obcích. Nejčastěji se tak vyskytují vyhlášky k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (pro informaci předkládáme Vyhlášku statutárního města Brna k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, bez příloh – viz Příloha č. 8).

Častá je rovněž úprava provozování hracích automatů. Oprávnění regulovat tuto činnost obecně stanoví § 10 písm. d) zákona o obcích a následně č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (vyhláška města Brna viz Příloha č. 6 a Příloha č. 6a). Obce se snažily svými právními předpisy řešit problém, kdy výherní automaty byly provozovány v blízkosti škol či jiných zařízení a objektů, kde se jejich provozování jevílo jako velmi nežádoucí. Zákonodárce proto upravil příslušnou zákonnou úpravu a výslovně přiznal obcím právo tuto činnost regulovat v rámci své samostatné působnosti (§ 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách). Obce získaly možnost upravit provozování výherních automatů, přičemž Ústavní soud výslovně uznal za zákonné a ústavní obecně závazné vyhlášky, které byly přijaty před zákonnou změnou v roce 1998, pokud vyhovují nové zákonné úpravě (Příslušné nálezy Ústavního soudu viz. Příloha č. 6).

V.1.D. Úskalí vydávání obecně závazných vyhlášek obce

Při regulaci činností v obci formou obecně závazných vyhlášek lze narazit na problém nedostatečné propracovanosti právního předpisu. Obec ve snaze co nejlépe regulovat některé činnosti vydává právní předpisy, které neobsahují žádné právní normy. Jejich částí jsou nenormativní, případně poskytují neúplné či vágní definice základních pojmů a v důsledku se tak mohou stát nástrojem proti nepohodlnému jedinci. Příkladem může být obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy 14/2000, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti se žebřáním. Její rozbor a text viz Příloha č. 7.

V.1.E. Vadné obecně závazné vyhlášky obce

V souladu se zásadami právního státu a zárukami zákonnosti je nutné, aby existovaly právní procedury pro rušení právních předpisů obce, které jsou vydány v rozporu se zákonem. V případě obecně závazných vyhlášek, které spadají do samostatné působnosti obce vykonává dozor krajský úřad v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra (§ 123 zákona o obcích - viz Příloha č. 1).

Krajský úřad je tak oprávněn navrhnout obci změnu nebo zrušení nezákonné obecně závazné vyhlášky obce. Podnět k uplatnění tohoto oprávnění může dát krajskému úřadu kdokoliv a je na posouzení úřadu, zda svého oprávnění využije.

Proceduru upravuje § 124 zákona o obcích (Příloha č. 1). Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Pokud obec s tímto názorem krajského úřadu nesouhlasí a nezjedná nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, tedy nezmění nebo nezruší předmětnou vyhlášku, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Poté Ministerstvo vnitra přezkoumá návrh krajského úřadu a shledá-li, že vyhláška je skutečně v rozporu se zákonem, rozhodne o pozastavení její účinnosti (tuto činnost může ministerstvo provést i bez návrhu krajského úřadu). Rozhodnutí o pozastavení účinnosti musí obec vyvést po dobu patnácti dnů na své úřední desce. Ministerstvo ji samo nemůže zrušit, může však pozastavit její účinnost. Vzhledem k tomu, že obecně závazné vyhlášky obce jsou podzákonnými právními akty, tak pokud byl jejich výkon právě pro rozpor se zákonem pozastaven, pak podle nich nelze postupovat.

Nejpozději do patnácti dnů od takového pozastavení účinnosti vyhlášky **musí** ministr vnitra podat návrh na její zrušení **Ústavnímu soudu**. Pouze ten je podle Ústavy České republiky (čl. 87 odst. 1 písm. b) - viz Příloha č. 1) oprávněn rušit obecně závazné vyhlášky (v tomto případě jde o tzv. jiné právní předpisy) nebo jejich jednotlivá ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Pokud však Ústavní soud návrh ministra vnitra odmítne, zamítne nebo pokud řízení zastaví (v souladu se zákonem o Ústavním soudu – pasáže nejsou pro rozsáhlost problematiky součástí žádné přílohy), rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti vyhlášky obce pozbývá platnosti. Pokud návrhu Ústavní soud vyhoví, zruší předmětnou vyhlášku nebo její část. Nález, kterým Ústavní soud ruší obecně závaznou vyhlášku obce vyvést obec neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Obecně lze k vyvěšování na úřední desku říci, že obec je povinna veškerá rozhodnutí, která se dotýkají jejich vyhlášek, vyvést na úřední desce.

Obec může v kterékoli fázi výše uvedeného řízení až do rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení vyhlášky sama změnit nebo zrušit vyhlášku, která je v rozporu se zákonem. Poté Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší, a to do 15 dnů od doručení usnesení příslušného orgánu obce o zjednání nápravy Ministerstvu vnitra.

V.2. Veřejnoprávní smlouvy

Obecně veřejnoprávní smlouvy řadíme k normativním smlouvám (mezi např. mezinárodní smlouvy), které představují jedny z formálních pramenů práva. Veřejnoprávní smlouvy lze charakterizovat jako dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší právní vztahy. Podmínkou je, aby alespoň na jedné straně tohoto vztahu byl subjekt veřejné správy. Prostřednictvím veřejnoprávních smluv může docházet k přesunům působnosti a pravomoci subjektů veřejné správy či k úpravě způsobu výkonu plnění úkolů veřejné správy. Příklady takových veřejnoprávních smluv jsou například dohody o sloučení obcí, o změně hranic obcí nebo **smlouva o rozšíření územní působnosti obecní policie** (podle § 1 odst. 6 zákona o obecní policii - viz Příloha č. 2).

V.2.A. Smlouva o rozšíření územní působnosti obecní policie

Institut tohoto typu veřejnoprávní smlouvy vnesla do zákona o obecní policii novela č. 311/2002 Sb., která nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2003. Touto novelou byl § 1 zákona o obecní policii přidán odstavec 6, který zní:

Obecní policie může na základě **veřejnoprávní smlouvy** (§ 3a) vykonávat úkoly podle tohoto nebo zvláštního zákona i na území jiné obce nebo obcí, které jsou smluvními stranami této smlouvy.

Tato možnost má sloužit obcím, pro které je příliš nákladné financovat zřízení nebo udržování obecní policie, ale přesto chtějí na svém území zajišťovat úkoly, které má obecní policie plnit. Proto se mohou obrátit na jinou obec, která má zřízenou obecní policii a dohodnout se s ní na tom, že na jejím území bude tyto úkoly plnit obecní policie obce, která ji má zřízenou. Jako příklad veřejnoprávní smlouvy tohoto typu viz Příloha č. 9.

V.2.A.a. Náležitosti smlouvy

Náležitosti této smlouvy jsou uvedeny v § 3a zákona o obecní policii (viz. Příloha č. 2). Jednou z podstatných náležitostí je souhlas příslušného krajského úřadu, který o tomto souhlasu rozhoduje v přenesené působnosti, tedy jako orgán státní správy.

Tato smlouva musí podle § 3a odst. 3 zákona o obecní policii obsahovat:

1. označení obcí, které jsou jejími smluvními stranami
2. určení rozsahu úkolů podle tohoto nebo zvláštního zákona, které bude obecní policie vykonávat na území obce nebo obcí, které obecní policii nezřídily a které jsou smluvními stranami této smlouvy, jakož i den, od kterého bude obecní policie tyto úkoly vykonávat,
3. způsob úhrady nákladů spojených s výkonem úkolů.

Pokud má smlouva předepsané náležitosti a je schválena krajským úřadem, je platná. Předmětem veřejnoprávních smluv podle § 3a zákona o obecní policii mohou být jakékoliv úkoly obecní policie svěřené jí zákonem, a to jak v oblasti samostatné tak přenesené působnosti.

V.2.A.b. Strážníci

Výsledkem veřejnoprávní smlouvy bude skutečnost, že působnost strážníků obecní policie bude rozšířena i na území jiné (smluvní) obce. Proto v souladu s § 3a odst. 5 zákona o obecní policii obec, která obecní policii nezřídila a je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy, vydá strážníkům druhé obce písemné zmocnění, kterým strážníci prokazují oprávněnost výkonu pravomoci na jejím území.

VI) Oprávnění a vzájemné povinnosti při provozování kamerového systému

VI.1. Základní právní úprava

Právní normou, která primárně přikazuje respekt vůči obrazovým a zvukovým záznamům jedince je Listina základních práv a svobod, čl. 7 odst. 1 a čl. 10.

Zákonné rozpracování těchto svobod představuje zákon č. 10/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“). Základní omezení pro pořizování záznamů obsahuje § 12 občanského zákoníku:

(1) Písemnosti osobní povahy, podobizny, **obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby** nebo jejich projevů osobní povahy **smějí být pořizeny** nebo použity **jen s jejím svolením**.

(2) **Svolení není třeba, použijí-li se písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky nebo obrazové a zvukové záznamy k účelům úředním na základě zákona.**

(3) Podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy se mohou bez svolení fyzické osoby poříditi nebo použít přiměřeným způsobem též pro vědecké a umělecké účely a pro tiskové, filmové, rozhlasové a televizní zpravodajství. Ani takové použití však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy fyzické osoby.

VI.2. Pořizování záznamů Policií ČR

Na Policii ČR se vztahuje odstavec 2, který předpokládá pořizování záznamů pro úřední účely na základě zákona. Zákonem je zákon o Policii ČR, který v § 42f stanoví:

(1) Policie je oprávněna, je-li to potřebné pro plnění úkolů policie, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných, popřípadě též zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu služebního úkonu nebo služebního zákroku.

(2) Jsou-li k pořizování záznamů podle odstavce 1 zřízeny stálé automatické technické systémy, je policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit.

Oprávnění pořizovat záznamy se týká úkolů Policie ČR (viz § 2 zákona o Policii ČR). Toto zákonné oprávnění představuje tzv. **úřední licenci**, umožňující bez svolení pořizovat obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy (§ 11 a následující občanského zákoníku a zároveň výjimku ze zákona o ochraně osobních údajů), protože jejich zpracovávání se děje na základě zvláštního zákona. Policie může záznamy pořizovat v místě veřejně přístupném (za takové je třeba považovat zejména všechna veřejná prostranství, tj. ulice, tržiště, parky apod., která slouží obecnému užívání, ale i jiná místa, kam má přístup veřejnost) a pokud je to třeba k plnění kteréhokoliv z jejich úkolů. Dále je možné je pořizovat v jiných místech, avšak pouze pokud je zachycován průběh služebního úkonu či zákroku.

Informační povinnost se týká pouze případů, kdy jsou záznamy pořizovány prostředky tzv. hromadného monitorování. Způsob uveřejnění může spočívat např. v instalaci stálých vývěsek, upozornění v hromadných sdělovacích prostředcích nebo v nápisech na komunikacích.

Vzhledem k tomu, že pořizování záznamů je služební úkon, je policista povinen zaznamenávané subjekty poučit, byť toto může provést dodatečně - viz § 6 odst. 2 zákona o Policii ČR.

Policista je povinen při provádění služebního zákroku a služebního úkonu spojeného se zásahem do práv nebo svobod osob poučit je o jejich právech, pokud to povaha a okolnosti služebního zákroku nebo služebního úkonu dovolují; v opačném případě je poučí dodatečně.

VI.3. Pořizování záznamů obecní policíí

Lze zmínit, že oprávnění pořizovat záznamy má i obecní policie. Oprávnění nalezneme v § 24b zákona o obecní policii

(1) Obecní policie je oprávněna, je-li to potřebné pro plnění jejích úkolů podle tohoto nebo jiného zákona, pořizovat zvukové, obrazové nebo jiné záznamy z míst veřejně přístupných, popřípadě též zvukové, obrazové nebo jiné záznamy o průběhu zákroku nebo úkonu.

(2) Jsou-li k pořizování záznamů podle odstavce 1 zřízeny stálé automatické technické systémy, je obecní policie povinna informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit.

Tedy i obecní (městská) policie disponuje tzv. **úřední licencí** a je oprávněna pořizovat obrazové záznamy k úředním účelům a na základě zákona (zákona o obecní policii), a to i bez svolení zaznamenávané osoby. Je omezena skutečností, že tyto záznamy jsou potřebné pro plnění jejích úkolů například podle zákona o obecní policii (§ 2 - viz Příloha č. 2) nebo zákona jiného (např. zákon o právu shromažďovacím). Tyto úkoly ovšem nemohou být stanoveny v jiné formě, např. ve formě obecně závazné vyhlášky obce.

Pokud obecní policie zaznamenává průběh služebního zákroku nebo úkonu (služebním zákrokem je přímé vynucování splnění povinností násilím a služebním úkonem je jiný než násilný prostředek zajišťující plnění práv a povinností Policie ČR), může tak činit pouze na místech veřejně přístupných.

I zde platí, že pokud obecní policie disponuje automatickými technickými systémy – např. kamerovými systémy – musí informace o zřízení takových systémů vhodným způsobem uveřejnit. Platí obdobně jako v bodě VI.2.

Ze zákona je k instalaci kamerových systémů oprávněna pouze obecní policie. Vzhledem k tomu, že se jedná o orgán obce (viz § 1 odst. 1 zákona o obecní policii – Příloha č. 2), lze říci, že tímto oprávněním disponuje obec, která tak však může činit pouze prostřednictvím svého orgánu – obecní policie. Nemůže toto oprávnění přenést na jiný orgán obce. Stejně tak kamerový systém nemůže obsluhovat žádný jiný zaměstnanec obce, ale pouze ten zaměstnanec zařazený u obecní policie, tedy ten, který splňuje zákonné požadavky kladené na strážníky.

VI.3.A. Způsob spolupráce obecní policie a Policie ČR

Při pořizování záznamů a instalaci stálých automatických technických systémů může obecní policie spolupracovat s Policií ČR vzhledem k ustanovení § 1 odst. 4 zákona o obecní policii (Příloha č. 2). Spolupráce je vhodná zejména na poli informování, aby nedocházelo ke zbytečnému dvojímu snímání míst či předávání zkušeností při jejich výtěžnosti.

Spolupráce je však možná také při pořizování záznamů potřebných pro plnění úkolů jak policie obecní tak Policie ČR. Samozřejmě je povinnost obecní policie informovat Policii České republiky o spáchaných trestných činech a předat jí potřebné důkazy, jak vyplývá z § 10 zákona o obecní policii:

(1) **Strážník je povinen bez zbytečného odkladu oznámit policii důvodné podezření, že byl spáchán trestný čin** a podle povahy věci též zajistit místo trestného činu proti vstupu nepovolaných osob.

(2) **Strážník je povinen oznámit příslušnému orgánu podezření, že byl spáchán přešupek nebo jiný správní delikt**, jehož projednání patří do působnosti tohoto orgánu.

(3) Oznámení podle odstavců 1 až 2 **musí být doloženo důvody nebo důkazy, o něž se podezření opírá.**

Na vyžádání nebo i bez něj může informace předávat i Policie ČR policii obecní. Děje se tak podle § 42k zákona o Policii ČR (ustanovení, která se k této problematice nevztahují byla vypuštěna):

(1) Policie předá osobní údaje jiným orgánům nebo osobám,

c) je-li předání osobních údajů nezbytné k odstranění bezprostředního závažného ohrožení bezpečnosti osob nebo veřejného pořádku.

(2) Policie předá podle odstavce 1 osobní údaje na základě písemné žádosti, která musí obsahovat účel, pro který mají být osobní údaje předány. V případě podle odstavce 1 písm. c) lze předat osobní údaje i bez žádosti.

Relevantní je ustanovení odstavce 1 písm. c), na základě kterého je Policie ČR oprávněna předat např. obci nebo obecní policii osobní údaje - mezi kterými může být i obrazový záznam - je-li bezprostředně a závažně ohrožena bezpečnost osob nebo veřejného pořádku. Předat tyto údaje může i bez žádosti, což odpovídá stavu bezprostřednosti, který sám o sobě ve faktické rovině písemnou žádost vylučuje.

VI.4. Pořizování záznamů soukromými subjekty

Pořizovat obrazové záznamy subjektů mohou i soukromé osoby, ovšem pouze při respektování zákonné úpravy. Na tyto subjekty se nevztahuje tzv. úřední licence (viz bod VI.2). Obrazové snímky a záznamy smějí být pořizeny jen se svolením té fyzické osoby, které se týkají. Toto svolení nemusí mít zvláštní formu (tedy de facto mlčky, faktickým jednáním). Tak například jestli se fyzická osoba rozhodne vstoupit do určitých obchodních prostor (banky, obchody, atp. pozor kasina jsou povinna obrazové záznamy pořizovat na základě zákona viz § 37 zákona o č. 202/1990 Sb., loteriích a jiných podobných hrách - Příloha č. 1), které jsou střeženy kamerami, na což je zákazník předem na dveřích nebo jiným způsobem - veřejně přístupnými pravidly atp. upozorněn, lze v jeho vstupu spatřovat svolení k pořízení záznamu.

Problematické je ovšem pořizování záznamů ve veřejných prostorech, které nejsou v soukromém vlastnictví, např. veřejná prostranství (§ 34 zákona o obcích - Příloha č. 1). Zde je pořizování záznamů omezeno ustanoveními výše uvedenými a vzhledem k tomu, že o takovém snímání není jasné upozornění fyzické osoby, nelze dovozovat ani její souhlas.