

Rozsah pravomoci v činnosti komunální policie

Anotace: Autor ve své studii v návaznosti na připravovanou reformu Policie ČR rozebírá činnost komunálních policií a reaguje na diskuzi, která vznikla ve společnosti v souvislosti s připravovanou změnou v pravomocích komunálních policií.

Klíčová slova: Komunální policie, obecní policie, městská policie, Policie České republiky, pravomoci komunální policie, obec, veřejný pořádek, Ministerstvo vnitra České republiky, obecní zastupitelstvo.

V České republice v současné době probíhá reforma Policie České republiky, při které dochází k významným změnám jak organizačním, tak i legislativním. Byla připravena novela zákona o Policii České republiky, která přinesla vskutku revoluční změny, které se netýkají pouze policie, ale mění pravomoci dalších subjektů – mezi nimi i komunální policie. Pokud totiž nedojde k novelizaci zákona, nebude smět komunální policie od 1. 1. 2009 používat radary k měření rychlosti a tuto pravomoc bude mít pouze policie státní. Právě tato změna rozpoutala mediální diskuzi, která přerostla v obecnou diskuzi o pravomocích komunální policie.

Do diskuze se zapojili poslanci, senátoři, pracovníci a představitelé komunální policie a následně celá veřejnost.

Diskutující se rozdělili na dvě skupiny: Jedna, která obhajovala pravomoc komunální policie měřit rychlost v obcích, ve které byl i ministr vnitra Ivan Langer, a druhá, která vehementně vystupovala proti této pravomoci, ve které byl i ministr dopravy Aleš Řebíček.

Obě skupiny předkládaly silné argumenty a nutno říci, že všechny argumenty měly rozumné jádro.

Na jedné straně se argumentovalo tím, že pokud komunální policie nebude mít pravomoc měřit rychlost, zhorší se už nyní i tak špatná situace v dopravě, neboť Policie České republiky má v důsledku razantních odchodů policistů do civilu velký podstav a není schopna zajistit měření rychlosti v obcích, nehledě k tomu, že komunální policie investovala do zakoupení techniky mnoho milionů korun. Například v Praze tato technika má hodnotu více jak 75 milionů Kč.

Také primátor Prahy Pavel Bém je přesvědčen, že strážníci by se měli věnovat veřejnému pořádku. Podle něj se městská policie účastní měření rychlosti hlavně proto, že státní policie to sama nezvládá.

Senátor a starosta Trutnova Ivan Adamec řekl, že poslanci se pokouší zbytečně zasáhnout do kompetencí samosprávy, které patří starostovi a zastupitelům, podle něj jde o krok zpět.

"Je to velmi nešťastný signál ze Sněmovny, když konečně je městská policie na úrovni státní policie a mnohdy vykonává její práci. Města a obce přijdou o šance, aby si vypomohly v kontrole kázně na komunikacích," uvedl senátor a starosta obce Boží Dar Jan Horník.¹ Jeho obec radar nekoupila. "Snažíme se řešit bezpečnost na silnicích přípravou zóny, která bude omezovat rychlost na třicet kilometrů v hodině a fyzickými překážkami," vysvětlil starosta.

Proti odejmutí pravomoci městské policii měřit rychlost se také postavil ministr vnitra Ivan Langer. Změny pravomocí obecních a městských policií podle něj měla systematicky řešit samostatná novela. "Pokud tento návrh projde, tak budou absolutně znehodnoceny miliardové investice desítek, stovek obcí. Takové změny by měly procházet hlubokou analýzou obecních a městských policií," apeloval Langer před hlasováním na poslance.²

¹ Znk.WWWnovinky.cz právo 26.6.2008

² tamtéž

Policie České republiky podle něj nemá kapacitu na to, aby měření rychlosti v potřebném rozsahu zvládla. "Je to rozhodnutí ode zdi ke zdi," řekl dopravní expert Stanislav Huml. "Obce investovaly spoustu peněz na nákup techniky a teď z hodiny na hodinu to vypadá, že ji budou moci hodit do šrotu," vysvětlil. "Na jednu stranu bych městskou policii raději viděl více na chodnicích, aby dělala tu práci, pro kterou byla zřízena. Na druhé straně je dopravních policistů tak málo, že když budeme spoléhat jenom na ně, bezpečnost se nezlepší."

Na druhé straně se uvádělo, že komunální policie si z měření rychlosti udělala byznys, provádí kontroly měření rychlosti na místech která nejsou nebezpečná, např. na otevřené rovné silnici a pouze inkasuje peníze za pokuty, které následně jdou do obecní pokladny a z nich se zpětně financuje komunální policie.

"Ukázalo se, že městské policii jde spíše než o bezpečnost na silnicích o získávání prostředků, strážníci mají zájem měřit co nejvíce, aby se naplnily obecní pokladny," řekl mluvčí ministerstva dopravy Karel Hanzelka. "Podle expertů se z toho stal byznys," dodal.³

Proti tomu, aby byla městská policie zbavena úkolu měřit rychlost není ani senátor a starosta obce Jiřetín pod Jedlovou Josef Zoser⁴. „Městská policie by se měla věnovat hlavně pořádku. Policie ČR by zase měla zvýšit intenzitu měření, ale hlavně měřit na skutečně nebezpečných úsecích a nevymýšlet si chytáky na řidiče.

„Zviklat by mě v mém názoru mohlo jen jediné: když starostové jasně deklarují, že si uvědomují, jaké nakládání s právem měřit rychlost je správné a jaké je šikanou vůči řidičům,“ řekl ministr dopravy Aleš Řebíček, který ve Sněmovně změnu podpořil.

"Určitě budou v Senátu někteří, kteří budou proti tomu horovat," sdělil teplický primátor a předseda ústavně-právního výboru Jaroslav Kubera. Návrh ale považuje stejně jako předsedkyně senátorského Klubu otevřené demokracie Soňa Paukrtová za principiálně správný a je "skoro přesvědčen", že většina Senátu jej podpoří. Podotkl, že Teplice místo radarů vybudovaly za osm miliónů korun dopravní hřiště.⁵

Senátor Adolf Jílek sdělil, že jsme dali městské policii příliš velké pravomoci a malou zodpovědnost. Myslím, že s tím bude potřeba něco udělat v novém zákoně."

Bezpečnostní expert Jeroným Tejc novinářům řekl, že chápe poslance, kteří pro omezení pravomocí obecní a městské policie hlasovali. "Byly to obce a městské policie, které výrazně zneužívaly tohoto institutu a měřily tam, kde měly možnost vybrat více peněz do městského rozpočtu, nikoli aby měřily tam, kde skutečně hrozí zranění a nějaké riziko," uvedl.⁶

Hromadná novelizace desítek zákonů souvisejících s reformou policie prošla Sněmovnou o dva hlasy. Pro zrušení pravomocí městské policie při měření rychlosti hlasovalo 85 poslanců ze 159 přítomných.

Se shora uvedeného je zřejmé, že nastává doba, kdy se bude intenzivně jednat o pravomocích komunální policie a že toto jednání značně poznamená budoucnost komunální policie. K tomuto ovšem muselo zákonitě dojít, vzhledem k tomu, že od vzniku komunální policie nikdy přesně nebylo vymezeno její přesné místo v bezpečnostních složkách a její činnost a zasahování do ochrany veřejného pořádku bylo spíše živelné.

Po roce 1989 došlo v Československu k významným změnám, které se týkaly řízení státu a v této souvislosti došlo i k zrušení dosavadní soustavy národních výborů. V důsledku toho dochází k podstatným změnám v postavení obcí, které získaly významné pravomoci a stávají se právními osobami, vykonávajícími samosprávu a některé státoprávní činnosti. Podstatou této změny byla zásadní změna vztahu státu k organizaci a vykonávání úkolů v

³ ONDRAŠÍK, R. Obecní policie měřit či neměřit Auto revue.cz 4.7.2008

⁴ Znk. WWWNovinky.cz 17.7.2008

⁵ tamtéž

⁶ tamtéž

rámci obecní samosprávy. I vznik obecní policie je konkrétním vyjádřením takovéto obecní samosprávy.

Původní zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších úprav a doplňků, svěřil do pravomoci obcí, přesněji obecnímu zastupitelstvu, zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci jejich samostatné působnosti a rovněž uzákonil možnost vytvářet si k plnění těchto úkolů svůj vlastní útvar. Na uvedený zákon přímo navázal zákon č. 553 z konce roku 1991 Sb., o obecní policii, který konstituuje obecní policii a této policii stanovuje předmět a hranice její činnosti, které jsou taxativně uvedeny v tomto zákoně.

Zřizovat obecní policii je právem, možností, pro obecní zastupitelstvo. Pokud se obecní zastupitelstvo rozhodne tohoto práva využít, zřídí obecní policii obecně závaznou vyhláškou (§ 1/1 zák. č. 553/1991). Základním posláním této vyhlášky je tedy vlastní zřizovací akt obecní policie, v zájmu zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce.

Úkoly ukládané zákonodárcem obecní policii vycházejí tedy zpravidla ze samostatné působnosti obce a jsou specifikovány zajišťováním místních záležitostí veřejného pořádku. Pokud jsou jí ukládány i některé povinnosti, jež se překrývají s působností jiných orgánů, jsou v zásadě omezeny jen na bezprostřední zákrok či nezbytný úkon strážníka směřující k případnému následnému řešení jiným orgánem nebo institucí.

Komunální policie měla být zřízena pro zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku, tedy měla v obcích pouze zajišťovat drobné úkoly, na které Policie České republiky neměla čas, a bylo nevhodné, aby se v době velkého nárůstu kriminality takovými věcmi zabývala.

Tento záměr se nepodařilo uskutečnit, a to dle mého názoru z dvou hlavních důvodů:

1. Nikdy nebylo specifikováno, co jsou místní záležitosti veřejného pořádku, a komunální policie hned od počátku chtěla kopírovat Policii České republiky, kdy si vytvářela různé speciální skupiny a byla snaha ingerovat i do trestního řízení a v té době se setkávali spíše se shovívavým souhlasem než razantním nesouhlasem.
2. Představitelé Policie České republiky mnohdy nedostatečně komunikovali s představiteli obce, neprojednávali s nimi priority při ochraně veřejného pořádku a títo se snažili zajišťovat potřebné úkoly na svém teritoriu vlastními silami – komunální policií, která jim byla přímo podřízena a byla na nich i existenčně závislá.

Vzhledem k tomu docházelo v průběhu let k rozšiřování pravomocí komunální policie a zvláště ve velkých městech nastupovali na místa historicky patřící Policii České republiky. Problém se jevil ve spolupráci, neboť ani ta nebyla dostatečně legislativně upravena, a proto spolupráce vycházela z různých ústních dohod, v lepším případě z bilaterálních smluv.

Komunální policie, jak již uvedeno, nikde neměla přesně vymezeno, za jaké úkoly nese odpovědnost, a proto plnila pokyny představitelů obce, které – nutno říci – ne vždy odpovídaly bezpečnostní problematice. Velké síly a prostředky komunální policie upřela do preventivní činnosti a jejich preventivní akce zaměřené na mládež a seniory předčily Policii České republiky, čímž si získávala veřejnost.

Policie České republiky byla mnohdy podstatně hůře technicky vybavena a i finančně ohodnocena a nestíhala zajišťovat úkoly na úseku veřejného pořádku podle představ starostů. Nehledě k tomu, že finanční prostředky, které Policie České republiky vybrala za uložené pokuty, se odevzdaly do státní pokladny a finanční prostředky vybrané komunální policií zůstaly v rozpočtu obce. Z těchto peněz se částečně financovala komunální policie a nakupovalo se i vybavení.

Vzhledem k tomu byly požadavky na rozšiřování pravomocí komunální policie a její personální rozšiřování. Jenom v Praze je v současné době 1700 strážníků městské policie.

V důsledku toho docházelo v některých obcích k tomu, že komunální policie se snažila uložit co nejvíce pokut i za banální přestupky a toto se setkávalo s kritikou ze strany veřejnosti.

Výsledek je i současná změna zákona, která v podstatě poprvé odebírá komunální policii pravomoci a dochází se k poznání, že komunální policie byla vybavena takovými oprávněními, které ani ke své činnosti nepotřebovala.

Věc je ale velmi složitá. Komunální policie si za dobu své činnosti vydobyla své místo v bezpečnostních složkách, je zapojena do integrovaného záchranného systému, zajišťuje různé společenské akce na teritoriu apod. Policie České republiky v současné době prochází razantní změnou, odchází mnoho policistů a nedaří se zaplnit jejich místa novými příslušníky, a proto není možné razantním způsobem měnit pravomoci komunální policie, snažit se je dostat na místo, kde se předpokládalo, že budou vyvíjet svoji činnost.

Proto jsem toho názoru, že nastává doba, kdy je nutno připravovat reformu komunální policie a přistoupit k tomu, že bude přesně vymezeno, jaké úkoly plní komunální policie a za tyto úkoly ponese odpovědnost. Vzhledem k tomu, že komunální policie působí na konkrétním teritoriu a je podřízena představiteli obce, a tudíž v každé obci může komunální policie vykonávat svoji činnost jinak, je nutno vytvořit na Ministerstvu vnitra ČR (neboť zodpovídá za vnitřní bezpečnost) koordinační odbor, který bude usměrňovat hlavní činnosti komunální policie, bude k tomuto účelu vybaven příslušnými zákonnými oprávněními a všechny komunální policie a jejich představitelé se budou muset tomuto orgánu podřídit. Tento orgán bude rovněž dohlížet na to, jakým způsobem komunální policie své úkoly na teritoriu plní, a bude oprávněn pozastavit činnost komunální policie. Může řešit jako poslední instance stížnosti na komunální policii. Samozřejmě, že je to ingerování státu do územní samosprávy a že bude proti tomuto mnoho výhrad, ale myslím si, že v otázce bezpečnosti je nutno takovýto postup uskutečnit, nebo by bylo nutno omezit činnost komunálních policií na kontrolu obecních vyhlášek. Samozřejmě, že v rámci reformy komunálních policií je nutno přistoupit i k dalším věcem, jako je vzdělání, jednotné povinné školení a podobně.

Obec ve smyslu zákona o obcích odpovídá ze veřejný pořádek, a proto by mělo být zákonem uloženo, že dle typu obce vznikne povinnost vytvořit komunální policii, která bude tyto úkoly plnit.

Věřím, že pokud se uskuteční tyto změny, které jsou uvedeny v obecné poloze a je nutno o nich diskutovat, vnesou řád do činnosti komunálních policií a uspořádají i vztahy mezi ní a Policií České republiky a přinesou i výrazné zlepšení bezpečnosti na teritoriu, neboť bude přesně stanoveno, jaká oprávnění ke své činnosti komunální policie potřebuje a jak je má vykonávat.

Pokud k reformě komunální policie nepřistoupíme, budou neustále probíhat různé veřejné diskuze a bude snaha omezovat pravomoci komunální policie, budou se vést polemiky, zda je nutná komunální policie a může docházet k její likvidaci nebo razantnímu okleštění její činnosti.

V současné době, jak jsem již uváděl, dochází k reformě Policie České republiky jejímž smyslem je i posílení policistů na ulicích a rozvinutí systému community policing a pokud se podaří toto uskutečnit, je nejvhodnější doba na systémové změny v komunální policii a provázání její činnosti v obcích a ve městech s Policií České republiky.

Souhrn

Autor článku pojednává o pravomocích komunální policie, které v současné době rozvířily veřejnou diskuzi v České republice. Zřízení komunální policie bylo umožněno schválením zákona 553/1991 Sb., který dával možnost obcím a městům zřídit ozbrojený

bezpečnostní sbor k plnění úkolů místních záležitostí veřejného pořádku. Do současné doby se několika novelizacemi citovaného zákona rozšiřovaly pravomoci komunální policie a ve velkých městech vznikaly velké útvary městských policií, které čítaly až několik stovek strážníků. Takovéto celky dosti značně ovlivňovaly bezpečnost na teritoriu a získávaly i finanční prostředky do rozpočtu obce, neboť dle platné legislativy peníze za uložené pokuty zůstávají v rozpočtu obce.

V Parlamentu České republiky, byl v současné době projednáván zcela nový zákon č.273/2008 Sb. O Policii České republiky, do kterého poslanci prosadili omezení pravomocí komunální policie s tím, že tato nesmí od účinnosti tohoto zákona (od 1.1.2009) měřit rychlost na pozemních komunikacích. Tato úprava zavedla širokou diskuzi o pravomocích komunální policie a o tom zda by měly peníze za pokuty zůstávat v rozpočtu města. Odborníci i politici se shodují na tom, že myšlenka která vedla ke zřízení komunální policie v devadesátých letech se v posledních letech značně modifikovala a je nutno jednat o reformě této policie.

Literatura

BRAZDA, J. *Komunální policie ve velkých městech*. Praha : PAČR, 2008. ISBN 978-80-7251-274-4.

www.novinky.cz

www.pravednes.cz

deník Právo, Mladá fronta dnes, Lidové noviny, Hospodářské noviny
zákon 553/1991

plk. JUDr. Mgr. Jan Brázda, Ph.D
Vrchní státní rada
prorektor Policejní akademie ČR
e-mail: JanBrazda@seznam.cz

Recenzent: JUDr. Miroslav Felcan