

Spolupráce Policie České republiky s obcemi, řešení problematiky veřejného pořádku v působnosti obcí (ORP) a problematika práva shromažďovacího



Pomáhat a chránit

I. Spolupráce Policie České republiky s obcemi

- vychází ze zákona č. **128/2000 Sb., o obcích** a zákona č. **131/2000 Sb., o hlavním městě Praze**; primární odpovědnost za zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku má tedy obec (nikoliv Policie ČR), která zodpovídá za záležitosti ochrany veřejného pořádku ve svém obvodu,

Věcnou působnost Policie ČR vymezuje **§ 2 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky**:

- tato působnost je obecná, subsidiární vůči působnostem ostatních bezpečnostních institucí v oblasti vnitřního pořádku a bezpečnosti státu,
- Policie ČR podle tohoto základního ustanovení:
- slouží veřejnosti; chrání bezpečnost osob, majetek a veřejný pořádek,
- plní úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropských společenství nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu.



Koordinační dohody

Nový zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, upravil spolupráci Policie ČR s obcemi v **§ 16** zavedením nového institutu „**Koordinační dohody**“ a zrušil NV č. 397/1992 Sb.

Zákon stanovil formální náležitosti koordinační dohody, jako jsou:

- a) formy a nástroje nepřetržité koordinace obce a útvaru policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku,
- b) úkoly obce a útvaru policie v oblasti předcházení protiprávním jednáním porušujícím veřejný pořádek v obci,
- c) úkoly obce a útvaru policie při porušení veřejného pořádku v obci,
- d) podíl obce a útvaru policie na zajištění plnění úkolů podle písmen b) a c),
- e) formy a nástroje hodnocení plnění úkolů podle písmen b) a c) a odstraňování případných zjištěných nedostatků,
- f) dobu, na kterou je koordinační dohoda uzavírána,
- g) poskytování finančních prostředků.



Svým charakterem se v současnosti jedná o organizační ujednání, nikoliv o právně závazný akt, ze kterého by stranám vznikaly práva a povinnosti, jejichž neplnění by se dalo formálním způsobem vymáhat.

Koordinační dohody:

- by měly být nástrojem ke zlepšení a posílení spolupráce tam, kde je součinnost a koordinace samosprávy a státní policie na nikoli zcela optimální úrovni,
- by měly být uzavírány v konkrétnější podobě a zahrnovat do nich jednotlivé konkrétní cíle a úkoly,
- současně by se měla zvýšit jejich závaznost a vymahatelnost,
- dále by se mělo zajistit jejich pravidelné (každoroční) vyhodnocování a aktualizace v reakci na úspěšnost plnění vytyčených cílů a úkolů.



Analýza současného stavu

Z analýzy uzavřených koordinačních dohod provedené Policií ČR vyplynulo, že je nutno klást důraz především na obsah koordinačních dohod, které by měly být zaměřeny na věcnou problematiku a obsahovat ustanovení o spolupráci při řešení konkrétních témat s ohledem na bezpečnostní situaci dle místních podmínek např.:

- problematika BESIP,
- odtahů vozidel,
- vytěžování kamerových systémů,
- zajištění dohledu nad veřejným pořádkem při společenských, kulturních nebo sportovních akcích,
- místní součinnost v oblasti provádění prevence.

K uzavírání koordinačních dohod za účelem zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku mezi útvary Policie ČR a obcemi ***docházelo v nejvyšší míře v období roků 2009 - 2011***. Koordinační dohodu s útvarem Policie ČR má v současnosti uzavřenu přibližně **23%** obcí v České republice.



Ve vztahu ke koordinačním dohodám se předpokládá novela zákona o PČR, kde se do znění § 16 vloží nové odstavce č. 4 a 5:

„(4) Koordinační dohoda **se uzavírá nejdéle na dobu 4 let**. Po uplynutí doby podle věty první **zpracuje obec, městská část hlavního města Prahy nebo hlavní město Praha a útvar policie zprávu o plnění koordinační dohody**; uzavření nové koordinační dohody není zpracováním zprávy o plnění dosavadní koordinační dohody podmíněno. **Návrh koordinační dohody a zprávu o plnění koordinační dohody zpracovává bezpečnostní komise** podle jiného právního předpisu³⁵⁾, je-li zřízena.

(5) Koordinační dohodu a zprávu o plnění koordinační dohody **zveřejní** strany koordinační dohody podle odstavce 1 alespoň po dobu 30 dnů způsobem umožňujícím dálkový a nepřetržitý přístup“.

35) § 122a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. .../2012 Sb., § 79a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. .../2012 Sb.“



V souvislosti s koordinačními dohodami je v navrhovaném znění **§ 16 odst. 4 zákona o PČR** uveden nový institut obce s názvem „**bezpečnostní komise**“. Ten vychází z návrhu novel zákonů o obcích (zákon č. 128/2000 Sb.) a novely zákona o hlavním městě Praze (zákon č. 131/2000 Sb.). V důvodové zprávě k těmto zákonům je uvedeno, že se jedná o iniciativní a poradní orgán pro oblast veřejného pořádku, bezpečnosti a prevence kriminality, který **může** zřídit rada obce. Zda tak učiní, bude plně v její kompetenci.



Bezpečnostní komise nedisponuje žádnými pravomocemi ve vztahu k Policii ČR, nemůže jí např. ukládat úkoly nebo vynucovat bezvýjimečnou účast příslušníků Policie ČR na zasedáních bezpečnostní komise.

Zastupitelstvu obcí (zastupitelstvu hlavního města nebo městské části hlavního města Prahy) pak bude v případě schválení předkládaných novel zákonů vyhrazeno:

- schvalovat koordinační dohodu a zprávu o plnění koordinační dohody podle § 16 zákona o PČR,
- plnění každé uzavřené koordinační dohody tak bude „vyhodnocováno z obou stran“ – jak ze strany Policie ČR, tak ze strany obce (hlavního města nebo městské části hlavního města Prahy).



Opatření ze strany Policie ČR

- Všechna KŘP prověřila obsahy již sjednaných koordinačních dohod dle § 16 zákona o PČR a tyto v případě potřeby (v souladu s požadavkem uvedení konkrétních témat s ohledem na bezpečnostní situaci dle místních podmínek) též aktualizovala či podnikla kroky k jejich aktualizaci,
- u některých KŘP došlo též k uzavření nových koordinačních dohod,
- byly též provedeny kroky ke sjednání či byly sjednány koordinační dohody s obcemi, ve kterých je či v nedávné době byla zřízena obecní (městská) policie a které doposud neměly vzájemnou spolupráci upravenou koordinační dohodou.

Je třeba též uvést, že některé obce (včetně těch se zřízenou obecní/městskou policií) neprojevily o uzavření koordinačních dohod zájem.

Policie ČR i OBP MV jsou jednotného názoru, že v obcích, kde je zřízena obecní policie, by měla být v souladu s ustanovením § 16 zákona o PČR mezi útvarem Policie ČR a obcí uzavřena obligatorně koordinační dohoda za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.



II. Řešení problematiky veřejného pořádku v působnosti obcí (ORP)

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a **zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze** svěřil obcím a zastupitelstvu hlavního města Prahy do samostatné působnosti zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. V souvislosti s tím také dal oprávnění obecnímu zastupitelstvu a zastupitelstvu hlavního města Prahy zřídit k zabezpečování těchto záležitostí **obecní (městskou) policii** (dále jen „obecní policie“).

Zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii (dále jen „zákon o obecní policii“) vychází z principu, že obecní zastupitelstvo nemá povinnost zřídit obecní policii, ale je to pouze jeho právem. Pokud se však obecní zastupitelstvo rozhodne tohoto práva využít, zřizuje obecní policii obecně závaznou vyhláškou. Stejným způsobem ji i zrušuje. Vychází se přitom ze zásady, že obecní policie bude zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce,

- z tohoto titulu má také každý právo obracet se na strážníky se žádostí o pomoc. Ti jsou povinni požadovanou pomoc poskytnout.



Činnost obecní policie je koncipována jako činnost veřejně prospěšná, jejímž prostřednictvím zajišťuje obec klid a pořádek na svém území. Přitom nenahrazuje a ani nemůže nahradit činnost policejních bezpečnostních sborů, neboť na obce není možno přenést některé garance, které svým občanům může poskytnout jen stát (např. trestně právní ochranu osob a majetku apod.).

Pokud jsou obecní policii ukládány i povinnosti zasahující do působnosti jiných orgánů nad uvedený rámec, omezují se požadavky kladené na strážníky:

- jen na požadavky bezprostředního zákroku nebo neodkladného úkonu, zpravidla ve prospěch jiného orgánu (např. § 7 a § 10 zákona o obecní policii).
- již z tohoto důvodu je nezbytná spolupráce obecní policie s Policií ČR.



Úkoly, které by měla obecní policie v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku plnit upravuje § 2 zákona o obecní policii. Patří sem zejména:

1) *Ochrana bezpečnosti osob a majetku* kam je možno zařadit:

- ve vztahu k bezpečnosti osob

- protiprávní jednání, která mají charakter trestné činnosti, jež narušuje nebo ohrožuje zájmy chráněné trestním zákoníkem,
- v řadě případů budou strážníci působit subsidiárně nebo preventivně,
- těžiště úkolů bude na jiných orgánech, zejména na policii ČR.

- ve vztahu k ochraně majetku

- sem patří § 50 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), tedy úmyslná škoda na cizím majetku, která nepřesáhne 5000,- Kč,
- pokud jde o majetkové trestné činy - strážník pouze Policii ČR oznamuje důvodné podezření ze spáchání tr. činu.



2) Dohled nad dodržováním obecně závazných vyhlášek a nařízení obce, dodržování právních předpisů o ochraně veřejného pořádku. Lze sem zařadit všechna zaviněná jednání, která specifikuje **§ 47 zákona o přestupcích**, např.:

- rušení nočního klidu,
- vzbuzování veřejného pohoršení,
- znečišťování veřejného prostranství, anebo zanedbání jeho úklidu,
- neoprávněného zakládání skládek nebo odpadků mimo vyhrazená místa,
- neuposlechnutí výzvy úřední osoby při výkonu její pravomoci.

3) Dohled nad dodržováním pravidel občanského soužití. Sem můžeme zařadit všechna zaviněná jednání, která specifikuje **§ 49 zákona o přestupcích**, např.:

- ublížení na zdraví z nedbalosti (půjde o všechny případy, kdy nebyla porušena důležitá povinnost ... a nejedná se o těžkou újmu na zdraví),
- úmyslné narušování občanského soužití vyhrožováním újmou na zdraví, drobným úmyslným ublížením na zdraví (v praxi do 7 dní „léčení“),
- nepravdivým obviněním z přestupku, schválnostmi nebo jiným hrubým jednáním,



Činnost obecní policie by měla být zaměřena na praktické zabezpečování těchto záležitostí a to především formou hlídkové (okrskové) služby. Strážníci již svojí přítomností na veřejných prostranstvích obcí by měli působit preventivně a pokud by došlo k protiprávnímu jednání, měli by v intencích oprávnění podle zákona odpovídajícím způsobem zasáhnout.

Vedle toho mohou strážníci **v blokovém řízení dle § 86 písm. d) zákona o přestupcích vyřizovat ty přestupky, jejichž projednání patří do působnosti obce.** Z ustanovení § 53 přestupkového zákona vyplývá, že jsou to např. : přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, přestupky proti občanskému soužití, přestupky proti pořádku v územní samosprávě.

Strážníci mohou **blokově řešit i přestupky podle § 30 odst. 1 písm. a) a b) přestupkového zákona, na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi,** např. : **a)** někdo prodá, podá nebo jinak umožní požití alkoholického nápoje osobě zjevně ovlivněné alkoholickým nápojem, osobě mladší osmnácti let ...; **b)** někdo neoprávněně prodá, podá nebo jinak umožní druhé osobě škodlivé užívání jiné návykové látky (omamné látky, psychotropní látky a alkohol).



Zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu rovněž umožňuje strážníkům ukládat a vybírat v blokovém řízení pokuty též za přestupky např.:

- spáchané nedovoleným stáním nebo zastavením vozidla na pozemní komunikaci, vjezdem do míst, kde je to místní nebo přechodnou úpravou provozu na pozemních komunikacích zakázáno, porušením pravidel o překročení nejvyšší dovolené rychlosti.

Kromě strážníků se na zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku v některých městech (severní Čechy) budou podílet i občané – **dobrovolníci**. V této souvislosti je Ministerstvem vnitra realizován pilotní projekt („Bezpečnostní dobrovolník“), který bude následně vyhodnocen.



Je nezbytné rovněž upozornit na skutečnost, že ve velkých městech by nemělo docházet u městské policie ke zřizování např. pořádkových jednotek a zásahových jednotek.

- současná **právní úprava nevymezuje** jednoznačně **možnost provádění zákroků pod jednotným velením strážníků** obecní policie, jako je tomu u Policie ČR (§ 59 zákona č. 273/2008 Sb.),
- takováto činnost není ani zakotvena v úkolech obecní policie (§ 2 zákona o obecní policii). Zásah do práv a svobod občanů je i pro Policii ČR velmi citlivou záležitostí a každé vybočení má dalekosáhlé následky.

Shora uvedené činnosti, které obecní policii podle platné právní úpravy nepřísluší, tuto vzdalují od účelu pro který byla původně zřízena, tj. k plnění úkolů v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku, které spadají především do působnosti obcí.



III. Problematika práva shromažďovacího

Východiska české právní úpravy

- Mezinárodní úmluvy, které jsou pro ČR závazné, např.:
 - Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 21)
 - Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 11)
- Listina základních práv a svobod
 - zakotvuje právo na svobodu shromažďování v ČR jako základní politické právo každého člověka v čl. 19

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím

blíže provádí Listinou zakotvené právo shromažďovat se,

- co je shromáždění? (§ 1 odst. 2 a 3, § 2),
- na veřejných prostranstvích i v uzavřených prostorách (např. předvolební shromáždění v kulturním domě),



- za shromáždění se považují též pouliční průvody a manifestace,
- je nutné oznámení úřadu, ALE výjimky v § 4 (mj. jmenovitě pozvané osoby, shromáždění v obydlí občanů, náboženské shromáždění sloužící k projevům náboženského vyznání),
- zákaz shromáždění v okruhu 100 m od budov zákonodárných sborů nebo od míst kde tyto sbory jednají.

Oznámení shromáždění

- není povolovací režim,
- 5 dnů předem, v odůvodněných případech v kratší lhůtě,
- povinné náležitosti oznámení viz. § 5 odst. 3; je vhodné uvádět kontaktní údaje,
- při osobním předložení nutné upozornit na vady a vyzvat k doplnění (§ 5 odst. 5 a 6) jinak písemně úřad vyzve k doplnění,
- oznámení podaná e-mailem, faxem nutno do 5 dnů doplnit dle SŘ; lhůta pro zákaz se ale počítá od doručení e-mailu.



Náležitosti oznámení

V oznámení musí svolavatel uvést:

- účel shromáždění, den a místo jeho konání a dobu zahájení; jde-li o shromáždění na veřejném prostranství, též předpokládanou dobu jeho ukončení,
- předpokládaný počet účastníků shromáždění,
- opatření, která provede, aby se shromáždění konalo v souladu se zákonem, zejména potřebný počet pořadatelů starších 18 let, které k organizaci shromáždění určí, a způsob jejich označení,
- má-li jít o pouliční průvod, výchozí místo, cestu a místo ukončení,
- jméno, příjmení a trvalý pobyt svolavatele, u právnické osoby její název a sídlo a jméno, příjmení a bydliště toho, kdo je zmocněn v této věci jednat jejím jménem,
- jméno, příjmení a trvalý pobyt toho, kdo je zmocněn jednat v zastoupení

Chybí-li nějaká náležitost, úřad na to svolavatele upozorní a vyzve k nápravě. Jinak není oznámení platné.



Činnost úřadu po obdržení oznámení

- oprávnění úřadu navrhnout s ohledem na **místní podmínky** nebo **veřejný pořádek** konání shromáždění na jiném místě a v jinou dobu (§ 8),
- povinnost svolavatele poskytnout součinnost úřadu nezbytnou k zajištění řádného průběhu shromáždění (§ 6 odst. 5 písm. a)),
- při jakémkoliv zvažování zásahu do práva se shromažďovat je nutné komunikovat se svolavatelem – navrhnout jinou dobu, jiné místo, třeba jen v části, upozornit na konání jiné akce apod.
- úřad totiž musí respektovat význam shromažďovacího práva jako základního lidského práva, restrikce krajním prostředkem,
- o komunikaci se svolavatelem se vyhotoví úřední záznam, který je součástí spisu,
- součástí spisu i veškerá komunikace se svolavatelem, zejména e-maily,
- lze komunikovat e-mailem, telefonem,
- v rámci spolupráce předat informace o konání shromáždění PČR.



Zákaz shromáždění

- do 3 pracovních dnů, lhůta se počítá v hodinách (speciální úprava - § 17)
- pozor na počítání lhůt v případě obdržení oznámení e-mailem,
- zákaz krajním prostředkem, nikoliv běžnou preventivní aktivitou,
- důvody taxativní v § 10.

Postup Policie ČR před konáním shromáždění

- příprava bezpečnostního opatření – zjišťování informací o počtu účastníků, hrozící rizika,
- nutná komunikace s úřadem – jednání se svolavateli, navrhování konání shromáždění v jiném místě a čase, hledání kompromisních variant,
- zajištění bezpečnosti úředníka během shromáždění,
- možnost poskytnout podklady pro zákaz shromáždění.



Důvody pro rozpuštění shromáždění § 12

- koná-li se shromáždění, které bylo zakázáno,
- koná-li se shromáždění ve večerních hodinách po stanovené době ukončení,
- ***koná-li se neoznámené shromáždění, u něhož nastaly důvody, pro které by jej bylo možno zakázat podle § 10 odst. 1 – 3 (protidemokratické shromáždění),***
- koná-li se shromáždění, které bylo oznámeno a nebylo zakázáno, může být rozpuštěno, ***jestliže se podstatně odchýlilo od oznámeného účelu (okolnosti odůvodňují zákaz) nebo účastníci mají zakryté obličeje nebo u sebe mají zbraně,***
- koná-li se shromáždění oznámené nebo neoznámené, jestliže účastníci shromáždění ***páchají trestné činy a nápravu se nepodařilo zjednat jinak.***



Rozpuštění shromáždění

- výzvu dává zástupce úřadu, v jeho nepřítomnosti zástupce Policie ČR,
- úřad vyzve svolavatele, aby shromáždění ukončil; pokud neučiní potřebná opatření k rozchodu účastníků, sdělí zástupce, že shromáždění bylo rozpuštěno,
- ve výzvě musí být obsaženy důvody pro rozpuštění a seznámení s důsledky neuposlechnutí,
- vydává se potvrzení o rozpuštění shromáždění,
- dle judikatury jde o rozhodnutí na místě.

Postup Policie ČR

- oprávnění svolavatele požádat o pomoc obec nebo policii pokud má obavy z rušení shromáždění nebo je shromáždění rušeno,
- § 43 zákona o policii – možnost přikázat každému, aby se po nezbytnou dobu nezdržoval na určeném místě, hrozí-li závažné ohrožení života nebo zdraví.



K praktickým otázkám rozpuštění shromáždění na místě

Pokud není shromáždění z jakéhokoliv důvodu zakázáno před jeho konáním, je stále možné ho rozpustit ze zákonem vymezených důvodů v jeho průběhu.

Shromáždění rozpouští zástupce obecního úřadu, pouze pokud není přítomen, rozpouští shromáždění příslušník Policie ČR.

- je doporučováno, aby byl zástupce úřadu v těsném kontaktu s policií,
- ***aby bylo rozpuštění shromáždění na místě dobře zvládnuto, je nezbytná komunikace mezi zástupci úřadu a policií,***
- ***policie a obec by měly navázat úzkou spolupráci již v okamžiku oznámení shromáždění, měl by být rovněž jasně vymezen způsob komunikace,***
- ***obecní úřad musí získat kvalitní informace již před konáním akce, a to od policie, ale i z veřejně přístupných zdrojů, jako jsou například internetové stránky svolavatele, diskuse na webu, grafické ztvárnění pozvánek či celkové prezentování akce na veřejnosti,***



- v případě podezření na projevy extremismu a rasismu (napadání menšin pro jejich národnost, rasu a náboženství) má Policie ČR řadu odborníků, kteří jsou schopni poskytnout zástupcům obcí kvalitní informace o symbolice, jednotlivých účastnících akce, pořadatelích, svolavateli a celkovém kontextu, aby následně mohl zástupce úřadu kvalitně rozhodnout a svoje rozhodnutí odůvodnit.

Kde získat informace o právu shromažďovacím?

- V rámci krajského úřadu – koordinátor shromažďovacího práva
- Web www.mvcr.cz, kde je:
 - Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím
 - Odpovědi na nejčastěji kladené otázky
 - Rozsudky a výkladová stanoviska NSS



Děkuji za pozornost.

pplk. JUDr. Pavel Egersdorf

tel: 974 834 443

Policejní prezidium České republiky

Ředitelství služby pořádkové policie

Olšanská 2

130 51 Praha 3

