

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH
STUDIÍ, O. P. S., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST MĚSTA A TVORBA PRÁVA
VE VZTAHU K ŘÍZENÍ MĚSTSKÉ POLICIE**

Autor práce: Kotásek Lukáš

Studijní obor: Bezpečnostně právní činnost ve veřejné správě

Forma studia: kombinované

Vedoucí práce: Mgr. et Bc. Kříha Josef

Katedra: Katedra právních oborů a bezpečnostních studií

2010

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval samostatně s využitím uvedených pramenů a literatury.

Souhlasím, aby práce byla uložena v knihovně Vysoké školy evropských a regionálních studií v Českých Budějovicích a zpřístupněna ke studijním účelům.

.....

Na tomto místě bych rád poděkoval Mgr. et Bc. Josefovi Kříhovi za vedení mé bakalářské práce a za odborné rady.

Dále děkuji vrchnímu strážníkovi Městské policie Třeboň, panu Vladimírovi Školkovi za poskytnuté informace a cenné připomínky z praxe.

OBSAH

ÚVOD	6
1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE	8
2 NORMOTVORNÁ PRAVOMOC OBCÍ	9
2.1 Historický pohled k normotvorné pravomoci obcí.....	10
2.2 Právní úprava normotvorné pravomoci obcí.....	13
2.2.1 Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.....	13
2.2.2 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění.....	13
2.3 Působnost a pravomoc obce	14
2.3.1 Samostatná působnost obce a tvorba práva	16
2.3.1.1 Obecně závazné vyhlášky	17
2.3.1.2 Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce	21
2.3.2 Přenesená působnost obce a tvorba práva	22
2.3.2.1 Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce	22
2.4 Orgány obce a jejich pravomoci (zejména ve vztahu k řízení městské policie) ..	23
2.4.1 Pravomoci obecního zastupitelstva.....	23
2.4.2 Pravomoci obecní rady	24
3 OBECNÉ VYMEZENÍ MĚSTSKÉ (OBECNÍ) POLICIE	25
3.1 Historický vývoj obecních policí v českých zemích.....	25
3.2 Vymezení účelu zřízení městské policie	27
3.2.1 Veřejný pořádek.....	27
3.2.2 Místní záležitosti veřejného pořádku.....	28
3.3 Legislativní rámec pro činnost městské policie	30
3.4 Působnost obecní policie	31
3.5 Pravomoc obecní policie	32
3.6 Organizace a řízení obecní policie	32
3.7 Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách obcí	33
3.8 Procesy správního řízení týkající se činnosti obecní policie obecně.....	36
3.8.1. Bloková řízení.....	36
3.8.1.1 Bloková řízení v působnosti obce a obecní policie.....	36

3.8.1.2 Bloková řízení v oblasti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu..	37
3.9 Význam městské policie pro města a spolupracující orgány veřejné správy	37
4 ANALÝZA ZŘÍZENÍ, ORGANIZACE A ČINNOSTI MĚSTSKÉ POLICIE V TŘEBONI A JEJÍHO VZTAHU K NORMOTVORNÉ ČINNOSTI MĚSTA TŘEBONĚ.....	38
4.1 Zřízení městské policie v Třeboni	38
4.2 Územní působnost městské policie Třeboň.....	39
4.3 Strážníci městské policie Třeboň	40
4.3.1 Podmínky výkonu činnosti strážníka.....	40
4.3.2 Povinnosti strážníků	41
4.3.3 Oprávnění strážníků.....	41
4.4 Výroční zprávy o činnosti městské policie Třeboň.....	43
4.5 Financování městské policie Třeboň v obecné rovině	43
4.6 Obecně závazné vyhlášky města Třeboň, spadající do kompetencí městské policie Třeboň	44
4.6.1 Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 2/2006, kterou se zřizuje městská policie v Třeboni.....	44
4.6.2 Obecně závazná vyhláška města Třeboně č. 6 / 2006 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a o pravidlech pohybu psů na veřejných prostranstvích	44
4.6.3 Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 1/2004, o omezení provozování výherních hracích přístrojů.....	46
4.6.4 Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 8/2006 , o stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných tanečních zábav, diskoték a jiných kulturních podniků k zajištění veřejného pořádku.....	46
4.6.5 Obecně závazná vyhláška města Třeboň č. 3/2006, o organizaci a řízení dopravy na území města Třeboň	48
4.7 Přínos městské policie pro město a občany města Třeboň.....	48
ZÁVĚR.....	49
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	50
PŘÍLOHY	52
ABSTRAKT.....	54
ABSTRACT	55

ÚVOD

Činnost městské policie lze popsat jako veřejnou službu, poskytovanou místní samosprávou. Sama obec, tedy její volení představitelé, rozhoduje o zřízení městské policie, přičemž by mělo platit, že zastupitelé obce by v demokraticky zřízeném systému měli reprezentovat, hájit a prosazovat názory, postoje, cíle a přání většiny svých voličů, tedy občanů daného města. Hlavním účelem, proč obce a města zřizují obecní a městské policie je možnost přímo ovlivňovat a zabezpečovat poklidný chod a život na svém území, jinými slovy zabezpečovat ochranu veřejného pořádku. K tomu, abychom mohli provádět hodnocení přínosu, významu a také účinnosti činnosti městské policie je třeba, abychom znali základní vlastnosti této veřejné služby.

Proto jsem se v práci nejprve zaměřil na normotvornou pravomoc obcí, a to především pravomoc v samostatné působnosti obcí, a s tím spojené vydávání obecně závazných vyhlášek, které vlastně mohou být prvním a zároveň iniciačním krokem k případnému zřízení městské policie vůbec. Z celé širší problematiky obecně závazných vyhlášek obcí vydávaných v samostatné působnosti jsem se pak zaměřil na některé podstatné otázky, které souvisejí s vydáváním obecně závazných vyhlášek směřujících k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, neboť na jedné straně na nich lze prezentovat některé obecnější problémy spjaté s vydáváním těchto vyhlášek, avšak na druhé straně představují určitou speciální výseč oblastí uvedenými vyhláškami upravovaných, s určitými specifickými rysy.

A následně pak popisují obecné vymezení organizace městských (obecních) policií, nastíněn je i historický vývoj, legislativní rámec a obecný účel existence těchto pořádkových útvarů, včetně součinnosti s dalšími orgány veřejné správy. Následuje popis činnosti a fungování Městské policie Třeboň, včetně specifikace finančního zajištění této organizace. V závěru je z obecných podkladů vyvozen konkrétní význam a přínos městské policie vůbec, zejména pak pro občany měst a obcí.

Záměrem této práce je analyzovat dosud publikované názory k předmětné problematice, případně s vybranými z nich polemizovat, a také spíše přispět do veřejné diskuse, s cílem poukázat na některé její vybrané, viděno pohledem autora práce, aktuální a svou povahou i základní otázky.

Téma práce jsem si vybral především s ohledem na skutečnost, že v současné době bydlím s rodinou ve městě Borovany, které nemá zřízenou vlastní městskou policii a zajímaly mne podrobnosti v možnostech zřízení a fungování tohoto bezpečnostního útvaru. Proto jsem se také v práci v užším smyslu zaměřil na analýzu zřízení, organizace a činnosti městské policie v nedalekém městě Třeboň, neboť má v této oblasti již dlouholeté zkušenosti (jak je uvedeno i ve výroční zprávě městské policie Třeboň za rok 2009, průměrná délka praxe současných zaměstnanců u městské policie činí 8,3 let).¹

Téma práce bylo také vybrané aktuálně s ohledem k novelizaci zákona č.553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, která nabyla účinnosti dnem 1. 1. 2009. Bakalářská práce bude v širším smyslu založena zejména na analytické syntéze příslušných legislativních předpisů jako legislativních nástrojů předurčujících „operační prostor“ obecní (městské) policie zejména při zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku. V užším smyslu se bude snažit z normativního pohledu objasnit širokost možností využití aplikačních přístupů při ochraně práva na úseku výkonu státní správy a územní samosprávy v daném teritoriu konkrétního územního samosprávného celku a to ve vztahu ke konkrétnímu útvaru městské policie.

¹ Výroční zpráva Městské policie v Třeboni za rok 2009

1 CÍL A METODIKA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Cílem této práce je jednak teoretické (zejména na základě platných legislativních předpisů) objasnění vztahu města a městské policie a zároveň posouzení využití uvedených právních předpisů v praxi, a to na základě zkušeností odborníků v dané problematice a provedením analýzy činnosti Městské policie Třeboň, jako veřejné služby poskytované v rámci samostatné působnosti města, za účelem ochrany veřejného pořádku.

K dosažení cílů práce byla zvolena metodologie kvalitativního výzkumu, kdy jako technika sběru dat byla nejprve použita *technika sekundární analýzy dat*, dále *metoda analýzy dokumentů a nestandardizovaný rozhovor*. Veškerá poznání jsou podložena literárními prameny a jsou doplněna vlastními komentáři, popř. návrhy. Při popisu dosavadních poznatků ve zpracovávané oblasti byla použita metoda *historická a deskriptivní*. Při práci s literaturou byla použita metoda *komparace a analogie*. Doplnující využitou metodou byla pak metoda *indukce* s ohledem na omezení platná pro její uplatnění, neboť jak uvádí DISMAN:² *“Kvalitativní výzkum používá induktivní logiku, kdy na začátku výzkumného procesu je pozorování, sběr dat. Pak výzkumník pátrá po pravidelnostech existujících v těchto datech, po významu těchto dat, formuluje předběžné závěry a výstupem mohou být nově formulované hypotézy nebo nová teorie.“*

Při zpracování bakalářské práce jsem se opíral odbornou literaturu, relevantní legislativu, o interní materiály Městské policie Třeboň a o poznatky odborníků v této oblasti. Hlavní snahou tedy bylo postižení poskytování veřejné služby ochrany veřejného pořádku městem, a to při respektování legislativních vymezení a teoretických základů v této oblasti.

² DISMAN, M. Jak se vyrábí sociologická znalost. 3. vyd. Praha: Karlova univerzita v Praze, 2002. s. 287

2 NORMOTVORNÁ PRAVOMOC OBCÍ

Při bližším pohledu na předmětnou problematiku je nepochybné, že podstatu a poslání normotvorné pravomoci obcí nelze oddělovat od podstaty a poslání samotného postavení obcí jako základních subjektů územní samosprávy.

Místní správa, v organizačním pojetí, představuje účelově zaměřený systém, zřízený za účelem zabezpečení potřeb veřejné správy na místní úrovni, či jinak vyjádřeno, za účelem realizace místní veřejné správy jako činnosti zvláštního druhu. Taková realizace činnosti veřejné správy není možná bez jejího příslušného zaměření a možnosti využití jí odpovídajících prostředků. Za situace, kdy naše stávající úprava právního postavení obcí vychází z tzv. „smíšeného“ modelu místní správy, jsou obce organizačně pojaty jako jednotky územní samosprávy, které však prostřednictvím činnosti svých orgánů zabezpečují vedle příslušných samosprávných úkolů (tzv. samostatná působnost) také určitý rozsah výkonu státní správy přímo v obcích (tzv. přenesené působnosti), je pak třeba počítat jak s právními prostředky pro potřeby samosprávy, tak s právními prostředky pro potřeby státní správy.³

Mezi realizací tzv. samostatné působnosti obcí, tj. samosprávy, a tzv. přenesené působnosti obcí, tzv. státní správy, je přirozeně, a to právě již z titulu jejich podstaty a poslání, zřetelný rozdíl.

Společným rysem normotvorné pravomoci obcí v tzv. samostatné i v tzv. přenesené působnosti obcí je jejich „normativnost“. Normativní charakter těchto aktů (aktů vzešlých z normotvorné pravomoci) je výrazem skutečnosti, že tyto normativní správní akty obsahují obecně závazná pravidla chování vztahující se na blíže neurčený okruh adresátů, a jsou tedy svou povahou místními obecně závaznými právními předpisy. Vzhledem k tomu, že jde o akty výrazu pravomoci státem aprobovaných veřejnoprávních korporací, jsou tyto akty nejen vydávány v náležité právní formě, a jejich ustanovení jsou právně závazná, ale jejich obsah je i mocensky vynutitelný.⁴

³ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 7-8

⁴ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 8-9

Diferenční rysy místních obecně závazných právních předpisů potom nutně vyplývají právě z toho, že zatímco u těchto aktů vydávaných v rámci tzv. přenesené působnosti obcí jde a může jít pouze o předpisy prováděcí (*secundum et intra legem*), určené k normotvornému výkonu obsahu zákonů a v tomto smyslu k naplnění státních funkcí u normativních právních aktů obcí, vydávaných v rámci tzv. samostatné působnosti je tomu jinak. V těchto případech půjde především o právní předpisy tzv. primární (prvotní), sloužící k normotvornému naplnění zákonného obsahu předmětné samostatné působnosti obcí ve vždy konkrétních podmínkách té které obce a v tomto smyslu také k naplnění jejich samosprávných funkcí.⁵

2.1 Historický pohled k normotvorné pravomoci obcí

O normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy se vedly diskuse od samého počátku vytváření samosprávních celků, tedy od roku 1848. Pravdou však je, že když nahlédneme do příslušných právních norem tak zjistíme, že tento problém byl aktuální až od vyšších samosprávních celků (použijeme-li dnešní terminologii). V období habsburské monarchie to byla zemská samospráva, která měla ve svých rukou normotvornou pravomoc, a to dokonce zákonodárnou. Tato situace se ovšem zásadně změnila po vzniku Československa, kdy zemským orgánům byla zákonodárná pravomoc odňata. Novela obecního zřízení z roku 1919 normotvornou pravomoc na nejnižší úrovni samosprávy rovněž neřeší.⁶

Normotvorná pravomoc byla zakotvena i do zákona o organizaci politické správy z roku 1927, jímž se organizace státní správy a územní samosprávy definitivně řešila v podobě návratu k zemskému zřízení. Zemská zastupitelstva mohla podle tohoto zákona vydávat podrobnější předpisy k zákonům, ale jen v tom případě, když vláda dala k tomu zplnomocnění. Vezmeme-li však v úvahu velmi problematické postavení zemského zastupitelstva zejména vzhledem k pravomoci zemského prezidenta, příliš mnoho inspirace pro dnešní dobu zde nenajdeme.⁷

⁵ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 9

⁶ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 146

⁷ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 147

Právní úpravou obecní samosprávy v českých zemích po celé období Československé republiky představovaly v duchu recepční normy jednotlivé obsahově si velmi blízké zemské obecní řády vydané v 60. letech 19. století na základě říšského rámcového obecního zákona. Rámcový zákon obecní stanovil základní pravidla pro uspořádání základní územní samosprávy, včetně vymezení orgánů obcí, působnosti obcí a základních pravidel státního dozoru.

Jednotlivá zemská obecní zřízení, která byla opakovaně novelizována, v souladu se zmíněným rámcovým zákonem stanovila za orgány obce obecní zastupitelstvo a obecní radu. Zákonnou úpravu normotvorby obcí představovala jednak generální klauzule samostatné působnosti obsažená v ustanovení věty první § 28 a dále pak konkrétní ustanovení § 35 obecního zřízení českého zmocňující obce k vydávání pořádkových předpisů.

Orgánem obce, kterému bylo vyhrazeno přijímání právních předpisů obce, bylo obecní zastupitelstvo. Nebyl-li takový právní předpis vydán obecním zastupitelstvem a šlo-li o neodkladné pomíjející opatření v oboru místní policie, mohl jej vydávat obecní starosta.

Proces přijímání blíže specifikovala ustanovení § 43 a 48 obecního zřízení českého věnovaná jednání obecního zastupitelstva. Obecní zastupitelstvo bylo způsobilé jednat a usnášet se, byla-li přítomná nadpoloviční většina všech jeho členů.

K přijetí nařízení obce byl potřebný souhlas nadpoloviční většiny přítomných členů zastupitelstva a hlasování bylo veřejné.

V souvislosti s tehdejší právotvorbou obcí je třeba zmínit zejména právní názory profesora Jiřího Hoetzela, který je v této oblasti dodnes považován za jednu z nejvýznamnějších autorit. Ty totiž měly zjevně přímý vliv na dnešní judikaturu Ústavního soudu v oblasti právotvorby územní samosprávy.

Vedle členění působnosti obcí na samostatnou a přenesenou rozlišoval Hoetzel „správu vrchnostenskou“ a „správu nevvrchnostenskou“ a to podle toho: “Zda-li stát

vystupuje jako subjekt práva určovat pro občana jednostrannými příkazy a zákazy, co je pro něho právem a co není.“⁸

Obecní samospráva se tedy u nás uplatňovala v nejrůznějších podobách až do r. 1945, od kdy byla nahrazena činností národních výborů, které měly postavení orgánů státní moci a státní správy v místech. Ty pak v tomto svém postavení vyvíjeli činnost až do sklonku roku 1990, kdy po ukončení jejich činnosti dochází k faktickému obnovení postavení obcí na samosprávných principech.⁹

Spolu s restaurací obecního zřízení přiznal zákonodárce v čl. 86 odst. 5 Ústavy č. 100/1960 Sb. nově konstituovaným obcím právo vydávat ve věcech místní samosprávy obecně závazné vyhlášky s tím, že ve věcech státní správy tak mohou obce činit pouze tehdy, pokud je k tomu zmocňuje zákon. Toto právo našlo svůj konkrétní odraz v ustanovení § 16 zákona č. 367/1990 Sb., které s účinností od 24. 11. 1990 konkretizovalo právo obce vydávat obecně závazné vyhlášky ve věcech patřících do samostatné působnosti a v ustanovení § 24 cit. zákona, který totéž oprávnění obce konkretizoval i na věci patřící do působnosti přenesené. Takto legislativně vybaveny mohly obce zahájit svojí vlastní normotvornou činnost, což se také záhy stalo.¹⁰

V podmínkách ČR byl takto přijat nejprve již zmiňovaný zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který byl po několika novelizacích v průběhu devadesátých let nahrazen v roce 2000 novým zákonem o obcích, přijatým pod č. 128/2000 Sb., dnes již ve znění pozdějších předpisů.¹¹

Z výše uvedených několika krátkých poznámek z historie samosprávy na našem území zjistíme, že normotvorná pravomoc orgánů územní samosprávy u nás nemá příliš velkou tradici, a proto dnešní zákonodárci musí hledat inspiraci jinde než v naší historii.¹²

⁸ KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 104 – 106.

⁹ PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. s. 153

¹⁰ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 119

¹¹ PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. s. 153

¹² PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 146 -147

2.2 Právní úprava normotvorné pravomoci obcí

Výše avizované charakteristické rysy normotvorné pravomoci obcí v zásadě odráží a vyjadřuje i současná právní úprava. Právní základ normotvorné pravomoci obcí je dán v nejobecnější rovině ústavně právní úpravou, a návazně pak úpravou zákonnou, a tady pak v první řadě úpravou, obsaženou přímo v zákoně o obcích.

2.2.1 Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Pokud jde o ústavně právní úpravu na předmětném úseku, je třeba uvést, že nejen tato úprava s normotvornou pravomocí obcí výslovně počítá, ale že současně sama liší mezi normotvornou pravomocí obcí při výkonu tzv. samostatné působnosti. Nutno konstatovat, že ústavně právní úprava tak činí prostřednictvím vymezení pravomocí orgánů obcí, kdy právě jejichž prostřednictvím se potom ve smyslu zákonné úpravy (v první řadě ve smyslu zákona o obcích) realizuje normotvorná pravomoc obcí jako takových, tj. jako základních územních samosprávných celků.¹³

Ústava ČR, č. 1/1993 Sb., tak nejprve v čl. 79 odst. 3 výslovně stanoví, že „ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny” (v tomto případě jde o pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v tzv. přenesené působnosti), a dále pak ve svém čl. 104, odst. 3 výslovně konstatuje, že „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.” (v tomto případě jde o pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v tzv. samostatné působnosti).¹⁴

2.2.2 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, potom ústavně konstituovanou pravomoc přičitatelnou obcím blíže specifikuje. Pro případ obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti zákon o obcích ve svém ust. § 16 obecně konstatuje, že „*Obec může k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky*”, přičemž „*Obecně závazné vyhlášky musí být v souladu se*

¹³ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 9-10

¹⁴ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění, čl. 79, odst. 3

zákony a obecné závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení". V ust § 14 odst. 1 písm. i) potom zákon o obcích výslovně konstatuje, že „Do samostatné působnosti obcí patří vydávání obecné závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti". Tomu potom koresponduje ust. § 36 odst. 1 písm. f) konstatováním „Obecnímu zastupitelstvu je vyhrazeno schvalovat obecně závazné vyhlášky ve věcech samostatné působnosti". Pro úplnost je třeba dodat, že zákon o obcích zakládá podmiňující oprávnění k přijímání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti také obecní radě (popř. starostovi - tam, kde se obecní rada nevolí). Ustanovení § 45 písm. l) zákona o obcích svěřuje obecní radě vydávání obecně závazných vyhlášek „v nutných a neodkladných případech", s tím, že „obecně závazná vyhláška v samostatné působnosti však pozbude platnosti, nebude-li schválena na nejbližším zasedání obecního zastupitelstva".¹⁵

2.3 Působnost a pravomoc obce

Obce jsou současnou zákonnou úpravou koncipovány jako základní územní samosprávná společenství občanů, s povahou veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.¹⁶

Obce jsou při výkonu místní správy povolávány k plnění úkolů, které jsou vymezeny rámcem tzv. **působnosti obce**. Působností obce se obecně řečeno rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. **Pravomocí obce** se potom rozumí souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, jež jsou obci uloženy, pro potřeby plnění úkolů obce.¹⁷

Působnost tedy určuje oblast, na kterou má určitý subjekt vliv a je tedy schopen ji ovlivňovat podle své vůle. Působnost může být věcná, územní, osobní a časová. Věcná působnost je dána výběrem právních vztahů, určuje okruh agend a ostatních činností, které celek vykonává. V případě věcné působnosti obce to může být zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, vydávání obecně závazných

¹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, §14, 16, 36, 48

¹⁶ PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. s. 154

¹⁷ PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. s. 156

vyhlášek. Územní působnost je v právu označována jako prostorová nebo místní působnost.

Místní působnost samosprávného celku je vytyčena územními hranicemi celku. Osobní se určuje výčtem nebo stanovením znaků osob právem uznávaných. Časová působnost je dána obdobím existence samosprávného celku. Samospráva má dvojí typ působnosti. To plyne z Ústavy, podle které mají samosprávné celky právo na samosprávu a zároveň při výkonu místní správy zabezpečují také určitou část výkonu státní správy a to jen tehdy a v takovém rozsahu, stanoví-li to zákon.¹⁸

Za daného stavu věci je potom zřejmé mimo jakoukoli pochybnost, že normotvorná pravomoc obcí, jakož i její konkrétní projevy resp. výstupy, se vedle určitých nezbytných společných znaků nutně musí lišit a liší právě s ohledem na to, zda jde o její realizaci rámci tzv. samostatné působnosti obcí, nebo v rámci tzv. přenesené působnosti obcí.

U samostatné působnosti hovoříme o klasické obecní samosprávě či samosprávné působnosti obce, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně, přičemž je vázána jen zákony a obecně závaznými právními předpisy, vydanými ústředními orgány k jejich provedení.¹⁹ Samostatná působnost vychází z podstaty fungování územního samosprávného celku jako veřejnoprávní, samosprávné korporace odlišné od státu. K samosprávným činnostem budou patřit takové záležitosti, které obec vykonává vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.²⁰

U přenesené působnosti naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem takový výkon, který stát nerealizuje přímo, svými orgány, nýbrž nepřímo a to prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Při výkonu přenesené působnosti se obec řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy a v jejich mezích také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Přenesená působnost zahrnuje státní

¹⁸ NUNVÁŘOVÁ, S. Veřejná politika a územní správa a samospráva: distanční studijní opora. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, fakulta Ekonomicko-správní, 2006. s. 89-90

¹⁹ PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. s. 156

²⁰ NUNVÁŘOVÁ, S. Veřejná politika a územní správa a samospráva: distanční studijní opora. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, fakulta Ekonomicko-správní, 2006. s. 89-90

správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit obcím jako představitelům místní správy.²¹

Výkonem přenesené působnosti jsou obvykle pověřeny výkonné orgány obcí a jsou v této činnosti podřízeny a kontrolovány orgány státní správy.²²

2.3.1 Samostatná působnost obce a tvorba práva

V případě samostatné působnosti jde o nestátní, na přímých pokynech státních orgánů nezávislý, samosprávný výkon obsahu aktů orgánů zákonodárné moci, rozšířený o realizaci vlastní samosprávné moci. Tato samosprávná moc v sobě přitom zahrnuje především prvotní pravomoc v rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechá plný prostor samosprávným orgánům z hlediska její tvorby, tak potom výkonnou samosprávnou pravomoc, která slouží nejen k samosprávnému výkonu obsahu vlastních mocenských aktů, ale i k samosprávnému výkonu obsahu aktů orgánů zákonodárné moci v daných podmínkách působení samosprávných subjektů.²³

To znamená, že u samosprávy lze, a současné je nutno, vysledovat její specificky výkonné pojetí, odlišné od státní správy nejen svou výkonně autonomní povahou, ale dále zejména odlišné jeho rozšířením o oprávnění tvorby aktů vlastní normotvorné (samosprávné) moci, včetně oprávnění výkonu obsahu takto vytvořených a přijatých aktů. Samospráva se tak ve své činnosti logicky tedy musí řídit nejen zákony, ale dále vlastními mocenskými akty.²⁴

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. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje

²¹ PRŮCHA, P. Správní právo - obecná část. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. s. 156

²² NUNVÁŘOVÁ, S. Veřejná politika a územní správa a samospráva: distanční studijní opora. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, fakulta Ekonomicko-správní, 2006. s. 89-90

²³ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 7-9

²⁴ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 9

v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů.

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.²⁵

Obec může pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak. Obce mohou zřizovat obecní policii. Zřízení a činnost obecní policie upravuje zvláštní zákon.²⁶

2.3.1.1 Obecně závazné vyhlášky

Z § 16 odst. 1 a 2 obecního zřízení vyplývá, že obec může k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod v rámci samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky.²⁷

Ty mohou být vydány bez výslovného zmocnění v určitém zákoně a jsou vydávány přímo na základě Ústavy ČR, kde článek 104, odst. 3 umožňuje, aby zastupitelstva územních samosprávných celků vydávala v mezích své samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky. Ta je omezena územím obce, jejíž orgán vyhlášku vydal, a musí být určena k plnění úkolů obce.²⁸

Obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti schvaluje obecní zastupitelstvo. Obecní zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. K platnému usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů obecního zastupitelstva.²⁹ V neodkladných případech schvaluje vyhlášku obecní rada (starosta) s tím, že vyhláška pozbude další platnosti, nebude-li schválena na nejbližším zasedání obecního zastupitelstva.

Obecně závazné vyhlášky se vyhlášují tak, že se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu na dobu 15 dnů a zveřejní se způsobem v obci obvyklým (plakátovací tabule, obecní zpravodaj, místní rozhlas, apod.). Vyhláška nabývá účinnosti

²⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 35 odst. 1, 2, 3

²⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 35a odst. 1, 2

²⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 16 odst. 1, 2

²⁸ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, v platném znění, čl. 104, odst. 3

²⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 38 odst. 5

patnáctým dnem následujícím po dni jejího vyhlášení, pokud v ní není stanoven pozdější počátek účinnosti. Vyžaduje-li to naléhavý zájem obce, může obecně závazná vyhláška nabýt platnosti a účinnosti již dnem vyhlášení; tato skutečnost musí být na vyhlášce uvedena.

Pokud se týče zpracování obecně závazné vyhlášky, upravují celý postup „Legislativně technické pokyny“, které tvoří přílohu Zásad pro vydávání obecně závazných vyhlášek, schválených usnesením vlády ČR č. 236/1991 Sb..³⁰

Dle PRŮCHY³¹ praxe poukazuje na problematičnost režimu obecně závazných vyhlášek obcí řazených do samostatné působnosti a věnuje se reflexi na následující otázky:

- a) otázka relace normotvorné pravomoci obcí ve vztahu k právnímu vymezení samostatné působnosti obcí,
- b) otázka povahy obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti jakožto pramenů práva, a to ve smyslu jejich primárnosti či odvozenosti, se zřetelem k podmíněnosti možnosti jejich přijetí, resp. vydání, zákonným zmocněním.

ad a) Samostatnou působnost obcí je, s ohledem na zvolené ústavně právní řešení, třeba vymezovat zákonem (platná Ústava ČR v tomto smyslu hovoří jen o působnosti zastupitelstev a o jejím stanovení zákonem), a potom tedy logicky pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v tzv. samostatné působnosti přirozeně přísluší vztahovat pouze k normativní regulaci těch otázek, jež jsou do samostatné působnosti zákonem zahrnuty.

Tímto zákonem je ve smyslu platné právní úpravy především zákon o obcích, přičemž návazně na jeho ustanovení pak mohou obsah samostatné působnosti obcí specifikovat i jiné zákony.

V této souvislosti by bylo vhodné se zaměřit na to, jak zákon o obcích vymezuje samostatnou působnost obcí, a tím současně na to, jaké jsou zákonné limity pro vymezení,

³⁰ ČERNÝ, J., JANATA, J. Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů. Praha: Linde Praha a.s., 1999. s. 372-375

³¹ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 11-12

resp. specifikaci samostatné působnosti jinými zákony. Zákon o obcích řeší rozsah samostatné působnosti v ust. § 14, v němž je stanoveno:

(1) Do samostatné působnosti obce patří zejména:

- a) schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění,*
- b) hospodaření s majetkem obce;*
- c) poskytování a přijímání darů,*
- d) sestavování rozpočtu obce, hospodaření podle něj a vyúčtování hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,*
- e) zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů,*
- f) zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení,*
- g) rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a v nadacích,*
- h) stanovení druhů místních poplatků a jejich sazeb podle zvláštního zákona,*
- i) vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti,*
- j) rozhodování o vyhlášení místního referenda a realizace jeho výsledků,*
- k) uzavírání dohod o změně hranic obce,*
- l) volba, zřizování a ustanovování orgánů obce,*
- m) rozhodování o členství obce v dobrovolném svazku obcí (§ 20a) a ve sdruženích obcí s mezinárodním prvkem (§ 20e),*
- n) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy,*
- o) místní záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní (městské) policie, s výjimkou rozhodování o přestupcích,*
- p) správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce,*
- r) čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,*
- s) ukládání sankcí podle tohoto zákona,*
- t) udělování čestného občanství obce,*
- u) udělování cen obce.*

(2) Obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou

těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy.

Z dikce uvedeného ustanovení je především zřejmé, že zákon o obcích při vymezování rozsahu samostatné působnosti obcí předmětný rozsah nekoncepčuje jen pro svoje účely, resp. potřeby, nýbrž naopak jej konstituuje pro potřeby celého právního řádu.

Pokud tedy obec zjistí, že řešená otázka není podle své povahy upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu ze zákonem uvedených generelních oblastí (§ 14 odst. 2 zákona o obcích), půjde o samostatnou působnost obce, a tu potom obec bude také realizovat odpovídajícími právními prostředky.

Za daného stavu věci však PRŮCHA³² konstatuje, že při současném znění zákona o obcích, je třeba přiznat normotvornou pravomoc obcí v samostatné působnosti obcím ve všech otázkách samostatné působnosti, vyhovujícím jak režimu ust. 14 odst. 1, tak režimu ust. § 14 odst. 2 zákona o obcích, a to i bez ohledu na jejich případnou specifikaci dalšími, resp. zvláštními zákonnými ustanoveními.

ad b) Obecně v právní teorii platí, že mezi obecně závaznými právními předpisy, resp. právními normativními akty jakožto prameny práva, lze rozlišovat jednak primární (prvotní) normativní akty a jednak odvozené normativní akty. Primární (prvotní) normativní akty jsou ty akty, které, jako akty vydávané na základě zmocnění obsaženého v Ústavě, upravují vztahy dosud právně neupravené, nebo takové akty, které již takovou existující právní úpravu mění či ruší. Odvozené normativní akty mají potom za úkol konkretizovat a provádět prvotní normativní akty, jsou vydávány vždy na základě zmocnění obsaženého v primárních (prvotních) normativních aktech a slouží k jejich provedení. Pro to s nimi musí být v souladu, nesmí jim odporovat.

Kriteriem členění pramenů správního práva na primární (prvotní) a odvozené je, zda je daný obecně závazný normativní akt vydáván na základě přímého ústavního zmocnění, nebo zda je vydáván na základě zmocnění obsaženého v jiném právním

³² PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 13

předpisu, přičemž musí jít o předpis, který je vždy předpisem vyšší právní síly, než obecně závazný normativní akt, k jehož vydání zmocnění směřuje.

Vztáhnuto k obecně závazným vyhláškám obcí se tak nabízí vcelku logické konstatování, že vzhledem k výše prezentované ústavně právní úpravě mají obecně závazné vyhlášky obcí vydávané v rámci samostatné působnosti povahu primárních (prvotních) normativních aktů, k jejichž vydávání není třeba výslovného zákonného zmocnění.

Stávající ústavně právní a v jejím smyslu i následná zákonná úprava normotvorné pravomoci obcí, ve spojení se zákonnou úpravou samostatné působnosti obcí, by měla být pro normotvornou činnost obcí dostatečným právním vodítkem.

2.3.1.2 Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí vykonává krajský úřad v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad obecně závazných vyhlášek obce se zákony a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce se zákony a jinými právními předpisy.

Při výkonu dozoru je krajský úřad oprávněn požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách, navrhnout obci změnu nebo zrušení nezákonné obecně závazné vyhlášky obce, rozhodnutí nebo jiného opatření jejích orgánů. Požadovat na obci splnění úkolu stanoveného jí zákonem.³³

Nesplní-li obec úkol stanovený jí zákonem a po upozornění krajským úřadem nezjedná nápravu, zabezpečí náhradní výkon na návrh krajského úřadu Ministerstvo vnitra na náklady obce, jestliže nesplněný úkol může provést někdo jiný. V odůvodněných případech může od vymáhání nákladů upustit.³⁴

Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nezjedná-li obec nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. O tomto návrhu vyrozumí krajský úřad starostu obce. Ministerstvo vnitra přezkoumá návrh krajského úřadu, a shledá-li, že obecně závazná vyhláška je v rozporu se zákonem, rozhodne o pozastavení její účinnosti. Rozhodnutí ministerstva o pozastavení

³³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 123 odst. 1, 2

³⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 123 odst. 2

účinnosti obecně závazné vyhlášky nabývá právní moci dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu.

Ministr vnitra podá nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce návrh na její zrušení Ústavnímu soudu. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.³⁵

2.3.2 Přenesená působnost obce a tvorba práva

Stručně vyjádřeno v případě přenesené působnosti jde o klasický státní výkon veřejné moci, realizovaný podzákonným a nařizovacím způsobem.

Přenesená působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, je v základním rozsahu svěřeném obci vykonávána orgány obce určenými zákonem o obcích nebo jiným zákonem nebo na základě zák. o obcích, v rozsahu pověřeného obecního úřadu vykonávána tímto úřadem, v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností vykonávána tímto úřadem.³⁶

Při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech též.³⁷

2.3.2.1 Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce

Dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí vykonávají Ministerstvo vnitra a krajský úřad v přenesené působnosti. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad nařízení obce se zákony a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce, které nejsou nařízeními obce, se zákony, jinými právními předpisy nebo v jejich mezích též s usneseními vlády nebo se směrnicemi ústředních správních úřadů.

Při výkonu dozoru je krajský úřad oprávněn požadovat na obci poskytnutí informací potřebných pro výkon dozoru ve stanovených lhůtách, navrhopvat obci změny

³⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 124 odst. 1, 2, 3

³⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 61 odst. 1a, 1b, 1c)

³⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 61 odst. 2a, 2b

nebo zrušení nezákonného nařízení, rozhodnutí nebo opatření jejích orgánů ve stanovené lhůtě.³⁸

Odporuje-li nařízení obce zákonu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejedná-li obec nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti tohoto nařízení. O tomto návrhu vyrozumí krajský úřad starostu obce. Ministerstvo vnitra přezkoumá návrh krajského úřadu, a shledá-li, že nařízení je v rozporu se zákonem, rozhodne o pozastavení jeho účinnosti.

Rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti nařízení nabývá právní moci dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu.

Ministr vnitra podá nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti nařízení obce návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu. Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.³⁹

2.4 Orgány obce a jejich pravomoci (zejména ve vztahu k řízení městské policie)

2.4.1 Pravomoci obecního zastupitelstva

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. (Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 84 odst. 1)

Zastupitelstvu obce je vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce, schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce, zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce. Zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky obce, schvalovat jejich zřizovací listiny. Rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách.

Delegovat zástupce obce, s výjimkou § 102 odst. 2 písm. c), na valnou hromadu obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast. Navrhovat zástupce obce

³⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 126 odst. 1, 2

³⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 124 odst. 1, 2, 3

do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast, a navrhopat jejich odvolání. Vydávat obecně závazné vyhlášky obce, rozhodovat o vyhlášení místního referenda.

Navrhovat změny katastrálních území uvnitř obce, schvalovat dohody o změně hranic obce a o slučování obcí. Určovat funkce, pro které budou členové zastupitelstva obce uvolněni. Zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce.

Volit z řad členů zastupitelstva obce starostu, místostarosty a další členy rady obce (radní) a odvolávat je z funkce, stanovit počet členů rady obce, jakož i počet dlouhodobě uvolněných členů tohoto zastupitelstva, zřizovat a zrušovat výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce. Stanovit výši odměn neuvolněným členům zastupitelstva obce.

Zřizovat a zrušovat obecní policii, rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce.⁴⁰

Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce. Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoci vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.⁴¹

2.4.2 Pravomoci obecní rady

Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a za své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.⁴²

Rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce a zabezpečuje plnění jím přijatých usnesení.⁴³

Radě obce je vyhrazeno zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce. Plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám založeným nebo zřízeným

⁴⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 84 odst. 2 písm. a – x

⁴¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 84 odst. 3, 4

⁴² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 99 odst. 1

⁴³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 102 odst. 1

zastupitelstvem obce, s výjimkou obecní policie, úkoly zakladatele nebo zřizovatele podle zvláštních předpisů, nejsou-li vyhrazeny zastupitelstvu obce.

Rozhodovat ve věcech obce jako jediného společníka obchodní společnosti. Vydávat nařízení obce. Projednávat a řešit návrhy, připomínky a podněty předložené jí členy zastupitelstva obce nebo komisemi rady obce. Stanovit rozdělení pravomocí v obecním úřadu, zřizovat a zrušovat odbory a oddělení obecního úřadu.

Na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu v souladu se zvláštním zákonem.

Zřizovat a zrušovat podle potřeby, komise rady obce, jmenovat a odvolávat z funkce jejich předsedy a členy. Kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce. Stanovit celkový počet zaměstnanců obce v obecním úřadu a v organizačních složkách obce.

Ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; tuto působnost může rada obce svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo zčásti.

Přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi.⁴⁴

Rada obce zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Rada obce nemůže svěřit starostovi ani obecnímu úřadu rozhodování v záležitostech podle odstavce 2 s výjimkou záležitostí uvedených v odstavci 2 písm. k) a m).⁴⁵

3 OBECNÉ VYMEZENÍ MĚSTSKÉ (OBECNÍ) POLICIE

3.1 Historický vývoj obecních policií v českých zemích

Obecně lze vznik prvních forem střežení majetku a ochrany veřejného pořádku na obecní, respektive městské úrovni, spojovat s dobou vzniku většiny českých měst.

⁴⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 102 odst. 2 písm. a – p

⁴⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, § 102 odst. 3

Prvním úřadem v této oblasti byl „Úřad rychtářský“, v jehož čele stál rychtář s neomezenou pravomocí jak v soudnictví, tak i ve správě. Později se pravomoci rychtářů omezovaly a změnil se i název funkce – rychtář se stal obecním policejním úředníkem.

První počátky činnosti komunálních a později obecních policejních sborů lze nalézt již v období habsburské monarchie. Jde tedy o oblast veřejné správy mající v našich zemích dlouhodobou historickou tradici.⁴⁶

Mezi prvními byla založena roku 1866 městská policie v Brně. Jednalo se o civilní sbor strážní a exekutivní orgán lokální policie zemského hlavního města Brno.⁴⁷

Po vzniku samostatného československého státu v říjnu 1918 se dědictví bývalé monarchie projevovalo i nadále a města i obce měla právo (nikoli povinnost) zřizovat vlastní policejní sbory. Je nutné zdůraznit, že mezi státní a městskou policií nebyl zásadní typový rozdíl. Odlišná byla pouze podřízenost obou kategorií; útvary státní policie podléhaly státním policejním úřadům, komunální policie podléhaly jednotlivým obcím. Neexistovala též žádná specifická právní úprava jen pro komunální sbory, platil pro ně stejný zákon č. 230/1922 Sb. o sborech stráže bezpečnosti.

V prvních letech protektorátu fungovala obecní policie podobným způsobem jako v předchozím období. V roce 1942 došlo k upřesnění označení komunálních policejních sborů. Staly se obecní výkonnou policií (Gemeindevollzugspolizei). Obecní výkonná policie se dělila na uniformovanou (podřízena moci velitelské) a neuniformovanou (podřízena moci představenké), přičemž obce s více než 10.000 obyvateli měly povinnost zřídit obě uvedené složky.

Zlomovým obdobím v této fázi vývoje městských policií byl rok 1945, kdy došlo k zániku komunálních policií. Byla vytvořena jednotná Státní národní bezpečnost (SNB). Na 45 let přestala obecní policie zcela fungovat. Došlo k přetrhání všech vazeb na historický vývoj, respektive právě přerušení těchto vztahů bylo pravým záměrem tehdejších mocenských představitelů. Jednalo se o počín zcela typický pro dlouhá období totalitního režimu.

⁴⁶ MACEK, P., HÁJEK, V. Obecní policie II.. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003. s 26

⁴⁷ MACEK, P., UHLÍŘ, L. Dějiny obecních policií. I., (Jejich odraz v heraldice). 1. Vyd. Praha : Police history, 2004. s. 51

K oživení komunálně policejních činností dochází po r. 1991, resp. od roku 1992, kdy ve velké míře a mnohdy i spontánně vznikají obecní a městské policie, a to na základě nově přijatého zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Předlohou k tomuto zákonu se stal zákon č. 283/1991 Sb., o Policii ČR, přičemž zákon o obecní policii je pojat poněkud úžeji, což plně koresponduje s užším rozsahem zákonných oprávnění svěřených strážníkům. Obecní policie však mohly zahájit svoji činnost až po vydání vyhlášky Ministerstva vnitra České republiky č. 129 ze dne 3. 4. 1992, která se týkala odborné způsobilosti strážníků.⁴⁸

Do dnešní doby prošel zákon o obecní policii řadou legislativních úprav a změn, v tomto smyslu se většinou jednalo o reakce na praktické potřeby rozšíření kompetencí městských strážníků. Další změny se dají vzhledem k dynamickému vývoji společnosti očekávat i v budoucnosti. Současná legislativa tedy charakterizuje obecní policii jako orgán obce, který je zřizován a rušen obecním zastupitelstvem obecně závaznou vyhláškou.

3.2 Vymezení účelu zřízení městské policie

3.2.1 Veřejný pořádek

Nepochybně prvním neopominutelným problémem, se kterým se na tomto poli setkáváme, je samotný pojem „veřejný pořádek“. Zákonná definice pojmu veřejného pořádku není, nebyla, a lze stěží očekávat, že kdy bude, k dispozici.

Veřejný pořádek je už tradičně jedním z klasických tzv. neurčitých pojmů správního práva. Pro potřeby pozitivně - právního vymezení veřejného pořádku, resp. místních záležitostí veřejného pořádku, lze jako určitého prvotního vodítka využít pojmů, resp. hodnot zahrnutých do § 47 a 48 zákona o přestupcích, jejichž porušením je naplněna skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku, jak to pretenduje označení uvedených paragrafů v zákoně o přestupcích.⁴⁹

⁴⁸ MACEK, P., UHLÍŘ, L. Dějiny obecních policií. I., (Jejich odraz v heraldice). 1. vyd. Praha : Police history, 2004. s. 95

⁴⁹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, § 47, 48

Záležitosti veřejného pořádku jsou zde tedy pojednány negativním způsobem, to znamená výčtem jednání, která jej porušují. Je to neuposlechnutí výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci (písm. a), porušení nočního klidu (písm. b), vzbuzení veřejného pohoršení (písm. c), a dále porušení podmínky uložené na ochranu veřejného pořádku při konání veřejných tělovýchovných, sportovních nebo kulturních podniků anebo v místech určených k rekreaci nebo turistice (písm. f).⁵⁰

3.2.2 Místní záležitosti veřejného pořádku

Souvislost s problematikou místních záležitostí veřejného pořádku mohou prezentovat a obdobné výkladové problémy mohou činit některá ustanovení tzv. „sankčních paragrafů“ zákona o obcích, která svěřují obecní radě pravomoc uložit právnické osobě a podnikateli pokutu do určité, v týchž ustanoveních stanovené, výše mj. za to, že „neudrží čistotu a pořádek na jimi užívaném pozemku nebo jiné nemovitosti, či jinak naruší vzhled nebo životní prostředí obce“, resp. „*při výkonu podnikatelské činnosti poruší obecně závaznou vyhlášku obce*“.⁵¹

Citovaná ustanovení zákona o přestupcích, resp. i zákona o obcích, jednoznačně potvrzují, co už bylo naznačeno úvodní citací § 14 zákona o obcích, totiž že zákonodárce rozlišuje v podstatě dvě sféry veřejného pořádku. Jedna z nich spadá do působnosti státu, který ji reguluje zákony a dalšími právními předpisy vydávanými (podle současného právního stavu) ústředními orgány státní správy.⁵²

Vedle toho je zde ještě další sféra, nebo oblast veřejného pořádku, která je zákonem o obcích označena jako „místní záležitosti veřejného pořádku“, které jsou spravovány na úrovni obcí v rámci jejich samostatné působnosti. Obsah a rozsah právní úpravy těchto místních záležitostí veřejného pořádku pozitivně - právně vymezen není a je úzce svázán s otázkou obsahu a rozsahu samostatné působnosti obcí.⁵³

⁵⁰ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění, § 47, 48

⁵¹ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 22

⁵² PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 22.

⁵³ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 23

Pro obec mající záměr vydat vyhlášku v samostatné působnosti upravující problematiku veřejného pořádku, poté, co si ověřila, že zamýšlený okruh vztahů, které hodlá takto upravit, je podřaditelný pod pojem „místní záležitosti veřejného pořádku“, nastává další úkol. Ten spočívá v nutnosti zjistit, zda daný okruh záležitostí již není nějakým zákonem nebo prováděcím právním předpisem ústředního orgánu státní správy upraven, a pokud ano, jakým způsobem, aby vyhláška neupravovala věci takto již právně ošetřené, nebo aby se ustanovení připravované vyhlášky nedostala s existující právní úpravou do rozporu. Dále je nutno ověřit, zda úpravu daných otázek nesvěřuje ústavní nebo jiný zákon úpravě formou zákona, což se týká zejména možného omezení základních práv a svobod, nebo jiného právního předpisu.⁵⁴

BENČO⁵⁵ uvádí jako vlastnosti veřejné služby na úseku ochrany veřejného pořádku tyto:

Neoddělitelnost jako jednu z vlastností služeb, při jejímž poskytování dochází zároveň k její spotřebě. Mohou zde samozřejmě existovat jisté výjimky, ale i pro poskytování služeb v oblasti ochrany veřejného pořádku rámcově platí, že poskytnutí i spotřeba většinou probíhá najednou, a to na stejném místě a ve stejném čase.

Nehmotnost jako obecně základní vlastnost všech veřejných služeb. Služba poskytovaná městskou policií má též nehmataelný charakter. Je možné si pouze utvořit úsudek na základě dřívějších vlastních či zprostředkovaných zkušeností. Osoba nebo organizace, která službu městské policie využívá či potřebuje, se dopředu nemůže s touto konkrétní činností obeznámit, vyhodnotit ji dopředu.

Variabilitou pak BENČO⁵⁶ zřejmě myslí různorodost poskytované služby, neboť každá služba poskytnutá strážníkem městské policie je vždy určitým způsobem jedinečná a neopakovatelná, i když se může jednat o službu stejného charakteru.

Komplexnost ve veřejném sektoru se opět týká i služeb poskytovaných v rámci činnosti městské policie. Jestliže je primárním posláním městské policie ochrana veřejného pořádku, není možné, aby se činnost specializovala pouze na některé oblasti,

⁵⁴ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 24.

⁵⁵ BENČO, J. *Veřejný sektor a veřejné služby*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2005. s. 16,17

⁵⁶ BENČO, J. *Veřejný sektor a veřejné služby*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2005. s. 16

například dopravy. Veřejný pořádek může být narušen mnoha různými způsoby, a proto je nutné, aby i služba jeho ochrany řešila komplexně celou problematiku.

Neopakovatelnost – tato vlastnost je velmi úzce propojena s variabilitou služeb. Neopakovatelnost ovlivňují všechny podmínky, ve kterých se služba poskytuje. Jde o neopakovatelnost z pohledu poskytovatele i spotřebitele, stejně jako z pohledu času i místa poskytování služby.⁵⁷

3.3 Legislativní rámec pro činnost městské policie

Vznik obecní policie v kterékoliv obci i městě bezprostředně souvisí se třemi právními dokumenty. Za prvé je jím ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen Ústava) a za další to je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a také zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

Ústava České republiky v čl. 100 odst. 1 dává samosprávným celkům, kterými jsou v tomto případě obce, právo na samosprávu. Obce tak podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích podle § 35a odst. 2 mohou zřídit obecní policii. Dále je obecní policie upravována zákonem č. 553/1991 Sb., o obecní policii. V § 1 odst. 1 tohoto zákona je stanoveno, že obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo v rámci samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou. Bližší úprava formy této vyhlášky není stanovena. Z tohoto vyplývá, že obecní potažmo městská policie je orgánem obce, což je dokladováno i v § 5 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, kde jsou vyjmenovány orgány obce, kterými jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány, případně též komise rady obce, pokud jí byl svěřen výkon přenesené působnosti. Obecní policie zde tedy zaujímá pozici zvláštního orgánu obce.

Přehled právních předpisů, které jsou důležité pro oblast činnosti obecní (městské policie) uvádím podrobněji v příloze I.

⁵⁷ BENČO, J. *Veřejný sektor a veřejné služby*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2005. s. 17

3.4 Působnost obecní policie

Působnost obecní policie je určována § 1 odst. 2 zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii ve znění pozdějších předpisů, kterým se stanoví, že obecní policie zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku. Co tvoří místní záležitost veřejného pořádku, zákon výslovně nestanoví, ale bezesporu sem patří zejména otázky, o nichž může obec v rámci samostatné působnosti vydat obecně závaznou vyhlášku.⁵⁸

Zabezpečování veřejného pořádku náleží do samostatné působnosti obce, což je i uvedeno v § 35 odst. 2 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, kdy obec v samostatné působnosti pečuje v souladu s místními potřebami o uspokojování potřeb občanů dané obce. Těmito potřebami je, mimo jiných, také ochrana veřejného pořádku. V tomto bodu se působnosti obecní policie a Policie České republiky vzájemně kryjí, neboť působnost obou těchto policejních složek je v zájmu zajištění veřejného pořádku. Působnost obecní policie je v případě místních záležitostí veřejného pořádku omezena jen na oblast samostatné působnosti obce. Mimo to může obecní policie plnit i další zákonem stanovené úkoly, a to i v oblasti přenesené působnosti, tedy státní správy, např. podle zák. č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, nebo ukládat pokuty za přestupky v blokovém řízení.

Ustanovení § 2 zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii ve znění pozdějších předpisů, demonstrativním způsobem vymezuje základní úkoly obecní policie.

Prvořadým úkolem je, jak již bylo zmíněno, zajištění místních záležitostí veřejného pořádku a dále plnění i dalších úkolů, které ji mohou být svěřeny i dalšími zvláštními zákony.

Při plnění těchto úkolů obecní policie zejména:

- a) přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku,
- b) dohlíží nad dodržováním pravidel občanského soužití,
- c) přispívá v rozsahu stanoveném tímto nebo jiným zákonem k bezpečnosti a plynulosti silničního provozu na pozemních komunikacích,

⁵⁸ MATES, P, a kol.: Policejní právo, právní předpisy s komentářem, 2. vyd., Praha: Linde Praha, a. s. 2004, s. 156

d) odhaluje přestupky a jiné správní delikty,

e) upozorňuje fyzické a právnické osoby na porušování obecně závazných právních předpisů a činí opatření k nápravě.

3.5 Pravomoc obecní policie

Pravomoc obecní policie slouží k naplňování působnosti, tedy k zabezpečování místních záležitostí té které obce. Pravomoc představuje ve své podstatě soubor určitých práv, která jsou zákonem dána k dispozici strážníkům, aby mohli plnit úkoly, kterými jsou zákonem pověřeni. Obsah pravomocí tvoří souhrn těchto zvláštních práv, která jsou označována jako oprávnění. Rozsah pravomoci je dán rozsahem oprávnění, tedy jejich množstvím a také tím, jak dalece tato oprávnění umožňují zásah do práv a svobod občanů.⁵⁹

Oprávnění strážníků jsou uvedena v § 11 až § 20 zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Veškerá oprávnění strážníků jsou koncipována tak, aby umožnila plnění všech úkolů obecní policie. Oprávnění jsou upravena právě jen v zákoně a zákonná úprava nedává žádnou další možnost rozšíření těchto oprávnění a tím i pravomoci obecní policie.

Výčet uvedených oprávnění strážníků, společně s výčtem druhů donucovacích prostředků, umožňuje vytvořit si dostatečnou představu o pravomoci obecní policie.⁶⁰

3.6 Organizace a řízení obecní policie

V zákoně č. 553/1991 Sb., o obecní policii v § 3 je stanoveno, že obecní policii řídí starosta, pokud obecní zastupitelstvo nepověří řízením obecní policie jiného člena obecního zastupitelstva. Starosta nebo pověřený člen zastupitelstva však v žádném případě není obecním policistou a tak nemůže využívat zákonem daných oprávnění.

Jinak tomu je pokud obecní rada pověří plněním, v tomto případě však jen některých úkolů, určeného strážníka. V tomto případě se tedy bude jednat o osobu, která zase na rozdíl od pověřeného člena zastupitelstva musí být strážníkem a vztahují se na

⁵⁹ MACEK, P., HÁJEK, V. Obecní policie II.. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003. s. 93

⁶⁰ MACEK, P., HÁJEK, V. Obecní policie II.. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003. s. 106

ni všechna oprávnění vyplývající ze zákona. Jedinou podmínkou takto pověřeného strážníka je, že musí předložit negativní lustrační osvědčení.⁶¹

Obecních policií řízených přímo starostou mnoho nenajdeme a jedná spíše o malé obce s malým počtem strážníků. Na druhou stranu řízení obecní policie členem zastupitelstva, popřípadě pověřeným strážníkem je nejvíce využívanou variantou řízení obecní policie. Pověřený strážník nebo člen zastupitelstva pak v tomto případě reprezentují obecní policii navenek.⁶²

3.7 Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách obcí

K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může obec vydat obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti. Dle ustanovení § 14 odst. 1 písm. o) a odst. 2 obecního zřízení je obec oprávněna upravovat místní záležitosti veřejného pořádku v nejširším rozsahu.

Zákon o obcích svěřuje ve svém § 14 odst. 1 mimo jiné pod písmenem o) do samostatné působnosti obcí místní záležitosti veřejného pořádku. Jde tedy o záležitosti z okruhu samostatné působnosti, resp. samosprávné působnosti obce, kterou obec může, na základě čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR a § 16 odst. 1 zákona o obcích upravit obecně závaznou vyhláškou. Pro takovou vyhlášku samozřejmě podle odst. 2 téhož ustanovení zákona o obcích platí, že musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení.⁶³

Tato obecně závazná vyhláška může pak stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, jsou vůbec zakázány nebo mohou být vykonávány pouze na místech a v době k tomu vyhláškou určených.

⁶¹ podle § 8 zák. č. 451/1991 Sb., ve znění nálezu Ústavního soudu ČSFR ze dne 26. 11. 1992, uveřejněného v částce 116/1992 Sb.

⁶² MACEK, P., HÁJEK, V. Obecní policie II.. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003. s. 49

⁶³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění.

SKULOVÁ⁶⁴ uvádí, že pokud budou současně naplněny uvedené podmínky vycházející z obecných požadavků kladených na obecně závazné vyhlášky obce, vydané v samostatné působnosti, tedy:

- záležitost bude patřit do samostatné působnosti obce, zde tedy mezi místní záležitosti veřejného pořádku a zároveň
- nebude zákonem svěřena jinému správnímu orgánu jako výkon státní správy,
- upravovaná činnost bude způsobilá ohrozit nebo narušit veřejný pořádek,
- právní úpravou nebudou základní práva a svobody omezována tam, kde to přísluší výhradně zákonu, nebo nad jejich ústavní nebo zákonný rozsah,
- právní úprava bude v souladu s ústavním pořádkem a zákony a nebude do těchto úprav zasahovat ani je upravovat odlišným způsobem,
- bude moci obec řešit otázky místních záležitosti veřejného pořádku formou přijetí obecně závazné vyhlášky, v níž mohou být ukládány povinnosti, a to formou stanovení zákazu nebo příkazu určitého chování. Úprava uplatňování odpovědnosti za porušení těchto norem je přitom obsažena jednak v zákoně o přestupcích a jednak v zákoně o obcích (§ 48 a 50).

K tomu, aby obec místní záležitosti veřejného pořádku řešila, ji zákon zmocňuje a je za ně před občany (a nepominutelně rovněž před státem) také odpovědná. Přijetím obecně závazné vyhlášky potřebné záležitosti z dané oblasti obec odpovídajícím způsobem a podle místních poměrů závazným způsobem upraví, včetně možnosti stanovení právních povinností směřujících k dosažení a udržení místního veřejného pořádku na území obce. Porušením těchto povinností se pak odpovědná osoba dopustí přestupku podle § 48 zákona o přestupcích, nepůjde-li v konkrétním případě o naplnění jiné skutkové podstaty přestupku uvedené v zákoně o přestupcích, resp. v jiném zákoně, nebo o jiný správní delikt, jak bylo shora uvedeno.⁶⁵

Takto je obcím dána možnost formou přijetí obecně závazné vyhlášky vytvářet podmínky pro zajišťování veřejného pořádku ve všech potřebných ohledech a souvislostech, nikoliv jen „lokalizací“ některých nežádoucích aktivit nebo jejich

⁶⁴ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 28

⁶⁵ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 28

zákazem jen na určitých místech v obci, jak to je předpokládáno novelou zákona o obcích (konkrétně § 17).⁶⁶

Obce by měly mít možnost účinně ovlivňovat místní záležitosti veřejného pořádku, reflektující skutečnou jeho „neurčitost“, tedy vlastně rozmanitost jeho rozsahu a úrovně v jednotlivých obcích nebo jejich určených částech, podle místních podmínek a také, v neposlední řadě, podle potřeb a oprávněných požadavků občanů obce.⁶⁷

Dále by pak obec podle naznačeného, příliš restriktivního pojetí v rámci své pravomoci mohla formou vyhlášky už jen zřídit obecní policii. A protože úkoly a pravomoci obecní policie jsou přesně stanoveny zákonem o obecní policii, samostatnost působnosti obce se zde, kromě uvedeného diskrečního oprávnění k jejímu zřízení, resp. nezřízení, projevit nemůže.

Je zde však ještě velmi významné a specifické ustanovení zákona o přestupcích obsažené § 48, které poskytuje ochranu a sankcionuje (pokutou do výše 1000 Kč) porušení také jiných povinností, než které jsou v zákoně o přestupcích obsaženy, jestliže jsou stanoveny mj. obecně závaznými vyhláškami obcí, pokud se takovým jednáním ohrozí nebo naruší veřejný pořádek.⁶⁸

Dle SKULOVÉ⁶⁹ jde o blanketní normu, která, v souvislosti s ústavním a zákonným vymezením územní samosprávy a v systému příslušných ústavních a zákonných právních norem, poskytuje obcím zákonný základ, resp. jej činí úplným (včetně odpovědnostního režimu), pro vlastní úpravu místních záležitostí veřejného pořádku, tedy stanovení oněch jiných povinností, jež nepochybně spadají do mezí jejich samostatné působnosti, odpovídající jejich místním podmínkám a potřebám.

⁶⁶ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 29

⁶⁷ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 29

⁶⁸ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění.

⁶⁹ PRŮCHA, P., a kol. K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 27-28

3.8 Procesy správního řízení týkající se činnosti obecní policie obecně

3.8.1. Bloková řízení

3.8.1.1 Bloková řízení v působnosti obce a obecní policie

Blokové řízení je upraveno zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen přestupkový zákon). Jedná se o zkrácené přestupkové řízení, kdy je jednak přestupek spolehlivě zjištěn a ten, kdo se přestupku dopustil, je ochoten pokutu zaplatit na místě či následně po převzetí pokutového bloku. Dalším předpokladem je, že strážník obecní (městské) policie je k projednání takového druhu přestupku oprávněn. Nejsou-li splněny všechny výše uvedené podmínky, strážník sám nemůže přestupek projednat a podle §10 odst. 2 zákona o obecní policii je povinen podezření na spáchání přestupku oznámit příslušnému správnímu orgánu.

Rozsah přestupků, které spadají do působnosti obce definuje § 53 odst. 1 zákona o přestupcích. Přestupky, které pak mohou strážníci projednávat v blokovém řízení jsou uvedeny v § 86 písm. d) zákona o přestupcích. „Obecní policie může projednávat přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce a přestupky proti pořádku ve státní správě spáchané.“⁷⁰

„Obce projednávají přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, přestupky proti pořádku v územní samosprávě, přestupky proti veřejnému pořádku, přestupky proti majetku, jakož i přestupky proti občanskému soužití, pokud nebyly spáchány porušením zvláštních právních předpisů o provozu na pozemních komunikacích.“⁷¹

Zákon o přestupcích obcím také umožňuje za účelem projednávání přestupků zřízovat tříčlenné komise, jimž musí předsedat osoba s právnickým vzděláním nebo se zvláštní odbornou způsobilostí. Projednáváním přestupků může být pověřena též komise rady obce.

⁷⁰ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění

⁷¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění

3.8.1.2. Bloková řízení v oblasti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu

Rozsah přestupků, které je městská policie oprávněna v oblasti bezpečnosti a plynulosti silničního provozu projednávat v blokovém řízení upravuje § 86 písmeno d) zákona o přestupcích. Dle tohoto ustanovení má městská policie oprávnění projednávat přestupky jako např. neoprávněné stání vozidla, nedovolené stání nebo zastavení vozidla, porušení pravidel cyklistou, jakýkoli pohyb chodce na pozemní komunikaci, který je v rozporu s pravidly provozu na pozemních komunikacích a překročení nejvyšší povolené rychlosti.

Strážník městské policie je oprávněn podle §17 a odst. 1 zákona o obecní policii použít technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla, které je ponecháno na místě, kde je to zákazem vyplývajícím z místní úpravy silničního provozu zakázáno.

3.9 Význam městské policie pro města a spolupracující orgány veřejné správy

Stanovení organizační struktury a koneckonců i formy zabezpečování věcí veřejného pořádku je v kompetenci obce, přičemž tento fakt může znamenat nesporné výhody, kdy obec má možnost vycházet ze svých konkrétních místně specifických podmínek a znalostí svého prostředí. Rozdělení činností a způsoby vykonávání této veřejné služby lze tímto operativně vytvářet a upravovat v závislosti na místní situaci (př. dopravní, společenské, geografické). Tímto lze dosáhnout i vyšší efektivity při zajišťování věcí veřejného pořádku a bezpečnosti.

Městská policie se stala partnerem Policie ČR, čímž výhody z jejího zřízení přechází nepřímě i na tuto státní organizaci. Především ulehčení od zabezpečování věcí veřejného pořádku znamenají v daném místě pro Policii České republiky možnost specializace na závažnější a specifické oblasti vnitřní bezpečnosti, s tím souvisí například i personální zajištění a přechod tohoto faktoru na obec nebo město, které městskou policii zřídilo.

4 ANALÝZA ZŘÍZENÍ, ORGANIZACE A ČINNOSTI MĚSTSKÉ POLICIE V TŘEBONI A JEJÍHO VZTAHU K NORMOTVORNÉ ČINNOSTI MĚSTA TŘEBOŇ

4.1 Zřízení městské policie v Třeboni

Městská policie Třeboň byla zřízena *Obecně závaznou vyhláškou zastupitelstva města Třeboně č. 2/1992*, která byla v souladu s ustanovením § 37 zákona ČNR č. 367/1990 Sb. o obecním zřízení. Tato obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dnem 1. 6. 1992, avšak byla zrušena přijetím *Obecně závazné vyhlášky zastupitelstva města Třeboň č. 2/2006*, kterou se zastupitelstvo města Třeboň usneslo vydat dne 13. 3. 2006 podle ustanovení § 35a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a v souladu s ustanovením § 1 odst. 1 zákona ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Tato vyhláška nabyla účinnosti dne 3. 4. 2006. Je sestavena do osmi článků, které postupně definují úvodní ustanovení, hlavní úkoly městské policie, řízení městské policie, její organizaci, povinnosti a oprávnění strážníků, stejnokroj strážníků, vnitřní organizační předpisy a účinnost.

Úvodním ustanovením se zřizuje Městská policie Třeboň, která je orgánem města Třeboň. Na základě tohoto ustanovení vzniká každému občanovi právo obracet se na strážníky městské policie s žádostí o pomoc, přičemž tato pomoc mu musí být v rámci rozsahu úkolů strážníka poskytnuta.

Mezi hlavní úkoly městské policie Třeboň patří zejména zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti města Třeboně a plnění dalších úkolů, stanovených zvláštními právními předpisy. Dalšími úkoly je pak ukládání a vybírání pokut v blokovém řízení za přestupky podle zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Při plnění svých úkolů městská policie spolupracuje s Policií České republiky.

Řízením Městské policie je pověřen starosta města Třeboň (pokud zastupitelstvo nepověří jiného člena zastupitelstva), který jedná jménem města v pracovněprávních vztazích strážníků. Rada města je oprávněna pověřit plněním některých úkolů týkajících se řízení městské policie určeného strážníka (vrchního strážníka městské policie Třeboň). Strážníci jsou v pracovním poměru k městu.

Podrobnou organizační strukturu upravují organizační předpisy městské policie.

Strážník je povinen při výkonu své pravomoci prokázat svou příslušnost k městské policii stejnokrojem s odznakem městské policie, identifikačním číslem a názvem města. Odznak městské policie nosí strážník na pravé straně prsou a identifikační číslo pod odznakem městské policie. Nášivka s názvem města se nosí na záloktí rukávu.

Povinnosti a oprávnění strážníků při výkonu jejich pravomoci uvádí podrobně zákon zák. ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů. Zákon uvádí rovněž případy, kdy strážník prokazuje svoji příslušnost k městské policii pouze průkazem městské policie anebo zmocněním příslušné obce.

Článek 6 obecně závazné vyhlášky města Třeboň č. 2/2006 popisuje základní výstrojní součástky stejnokroje strážníků městské policie.

Vnitřní organizační předpisy městské policie, které schvaluje rada města, upravují zejména organizační strukturu městské policie, rozsah pravomocí velitele městské policie při řízení městské policie, náplň činnosti pracovníků městské policie, řídicí vztahy uvnitř městské policie a podrobnosti o nošení stejnokroje strážníků a jeho součástí.⁷²

4.2 Územní působnost městské policie Třeboň

Městská policie může zabezpečovat činnost, pro kterou byla zřízena pouze na území obce, resp. města, kterým byla zřízena. Existuje však určitá výjimka, což je i případ městské policie Třeboň, kdy obec disponující svojí vlastní zřízenou obecní (městskou) policií, může na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí (ve správním obvodu téhož vyššího územně správního celku) vykonávat tuto činnost, resp. zajišťovat veřejný pořádek a plnit další činnosti spadající do kompetence obecní policie. Náležitosti smlouvy upravuje zákon o obecní policii.

Na základě veřejnoprávních smluv vykonává městská policie Třeboň činnost v obcích Ledenice, Majdalena a Štěpánovice.

⁷² Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 2/2006, kterou se zřizuje městská policie

4.3 Strážníci městské policie Třeboň

Zaměstnance městské policie Třeboň tvoří (stav k 31. 12. 2009) celkem 16 osob – z toho 11 strážníků a 5 civilních zaměstnanců – operátorek.

Strážníci jsou v pracovním poměru k městu dle §4 odst. 2 zákona o obecní policii, což znamená, že zaměstnanecký vztah strážníka je pracovně právním vztahem dle Zákoníku práce (§1 odst. 1 zákona č. 65/1965 Sb., Zákoník práce). Obecní policie je orgánem města, čímž se odlišuje např. od Policie ČR. Policisté jsou oproti strážníkům přímo zaměstnanci Policie ČR. Civilní pracovníci jsou ve stejném pracovním poměru jako strážníci, ovšem nesmějí vykonávat službu týkající se plnění úkolů městské policie. Většinou zabezpečují chod organizace po stránce administrativní a technické.

Strážníci vykonávají obdobné činnosti jako policisté pořádkové služby, stát jim přesto negarantuje stejné sociální postavení a jistoty v případě úrazů nebo nemocí z povolání. Nerovnost v postavení strážníků a policistů je patrná i v míře oprávnění k různým úkonům. Příkladem může být použití služební zbraně, kdy policisté mají v této oblasti daleko širší možnosti, oproti tomu strážník má právo použít zbraň pouze v krajní nouzi - tak jako kterýkoliv jiný občan.

4.3.1 Podmínky výkonu činnosti strážníka

Podmínky, které občan musí splňovat, jsou definovány opět zákonem o obecní policii. Paragraf 4 až 5 tohoto zákona stanovuje následující podmínky, na základě kterých se osoba může stát strážníkem obecní policie: české státní občanství, nejnižší věková hranice 21 let, trestní a občanská bezúhonnost, spolehlivost, tělesná a duševní způsobilost.

Na uchazeče pro výkon činnosti strážníka jsou kladeny též nároky týkající se vzdělání. Dále musí uchazeč absolvovat náročné fyzické testy a lékařské vyšetření zahrnující též testy zátěžové. Přijatý uchazeč následně absolvuje 10-ti týdenní rekvalifikační kurz, který je zakončen zkouškou na Ministerstvu vnitra se získáním osvědčení.

4.3.2 Povinnosti strážníků

Povinnosti strážníků jsou definovány také zákonem o obecní policii. Konkrétně se jedná o § 6 až 10 tohoto zákona. Strážník je dle ustanovení při výkonu plnění svých služebních povinností povinen vždy dbát cti a důstojnosti osob, stejně jako důstojnosti své a nezpůsobit nikomu bezdůvodnou újmu při výkonu své činnosti. Je též povinen seznámit osoby s jejich právy v souvislosti se zásahem, jenž do jejich práv či svobod zasahuje.

V pracovní době je strážník povinen provést v mezích zákona zákrok, v případě že je páčán trestný čin, přešupek či jiný delikt nebo je-li zde důvodné podezření z jejich páčání.

Tuto povinnost má strážník i mimo pracovní dobu, přičemž se musí prokázat průkazem městské policie, popřípadě ústním prohlášením „městská policie“. Jakým způsobem prokazuje strážník svoji totožnost je uvedeno v §9 zákona o obecní policii. Příslušnost podle tohoto paragrafu je prokazována stejnokrojem s odznakem obecní policie, identifikačním číslem a názvem města. „Jestliže vykonává strážník svou pravomoc na území obce, která je smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy podle §3a, prokáže se na požádání také zmocněním této obce.“⁷³

Existují však i výjimky, kdy strážník provést zákrok nemusí. Jedná se například o situaci, kdy je strážník pod vlivem léků nebo jiných látek, které by mohly ovlivnit jeho schopnost jednání nebo o situaci, pro niž nebyl řádně vycvičen a proškolen. Přesně jsou výjimky z povinností strážníků při výkonu služby vyjmenovány v §8 zákona o obecní policii.

4.3.3 Oprávnění strážníků

Oprávněním strážníků se rozumí souhrn zvláštních práv, která jsou specifická ve vztahu k základním právům občanů. Rozsah těchto oprávnění stanovuje celkový rozsah pravomoci strážníků.

⁷³ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, v platném znění

Oprávnění strážníků jsou obsažena v zákoně o obecní policii a teoreticky se dělí do tří skupin, a to na oprávnění zásadního významu, oprávnění běžná a oprávnění spojená s použitím donucovacích prostředků nebo zbraně.⁷⁴

Oprávnění zásadního významu

Zákon o obecní policii přiznává strážníkům téměř shodná oprávnění, jakými disponují policisté, existují zde pouze určitá omezení vycházející z užšího rozsahu působnosti.

Strážníci jsou dle výše uvedeného zákona oprávněni požadovat vysvětlení, požadovat prokázání totožnosti, předvést osobu, odebrat zbraň, zakázat vstup na určená místa, otevřít byt nebo jiný uzavřený prostor, odejmout věc, použít technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla a vstoupit do živnostenských provozoven.

Situace, pro které platí výše uvedená oprávnění, jsou uvedena v §11 až 17 zákona o obecní policii.

Oprávnění běžná

Běžná oprávnění lze dle jejich charakteru rozdělit do dvou základních skupin:

Jednak jde o oprávnění související s prováděním úkolů v oblasti záležitostí veřejného pořádku, které jsou spojené především s právem na dohlížení na dodržování obecně závazných právních aktů souvisejících s ochranou veřejného pořádku, s právem na dohlížení na dodržování pravidel občanského soužití, s odhalováním přestupků a s následným právem udělovat pokuty, atd.

A dále se jedná o oprávnění požádat kohokoliv o pomoc (tuto pomoc jsou si strážníci oprávněni vyžádat především při úkonech a činnostech bezprostředně související s plněním základních úkolů uložených obecní policii ze zákona.

Oprávnění spojená s použitím donucovacích prostředků a zbraně

V rámci svých povinností a výkonu služby jsou strážníci oprávněni použít v případě nutnosti donucovací prostředky, kterými dle zákona jsou hmaty, chvaty, údery a kopy sebeobrany; slzotvorné prostředky; obušek; pouta; úder služební zbraní; hrozba

⁷⁴ MACEK, P., HÁJEK, V. Obecní policie II.. Praha: Policejní akademie České republiky, 2003. s. 91

služební zbraní; varovný výstřel ze služební zbraně a technické prostředky k zabránění odjezdu vozidla.

Použit služební zbraň může strážník jen v omezených případech. Prakticky se jedná o podobné podmínky, které jsou stanoveny pro civilní osoby. Tyto podmínky jsou definovány zejména trestním zákonem č. 140/1961 Sb. (podmínka nutné obrany a podmínka krajní nouze) a také zákonem č. 147/1983 Sb., o zbraních a střelivu ve znění zákona č. 49/1990 Sb., který definuje služební zbraň jako zbraň, jejímž majitelem je obec.

V souvislosti s oprávněními zákon o obecní policii definuje další povinnosti a také zvláštní omezení strážníků při použití donucovacích prostředků, služebního psa a služební zbraně. Donucovací prostředky, psa ani zbraň strážník nesmí použít proti těhotné ženě, osobě vysokého věku, osobě se zjevnou tělesnou vadou či chorobou nebo osobě mladší 15 let.⁷⁵

4.4 Výroční zprávy o činnosti městské policie Třeboň

Vývoj, činnost a statistiky správního charakteru jsou podrobně zaznamenávány ve výročních zprávách městské policie Třeboň, které jsou vrchním strážníkem každoročně předkládány starostovi města. Jedná se o ucelený přehled a popis všech činností, respektive aktivit uskutečněných městskou policií za uplynulý rok. Tyto činnosti jsou podloženy statistickými údaji se stručným komentářem. Součástí je též rozbor hospodaření organizace.

4.5 Financování městské policie Třeboň v obecné rovině

Městská policie je orgánem města. Její financování je tedy uskutečňováno z městského rozpočtu, což vyplývá ze zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Městský rozpočet je základním finančním plánem města a město dle něj v průběhu kalendářního roku hospodaří. Je sestavován na jeden kalendářní rok. Struktura rozpočtu se zpracovává dle rozpočtové skladby stanovené vyhláškou Ministerstva financí ČR, a to formou závazných ukazatelů. V městském

⁷⁵ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, v platném znění, §21-23

rozpočtu jsou obsaženy příjmy a výdaje obce a také příjmy a výdaje vlastních zřízených organizací.

Městská policie sama vypracovává každoročně svůj návrh rozpočtu své organizace. Při jeho sestavování musí dbát na to, aby finanční prostředky byly dostatečné vzhledem k plnění určených úkolů a zároveň aby tyto prostředky byly stanoveny hospodárně. Stejně jako u městského rozpočtu, je i rozpočet městské policie tvořen příjmy a výdaji organizace.

4.6 Obecně závazné vyhlášky města Třeboň, spadající do kompetencí městské policie Třeboň

4.6.1 Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 2/2006, kterou se zřizuje městská policie v Třeboni

Přijetím této vyhlášky byla současně zrušena *Obecně závazná vyhláškou zastupitelstva města Třeboně č. 2/1992*, o městské policii, kterou se městská policie zřizovala původně. Podrobnosti týkající se *Obecně závazné vyhlášky zastupitelstva města Třeboň č. 2/2006*, kterou se zastupitelstvo města Třeboň usneslo vydat dne 13. 3. 2006 podle ustanovení § 35a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a v souladu s ustanovením § 1 odst. 1 zákona ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, uvádím již v kapitole 4.1, týkající se zřízení městské policie Třeboň.

4.6.2 Obecně závazná vyhláška města Třeboně č. 6 / 2006 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a o pravidlech pohybu psů na veřejných prostranstvích

Tuto obecně závaznou vyhlášku se zastupitelstvo města Třeboň se na svém zasedání dne 11. 9. 2006 usneslo vydat na základě § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, § 10 písmeno a), c) a d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Tato vyhláška nabývá účinnosti dnem 15. 9. 2006 a zároveň zrušuje obecně závaznou vyhlášku č. 3/1999, o udržování čistoty a pořádku ve městě

Třeboni ve znění obecně závazné vyhlášky č. 6/1999 a obecně závazná vyhláška č. 1/2002, o opatřeních k ochraně před hlukem a vibracemi.

Tato obecně závazná vyhláška stanovuje některá omezující opatření k zabezpečení veřejného pořádku, povinnosti k ochraně veřejné zeleně a pravidla pro pohyb psů na veřejných prostranstvích ve městě Třeboň.

Dle § 34 zákona č. 128/200 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleně, parky, a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Veřejnou zelení se potom pro účely této vyhlášky rozumí parky, uliční a sídlištní zeleně, aleje, solitérní stromy, travnaté a jiné plochy funkční a rekreační zeleně na veřejných prostranstvích ve vlastnictví města.

Za činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek ve městě se považuje stanování na plochách veřejné zeleně a vjíždění a odstavování motorových a přípojných vozidel na plochách veřejné zeleně. Tyto jmenované činnosti jsou na plochách veřejné zeleně zakázány. Tím nejsou dotčena ustanovení zvláštních předpisů. Zákaz vjíždění na plochy veřejné zeleně stanovený v předchozím odstavci neplatí pro vozidla vjíždějící na tyto plochy při provádění údržby veřejné zeleně.

Povinnosti chovatelů k zamezení úniku zvířat, i jejich volnému pohybu na veřejných prostranstvích jsou stanoveny zvláštním zákonem (např. § 11 odst. 2 a § 13 odst. 1 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání; za přešůpek lze udělit pokutu až 20.000,- Kč, za správní delikt do výše 100.000,- Kč.

Chovatel psa je povinen zajistit, aby na veřejných prostranstvích byl pes v doprovodu fyzické osoby způsobilé psa ovládat (dále jen „průvodce psa“). Průvodce psa je povinen na veřejném prostranství vést psa na vodítku. Tato povinnost se nevztahuje na plochy určené k volnému pobíhání psů (uvedené v příloze této vyhlášky). Je-li to nutné, zejména s ohledem na povahu psa, jeho poslušnost, i situaci na veřejném prostranství i plochách vymezených pro volné pobíhání psů, je průvodce psa povinen zabezpečit psa tak, aby neohrožoval zdraví osob nebo nepoškodil majetek (např. nasazením náhubku na mordu psa).

Dodržování této obecně závazné vyhlášky kontrolují pověření zaměstnanci městského úřadu a městská policie.

Jednání v rozporu s touto obecně závaznou vyhláškou je posuzováno u fyzických osob jako přešůpek, u právníckých osob a fyzických osob podnikajících, jako správní delikt. Pro ukládání sankcí se užíjí zvláštní předpisy (např. zák. č. 200/1990 Sb., o přešůpcích, ve znění pozdějších předpisů).

4.6.3 Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 1/2004, o omezení provozování výherních hracích přístrojů

Tuto obecně závaznou vyhlášku vydalo zastupitelstvo města Třeboně dne 26. 1. 2004 podle § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. i) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřídání) platném znění a podle § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění. Tato vyhláška nabývá účinnosti dne 14. 2. 2004 a zároveň ruší obecně závaznou vyhlášku č. 1/1999.

Tato obecně závazná vyhláška stanoví omezující opatření pro provozování výherních hracích přístrojů v Třeboni za účelem ochrany veřejného pořádku zejména vzhledem ke skutečnostem, že dle kodexu Světové zdravotnické organizace (WHO) je uznána diagnóza nemoci „patologické hráčství“ a provozování výherních hracích přístrojů v neomezené míře odporuje charakteru městské památkové rezervace a lázeňského města.

V územním obvodu města Třeboně mohou být výherní hrací přístroje provozovány pouze v místní části Přeseka v hernách, kasinech a hostinských provozovnách.

4.6.4 Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 8/2006 , o stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných tanečních zábav, diskoték a jiných kulturních podniků k zajištění veřejného pořádku

Tuto obecně závaznou vyhlášku se zastupitelstvo města Třeboně na svém zasedání dne 11. 9. 2006 usneslo vydat usnesením č. 567/2006 podle § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřídání), ve znění zákona č. 313/2002 Sb., a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřídání), ve znění pozdějších předpisů. Tato obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti dnem 1. 10. 2006

a zároveň obecně závaznou vyhlášku č. 3/1992/II, o provozování diskoték a tanečních zábav.

Tato obecně závazná vyhláška stanovuje podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných kulturních podniků v územním obvodu města Třeboň, přičemž územní obvod města Třeboň tvoří město Třeboň a místní části Břilice, Branná, Přesecka, Stará a Nová Hlína, část k. ú. Holičky.

Vyhláška vymezuje podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných tanečních zábav, diskoték a jiných kulturních podniků. Taneční zábavy a diskotéky a jiné kulturní podniky (dále jen „akce“) lze provozovat ve vnitřním prostoru budov /restaurace, sály, tančírny apod./ v době od 09.00 do 24.00 hodin, v pátek a sobotu do 03.00 hodin, v otevřeném prostoru /venkovním/ pak v době od 09.00 do 22.00 hod., v pátek a sobotu do 23.00 hod..

Pořadatel akce je povinen oznámit Městskému úřadu v Třeboni 5 dnů před jejím konáním: jméno a příjmení nebo název, trvalý pobyt nebo sídlo pořadatele akce, označení druhu akce nebo opakujících se akcí, datum a místo konání, předpokládaný počet osob, které se akce zúčastní, počet členů pořadatelské služby. Pořadatel je povinen zajistit, aby člen pořadatelské služby byl přítomen v průběhu konání celé akce a označen viditelným nápisem „Pořadatelská služba“.

Rada města Třeboně může na základě písemné žádosti pořadatele udělit výjimku. Výjimku lze udělit pouze na pořádání konkrétní akce, nebo v případě pravidelného opakování akce na určité delší časové období, maximálně však 1 rok. Žádost o výjimku musí být podána v dostatečném časovém předstihu, minimálně 15 dnů před konáním akce. Žádost musí obsahovat určení pořadatele, dobu a místo konání akce, přesný popis činnosti včetně uvedení druhu hudební produkce a jejího provozovatele, předpokládaný počet osob, který se akce zúčastní, identifikaci osoby, která odpovídá za zabezpečení pořadatelské služby.

Rada města může udělenou výjimku v průběhu trvání veřejné hudební produkce odejmout, vyjde-li na základě kontrolních zjištění najevo, že pořadatel řádně neplní povinnosti stanovené touto vyhláškou nebo dochází-li k narušování veřejného pořádku.

Kontrolní činnost provádí Městská policie Třeboň a pověřené zaměstnanci Městského úřadu.

4.6.5 Obecně závazná vyhláška města Třeboň č. 3/2006, o organizaci a řízení dopravy na území města Třeboň

Touto vyhláškou se zrušuje obecně závazná vyhláška č. 4/1992, o organizaci a řízení dopravy na území města Třeboň.

4.7 Přínos městské policie pro město a občany města Třeboň

Dle slov vrchního strážníka městské policie v Třeboni pana Vladimíra Školky výhody ve zřízení městské policie plynou zejména v zajištění veřejného pořádku a bezpečnostní problematiky konkrétní obce a jejich občanů. Neboť strážníci se zabývají pořádkovou službou nad rámec výkonu služby Policie ČR a výkon služby strážníka je tak minimálně zatížen administrativou, jeho posláním je služba "na ulici". Obec může tak díky zřízení městské policie působit na konkrétní problematiku, která jí tíží. Ke splnění těchto cílů může využít jak legislativní prostředky, tak technické (městské kamerové monitorovací systémy, radary na měření rychlosti, tísňová linka 156, preventivní programy). Přítomnost strážníků v obci zaručuje rychlejší řešení nahlášených událostí, jejich územní působnost je podstatně menší než působnost jednotlivých obvodů Policie ČR.

Jako jedinou nevýhodu ve zřízení městské policie pro obec by vrchní strážník ŠKOLKA viděl pouze ve finančním zatížení rozpočtu obce, kde je ovšem i tak přesvědčen, že náklady se vrací například v potírání vandalismu a ničení veřejného majetku. Nevýhodu zřízení Městské policie pro občany nevidí žádnou.

I přesto, že nejsou zpracovány žádné konkrétní analýzy, zdá se, že činnost městské policie má smysl a pro větší a zvláště pak velká města je zřízení vlastního pořádkového sboru téměř nutností. Samozřejmě není možné neustálé rozšiřování tohoto orgánu, již vzhledem k rozpočtovým omezením města, ale je potřeba přesně analyzovat ty problémové okruhy a činnosti, kterým by měla být dáována priorita i s akcentem na požadavky občanů.

ZÁVĚR

Klíčovým zákonem, který upravuje podmínky pro existenci a činnost místních pořádkových útvarů je zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii. Řešení záležitostí ochrany veřejného pořádku tak může být v kompetenci každé obce či města. V rámci samostatné působnosti mohou orgány obce a města rozhodnout o zřízení obecní či městské policie, je to možné na základě obecně závazné vyhlášky vydané příslušným zastupitelstvem. Této možnosti využilo v roce 1992 i město Třeboň, když vyhláškou č. 1/1992 městské zastupitelstvo zřídilo městskou policii. Město Třeboň, stejně jako mnoho dalších měst a obcí usoudilo, že zajišťování ochrany veřejného pořádku tímto způsobem je efektivnější, flexibilnější, než kdyby byla tato činnost zajišťována orgánem státní správy, tedy Policíí ČR. Mezi městskou policií a některými orgány státní správy (př. Policíí ČR a Ministerstvem vnitra) přesto existují těsné vazby, které znamenají především vzájemnou spolupráci, participaci a metodickou pomoc. Možnost přizpůsobení struktury místního orgánu zabezpečujícího ochranu veřejného pořádku konkrétním místně specifickým sociálním, geografickým a demografickým podmínkám je značnou devizou pro efektivní zabezpečování této veřejné služby na lokální úrovni. Existují zde další rozvojové možnosti, které dávají smysl této organizaci i do budoucna.

Ve své práci jsem se, mimo jiné, zabýval analýzou činnosti městské policie Třeboň v návaznosti na obecný historický vývoj těchto komunálních sborů v našich zemích, přičemž hlavní část práce byla soustředěna na možnosti činnosti tohoto orgánu s ohledem na legislativní rámec vymezující působnost a kompetence tohoto pořádkového sboru. Dospěl jsem k závěru, že městská policie je dnes prakticky nepostradatelnou součástí systému, který zabezpečuje tento druh veřejné služby. Přenesení této činnosti na více orgánů, resp. na orgány místní samosprávy je dobrým předpokladem pro docílení vyšší efektivity v této oblasti a přiblížení se této veřejné služby co nejvíce potřebám občanů města.

I přesto, že nejsou zpracovány žádné konkrétní analýzy, zdá se, že činnost městské policie má smysl a pro větší města je pak zřízení vlastního pořádkového sboru téměř nutností. Samozřejmě není možné tento orgán neustále rozšiřovat, již vzhledem k rozpočtovým omezením města, ale je potřeba přesně analyzovat ty problémové okruhy a činnosti, kterým by měla být dáována priorita i s akcentem na požadavky občanů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Literární zdroje

1. BENČO, J. *Veřejný sektor a veřejné služby*. Kunovice: Evropský polytechnický institut, 2005. 186 s. ISBN 80-7314-063-2
2. ČERNÝ, J., JANATA, J. *Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů*. Praha: Linde Praha a.s., 1999. 549 s. ISBN 80-7201-171-5
3. DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost*. 3. vyd. Praha: Karlova univerzita v Praze, 2002. 374 s. ISBN 80-246-0139-7
3. KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4
4. MACEK, P., HÁJEK, V. *Obecní policie II.* Praha: Policejní akademie České republiky, 2003. 168 s. ISBN 80-7251-133-5.
5. MACEK, P., UHLÍŘ, L. *Dějiny obecních policií. I., (Jejich odraz v heraldice)*. 1. vyd. Praha: Police history, 2004. 215 s. ISBN 80-86477-26-6
6. MATES, P, a kol.: *Policejní právo, právní předpisy s komentářem*, 2. vyd., Praha: Linde Praha, a. s. 2004, 359 s. ISBN 80-7201-482-X
7. NUNVÁŘOVÁ, S. *Veřejná politika a územní správa a samospráva: distanční studijní opora*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, fakulta Ekonomicko-správní. 2006. 112 s. ISBN 80-210-3958-2
8. PRŮCHA, P., a kol. *K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998. 157 s. ISBN 80-210-1751-1
9. PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6

Právní předpisy

1. Zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava České republiky*, v platném znění.
2. Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecní zřízení)*, v platném znění.
3. Zákon č. 553/1991 Sb., *o obecní policii*, v platném znění.

4. Zákon č. 200/1990 Sb., *o přestupcích*, v platném znění.
5. Zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích ČR, v platném znění.
6. Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 1/2004, *o omezení provozování výherních hracích přístrojů*
7. Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 2/2006, *kerou se zřizuje městská policie v Třeboni*
8. Obecně závazná vyhláška města Třeboň č. 3/2006, *o organizaci a řízení dopravy*
9. Obecně závazná vyhláška města Třeboně č. 6 / 2006, *k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a o pravidlech pohybu psů na veřejných prostranstvích*
10. Obecně závazná vyhláška zastupitelstva města Třeboň č. 8/2006, *o stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných tanečních zábav, diskoték a jiných kulturních podniků k zajištění veřejného pořádku*

Elektronické zdroje

1. Výroční zpráva Městské policie v Třeboni za rok 2009. [online]. 2010. [cit. 2010-03-08]. Dostupné z: <<http://www.mesto-trebon.cz/cz/informace/vyrocní-zprava-mestske-policie-za-rok-2009-6003.html>>.

PŘÍLOHY

Příloha I.: Přehled právních předpisů, které jsou důležité pro činnost obecní (městské) policie

Základní předpisy

zákon č. 1/1993 Sb. - Ústava české republiky
zákon č. 2/1993 Sb. - Listina základních práv a svobod
Zákon č. 40/1964 Sb. - Občanský zákoník
zákon č. 84/1990 Sb. - o právu shromažďovacím
zákon č. 101/2000 - o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
zákon č. 140/1961 Sb. - Trestní zákon
zákon č. 141/1961 Sb. - o trestním řízení soudním
zákon č. 513/1991 Sb. - Obchodní zákoník

Bezpečnost

zákon č. 553/1991 Sb. - o obecní policii
vyhláška MV č. 88/1996 Sb. - kterou se provádí zákon o obecní policii
zákon č. 119/2000 Sb. - o střelných zbraních a střelivu
zákon č. 156/2000 Sb. - o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů
zákon č. 283/1991 Sb. - o Policii České republiky
zákon č. 37/1989 Sb. - o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi

Obecní úroveň

zákon č. 128/2000 Sb. - o obcích (obecní zřízení)
zákon č. 129/2000 Sb. - o krajích (krajské zřízení)
zákon č. 200/1990 Sb. - o přestupcích
zákon č. 500/2005 Sb. - o správním řízení (správní řád)
zákon č. 50/1976 Sb. - zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)
zákon č. 20/1987 Sb. - o státní památkové péči

Doprava

zákon č. 361/2000 Sb. - o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů
vyhláška č. 30/2001 Sb. - kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích
zákon č. 12/1997 Sb. - o bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích
zákon č. 13/1997 Sb. - o pozemních komunikacích

Životní prostředí

zákon č. 17/1992 Sb. - o životním prostředí
zákon č. 86/2002 Sb. - o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
zákon č. 185/2001 Sb. - zákon o odpadech a o změně některých dalších zákonů

Pracovně právní vztahy

zákon č. 65/1965 Sb. - Zákoník práce
zákon č. 455/1991 Sb. - o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

Ostatní

zákon č. 246/1992 Sb. - na ochranu zvířat proti týrání
zákon č. 258/2000 Sb. - o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

ABSTRAKT

KOTÁSEK, L. *Samostatná působnost města a tvorba práva ve vztahu k řízení městské policie : bakalářská práce*. České Budějovice : Vysoká škola evropských a regionálních studií, o. p. s., 2010. 54 s. Vedoucí bakalářské práce Mgr. et Bc. Josef Kříha.

Klíčová slova: městská policie, normotvorná činnost, obecně závazná vyhláška, pravomoc, působnost, samostatná působnost obce, veřejný pořádek

Bakalářská práce v širším i užším smyslu analyzuje formou syntézy a analýzy příslušné legislativní předpisy jakožto legislativní nástroje předurčující „operační prostor“ obecní (městské) policie zejména při zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku. V užším smyslu se pak snaží z normativního pohledu objasnit širokost možností využití aplikačních přístupů při ochraně práva na úseku výkonu státní správy a územní samosprávy v daném teritoriu konkrétního územního samosprávného celku a to ve vztahu ke konkrétnímu útvaru městské policie v Třeboni.

Proto se bakalářská práce v první kapitole nejprve zabývá problematikou normotvorné pravomoci obcí, a to především pravomoci v samostatné působnosti obcí, a s tím spojené vydávání obecně závazných vyhlášek, které vlastně mohou být prvním a zároveň iniciačním krokem k případnému zřízení městské policie vůbec.

Další kapitola se zaměřuje na obecné vymezení organizace městských (obecních) policií, nastíněn je i historický vývoj, legislativní rámec a obecný účel existence těchto pořádkových útvarů, včetně součinnosti s dalšími orgány veřejné správy.

Následuje kapitola analýzy zřízení, organizace a činnosti Městské policie Třeboň.

V závěru je z obecných podkladů vyvozen konkrétní význam a přínos městské policie vůbec, zejména pak pro města a obce, a jejich občany.

ABSTRACT

KOTÁSEK, L. : *The separate powers of the town and making law in relation to management of municipal police. Bachelor thesis.* České Budějovice : The College of European and Regional Studies, o. p. s., 2010. 54 p. Supervisor: Mgr. et. Bc. Josef Kříha.

Key words: generally binding regulations, municipal police, power, public order, regulatory activity, the separate powers of the municipality, scope

Bachelor thesis in a broader and narrower sense by analyzing the synthesis and analysis of relevant legislative provisions as a legislative tool predisposing "operational space" local (municipal) police, particularly in the protection of local public policy issues. In a narrower sense, it seeks to clarify the normative view of the breadth of possibilities for using the application of approaches to protect rights in the field of state administration and local government in the territory of a particular local government unit and in relation to a particular department of the municipal police in Třeboň.

Therefore, the bachelor thesis in the first chapter deals with the regulatory powers of municipalities, especially the separate powers of the municipality, and the related issue generally binding regulations, which may actually be the first step in the initiative, while the eventual establishment of a municipal police at all.

The next chapter focuses on the general definition of the organization of urban (municipal) police, is outlined and the historical development, legislative and general purpose of the existence of these police departments, including synergies with other public authorities.

The following chapter analyzes the establishment, organization and activities of the Municipal police Třeboň.

The conclusion is drawn from the general background and benefits of particular significance at all municipal police, especially for municipalities and their citizens.