

PRÁVNÍ MONOGRAFIE

# Veřejné sbory

PAVEL MATES  
JINDŘICH ŠKODA  
FRANTIŠEK VAVERA



Wolters Kluwer  
Česká republika

Vzor citace: MATES, P., ŠKODA, J., VAVERA, F. *Veřejné sbory*.  
Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2011, s. 384.

Zpracovali:

doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. (kapitoly 1, 2, 5, 7, 8, 11, 19)

JUDr. Jindřich Škoda (kapitoly 6, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19)

JUDr. František Vavera, Ph.D. (kapitoly 3, 4, 12, 15, 19)

Recenzenti: JUDr. Václav Henych, JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.,  
JUDr. Radek Šmerda, Ph.D.

© doc. JUDr. Pavel Mates, CSc., JUDr. Jindřich Škoda, JUDr. František Vavera, Ph.D.,  
Praha, 2011

ISBN 978-80-7357-572-4

# Obsah

Seznam používaných zkratk	X
Předmluva	XVII
Slovo autorů	XVIII
O autorech	XX
<b>Úvodem</b>	<b>1</b>
1. Veřejné sbory v České republice	1
2. Zásada legality	5
3. Bezpečnost a veřejný pořádek	6
4. Několik poznámek k neurčitým pojmům a uvážení	11
5. Bezprostřední zásahy a faktické pokyny	13
<b>Kapitola první Organizace veřejných sborů</b>	<b>19</b>
1.1 Organizační principy uspořádání veřejných sborů	19
1.2 Policie	21
1.3 Vojenská policie	25
1.4 Celní správa	25
1.5 Vězeňská služba	28
1.6 Hasičský záchranný sbor	29
1.7 Zpravodajské služby	31
1.8 Obecní policie	32
<b>Kapitola druhá Funkce veřejných sborů</b>	<b>36</b>
2.1 Policie	37
2.2 Obecní policie	39
2.3 Vojenská policie	42
2.4 Vězeňská služba	44
2.5 Celní správa	46
2.6 Hasičský záchranný sbor	47
2.7 Zpravodajské služby	49

<b>Kapitola třetí Povinnosti příslušníků veřejných sborů</b>	51
3.1 Příslušník policie	55
3.2 Příslušník hasičského záchranného sboru	62
3.3 Příslušník celní správy	65
3.4 Příslušník vězeňské služby a justiční stráž	67
3.5 Příslušník Vojenské policie	72
3.6 Strážník obecní policie	74
3.7 Příslušník zpravodajské služby	76
3.8 Příslušník Bezpečnostní informační služby	76
3.9 Příslušník Úřadu pro zahraniční styky a informace	77
3.10 Příslušník Vojenského zpravodajství	77
3.11 Služební poměr příslušníka bezpečnostních sborů	82
3.12 Služební poměr vojáka z povolání	88
3.13 Pracovní poměr strážníka obecní policie	92
3.14 Odpovědnost příslušníků veřejného sboru	93
<b>Kapitola čtvrtá Součinnost a spolupráce</b>	97
4.1 Spolupráce s policií	97
4.2 Věcná a osobní pomoc	102
4.3 Technická podpora	103
4.4 Ochrana policie při výkonu rozhodnutí	103
4.5 Povolání k plnění úkolů policie	104
4.6 Uveřejňování informací	105
<b>Kapitola pátá Omezení osobní svobody</b>	110
5.1 Ústavní východiska	110
5.2 Obecné zásady omezení osobní svobody veřejnými sbory	113
5.2.1 Připoutání	117
5.2.2 Zajištění osoby	118
5.2.3 Policejní cely	120
5.2.4 Vyšetření na alkohol a jinou návykovou látku	122
5.2.5 Předvedení	124
5.2.6 Zákaz vstupu na určená místa	125

<b>Kapitola šestá Zásahy proti věcem</b>	127
6.1 Vydání a odnětí věci	127
6.2 Zajištění, odstranění a zničení nebezpečné věci	134
6.3 Vydání a odebrání zbraně	137
<b>Kapitola sedmá Vstup do obydlí a jiných prostor</b>	144
7.1 Ústavní východiska	144
7.2 Vstup do obydlí	146
7.3 Vstup do provozoven	151
7.4 Prohlídka dopravních prostředků	153
7.5 Zajišťování bezpečnosti osob	156
<b>Kapitola osmá Vykázání</b>	158
8.1 Domácí násilí	158
8.2 Vykázání	160
<b>Kapitola devátá Ochrana osob</b>	167
9.1 Vymezení pojmu	167
9.2 Ochrana osob jako specifický bezpečnostní úkol	169
9.3 Oprávnění využívaná při poskytování ochrany	176
<b>Kapitola desátá Donucovací prostředky a použití zbraně</b>	182
<b>Kapitola jedenáctá Pátrání a pátrací prostředky</b>	220
11.1 Vymezení pojmu	220
11.2 Druhy pátrání	221
11.3 Pátrání	223
11.4 Pátrací prostředky	224

<b>Kapitola dvanáctá</b>	<b>Zpracování informací</b>	230
12.1	Východiska právní úpravy	230
12.2	Podávání vysvětlení	232
12.3	Zjišťování totožnosti	235
12.4	Pořizování záznamů	239
12.5	Získávání informací z evidencí	240
12.6	Informace pro účely řízení o přestupcích	244
12.7	Zpracování osobních údajů	245
<b>Kapitola třináctá</b>	<b>Mlčenlivost</b>	262
<b>Kapitola čtrnáctá</b>	<b>Evropský policejní úřad (EUROPOL)</b>	272
14.1	Vymezení Europolu	272
14.2	Úkoly Europolu	275
14.3	Informační systém Europolu	277
14.4	Právo na přístup k osobním údajům	283
<b>Kapitola patnáctá</b>	<b>Mezinárodní spolupráce</b>	285
<b>Kapitola šestnáctá</b>	<b>Náhrada škody způsobené v souvislosti s plněním úkolů veřejného sboru</b>	290
16.1	Právní vymezení	290
16.2	Typy odpovědnosti státu za škodu v právní úpravě veřejných sborů	292
16.2.1	Odpovědnost za škodu způsobenou subjektu nezávislému na veřejném sboru	293
16.2.1.1	Specifické úpravy odpovědnosti státu za vzniklou škodu	297
16.2.1.2	Odpovědnost obce za vzniklou škodu	300
16.2.1.3	Odpovědnost příslušníka veřejného sboru	301
16.2.2	Odpovědnost veřejného sboru za škodu způsobenou příslušníkovi veřejného sboru	303

<b>Kapitola sedmnáctá</b>	<b>Kontrola zpravodajských služeb</b>	304
17.1	Charakteristika činnosti zpravodajských služeb	304
17.2	Vnější kontrola	305
17.2.1	Parlamentní kontrola	305
17.2.2	Vládní kontrola	309
17.2.3	Kontrola hospodářská	309
17.2.4	Soudní kontrola	310
17.2.5	Kontrola ze strany občanů	312
17.2.6	Specifická kontrola	312
17.3	Vnitřní kontrola	313
<b>Kapitola osmnáctá</b>	<b>Správní delikty</b>	315
<b>Kapitola devatenáctá</b>	<b>Působnosti veřejných sborů ve zvláštních zákonech</b>	326
19.1	Integrovaný záchranný systém a krizové řízení	326
19.2	Veřejné sbory a doprava	330
19.3	Úkoly veřejných sborů v boji proti návykovým a nebezpečným látkám	333
19.4	Poskytování zboží a služeb	336
19.5	Myslivost	336
19.6	Veřejné sbory a procesní předpisy	336
19.7	Humanitární akce	338
19.8	Zvláštní úkoly celních orgánů	338
19.9	Zvláštní úkoly policie	349
	Monografie a příspěvky ve sbornících	355
	Články v odborném tisku	358
	Rejstřík	360

# Seznam používaných zkratek

## pojmový aparát

<b>hasič</b>	příslušník Hasičského záchranného sboru
<b>celní správa</b>	Celní správa České republiky
<b>hasičský záchranný sbor</b>	Hasičský záchranný sbor České republiky
<b>inspektor</b>	policista povoláný k plnění úkolů v Ministerstvu vnitra
<b>inspekce policie</b>	Inspekce Policie České republiky
<b>policie</b>	Policie České republiky
<b>policista</b>	příslušník Policie České republiky
<b>Poslanecká sněmovna</b>	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
<b>strážník</b>	zaměstnanec obce zařazený do obecní policie, který splňuje podmínky § 4 odst. 1 zákona o obecní policii
<b>Senát</b>	Senát Parlamentu České republiky
<b>vězeňská služba</b>	Vězeňská služba České republiky
<b>zpravodajské služby</b>	zpravodajské služby České republiky

## právní úprava

<b>atomový zákon</b>	zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>celní zákon</b>	zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů
<b>Evropská úmluva</b>	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.)



<b>exekuční řád</b>	zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>informační zákon</b>	zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v znění pozdějších předpisů
<b>jednací řád Poslanecké sněmovny</b>	zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
<b>krizový zákon</b>	zákon č. 240/2000 Sb. o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů
<b>Listina základních práv a svobod</b>	usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 168/1998 Sb.
<b>občanský zákoník</b>	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
<b>přestupkový zákon</b>	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
<b>rozpočtová pravidla</b>	zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>soudní řád správní</b>	zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
<b>správní řád</b>	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
<b>trestní řád</b>	zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů
<b>trestní zákon</b>	zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů
<b>trestní zákoník</b>	zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění zákona č. 306/2009 Sb.
<b>účetnictví</b>	zákon č. 563/1991 sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
<b>Ústava</b>	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

<b>ústavní zákon o bezpečnosti České republiky</b>	ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb.
<b>zákon na ochranu zvířat</b>	zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o azylu</b>	zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o Bezpečnostní informační službě</b>	zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o celní správě</b>	zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o evidenci obyvatel</b>	zákon o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)
<b>zákon o finanční kontrole</b>	zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
<b>zákon o hasičském záchranném sboru</b>	zákon č. 238/2000 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o hlavním městě Praze</b>	zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o hornické činnosti</b>	zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o integrovaném záchranném systému</b>	zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o majetku České republiky</b>	zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o myslivosti</b>	zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů

<b>zákon o návykových látkách</b>	zákon č. 167/1998 Sb. o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o Nejvyšším kontrolním úřadu</b>	zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o obecní policii</b>	zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci</b>	zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o ochraně státních hranic</b>	zákon č. 216/2002 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic), ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o ochraně utajovaných informací</b>	zákon č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o ochraně veřejného zdraví</b>	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o ozbrojených silách</b>	zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o pobytu cizinců</b>	zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o policii</b>	zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o požární ochraně</b>	zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o právu petičním</b>	zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o provozu na pozemních komunikacích</b>	zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

<b>zákon o registrovaném partnerství</b>	zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o Rejstříku trestů</b>	zákon č. 269/1994 Sb., o Rejstříku trestů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o služebním poměru</b>	zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o správě daní a poplatků</b>	zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů,
<b>zákon o státní kontrole</b>	zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o státním občanství</b>	zákon č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o územním členění státu</b>	zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o veřejném ochránci práv</b>	zákon č. 265/2001 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o vězeňské službě</b>	zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o vojácích z povolání</b>	zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o Vojenské policii</b>	zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o Vojenském zpravodajství</b>	zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění zákona č. 284/2004 Sb.
<b>zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků</b>	zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.
<b>zákon o zabezpečení prezidenta republiky po skončení funkce</b>	zákon č. 48/2004 Sb., o zabezpečení prezidenta republiky po skončení funkce, ve znění pozdějších předpisů

<b>zákon o zbraních</b>	zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu a o změně zákona č. 156/2000 Sb., o ověřování střelných zbraní, střeliva a pyrotechnických předmětů a o změně zákona č. 288/1995 Sb., o střelných zbraních a střelivu (zákon o střelných zbraních), ve znění zákona č. 13/1998 Sb., a zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (zákon o zbraních), ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o zpravodajských službách</b>	zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy</b>	zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákon o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením</b>	zákon č. 137/2001 Sb., o zvláštní ochraně svědka a dalších osob v souvislosti s trestním řízením a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů
<b>zákoník práce</b>	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů
<b>živnostenský zákon</b>	zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů



# Předmluva

Když jsem byl osloven autory připravované publikace nazvané „Veřejné sbory“, abych jako ředitel bezpečnostního sboru, konkrétně Hasičského záchranného sboru ČR, sepsal předmluvu a celkově zhodnotil dílo, ani jsem zprvu nevěděl, do čeho jdu. Autoři mi předali rukopis publikace, který se skládal z téměř 400 stran textu. Materií věnovanou problematice složek, jejichž základním úkolem (velmi obecně vyjádřeno) je zajišťovat vnitřní bezpečnost a pořádek, jsem pročetl s velkým zájmem. Autorům jsem předal několik připomínek, ty však nijak neoslabují mé přesvědčení, že celé dílo je psáno s velkou erudicí a zejména že se jedná o jedinečnou publikaci z hlediska svého obsahu. Autoři se v ní zaměřili na popis veřejných sborů, tedy bezpečnostních sborů, Vojenské policie, Vojenského zpravodajství a obecní policie. Publikace je zdařile systematicky rozčleněna, zaměřená na jednotlivé oblasti činnosti veřejných sborů. Vychází nejen z ustanovení právních předpisů a komentářů věnovaných těmto předpisům, ale inspiraci nalézá i v řadě teoretických děl. Autoři systémově a precizně popisují rozdíly mezi veřejnými sbory, avšak rovněž i kvalitativně zdařile vymezují to, co mají veřejné sbory společné.

Sám jsem vnímal určitou mezeru v této oblasti publikační činnosti. Díla tohoto druhu aplikační praxe na úseku vnitřní bezpečnosti a pořádku citelně postrádá. Výjimkou jsou studie o Policii České republiky a komentáře k zákonu o policii. V současné době, kdy náš právní řád se stále mění, je navýsost přínosné popsat činnosti, úkoly, kompetence i povinnosti jednotlivých veřejných sborů. Nejvíce vidím přínos sepsání publikace pro studijní účely a pro přímou činnost příslušníků a zaměstnanců veřejných sborů. Publikace je však jistě využitelná také pro odbornou i laickou veřejnost.

Sepsání publikace vítám a pevně doufám, že dopomůže k vyšší erudovanosti ve veřejných sborech a určité propagaci těchto sborů jako subjektů, jejichž činnost je v rámci České republiky zásadní pro zajištění vnitřní bezpečnosti a pořádku.

*Praha, listopad 2010*

*genmjr. Ing. Miroslav Štěpán  
generální ředitel Hasičského záchranného sboru  
České republiky*

# Slovo autorů

Vážení čtenáři,

před necelým rokem jsme se na popud jednoho z nás rozhodli, že by bylo vhodné, efektivní a příjemné pokusit se o zpracování publikace zaměřené na problematiku veřejných sborů. Iniciací byla zejména skutečnost, že obdobná publikace na trhu podle našeho názoru chybí. Při zvažování jsme vzali rovněž v úvahu i fakt, že mnoho z těchto státních institucí zaměřených (zejména) na plnění specifických bezpečnostních úkolů a využívajících při jejich plnění i specifické nástroje představuje sice významnou, avšak pro širokou veřejnost ne zase tolik známou součást státního mechanismu. Do množiny veřejných sborů pak zařazujeme policii, hasičský záchranný sbor, vězeňskou službu, celní správu, Bezpečnostní informační službu a Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenskou policii, Vojenské zpravodajství a obecní policii. Toto členění vychází z racionálního popisu, struktury a působnosti těchto sborů, které zejména mají za úkol chránit Českou republiku a její obyvatele (více již v kapitole úvodem). Naší ideou a cílem bylo obsírně a objektivně popsat veřejné sbory a uvodit rozdíly mezi nimi, avšak rovněž i vymezit to, co mají společné. Poslední takto pojatou publikací, která se ovšem zaměřovala jen na policii, byla studie z pera prof. F. Lukeše, která pod názvem *Základy bezpečnostního práva* vyšla v roce 1971 v nakladatelství Academia. Naší snahou je tedy vyplnit určitou mezeru v této oblasti. Lakonicky řečeno, hlavním cílem je systematický popis veřejných sborů, jejich působností, činností a specifík. Při popisu této různorodé materie bylo současně nutno s ohledem na plánovaný rozsah publikace a zejména rozdílnost působnosti jednotlivých veřejných sborů přistoupit k zobecňování, které tak ne vždy zohledňuje všechna v úvahu přicházející dílčí specifika. S ohledem na to, co lze eufemisticky označit jako dynamiku našeho právního řádu, je třeba uvést, že jsme vycházeli ze stavu platného ke květnu roku 2010.

Publikace je rozčleněna na jednotlivé oblasti působnosti veřejných sborů (např. spolupráci, donucovací prostředky, mezinárodní spolupráci), též jsme neopomněli některá specifika veřejných sborů (např. pro zpravodajské služby, jejich kontrolu). Celá publikace je uvozena rozdělením veřejných sborů a jejich působností a popisem činností.



Naším cílem není znovu sepsat něco, co již bylo publikováno, ale popsat současný stav pro praktické použití. Publikace je primárně určena především pro praktickou činnost policistů, hasičů, celníků, příslušníků vězeňské služby, příslušníků zpravodajských služeb a strážníků obecní policie. Použitelná je ovšem též k pedagogickým účelům pro studium dané oblasti. Na základě zaměření a zpracování publikace je možné ji doporučit rovněž odborné i laické veřejnosti k rozšíření znalostí v oblasti problematiky veřejných sborů.

K dosažení vytyčeného cíle práce jsme zvolili metody analýzy, syntézy a komparace literatury a právních pramenů. Velmi bohatě jsme také využívali studia právních pramenů všeho druhu. Z tohoto pohledu se nám podařilo shromáždit dostupnou literaturu.

Takto rozsáhlá a ucelená práce věnovaná veřejným sborům vznikla za pomoci mnoha osob, které nám pomohly zejména se získáním podkladů, materiálů, ale též např. korekcí publikace. Naše velké díky patří zejména recenzentům publikace JUDr. Václavu Henychovi, řediteli odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, JUDr. PhDr. Petru Mlsnovi, Ph.D., náměstkovi ministra spravedlnosti, a JUDr. Radku Šmerdovi, Ph.D., náměstkovi ministra dopravy, a to za komplexní posouzení a podnětné připomínky. Dále naše poděkování patří genmjr. Ing. Miroslavu Štěpánovi, generálnímu řediteli Hasičského záchranného sboru ČR, za sepsání předmluvy a podporu při zpracování publikace. Celé dílo by jistě nemohlo vzniknout také bez trpělivosti a pochopení našich drahých poloviček, Mileny, Daniely a Radky.

*Praha, listopad 2010*

*autoři*

# O autorech

**Doc. JUDr. Pavel Mates, CSc.**, od roku 1972 působil na Právnické fakultě MU v Brně, habilitoval se v roce 1995. V roce 1992 byl soudcem Ústavního soudu ČSFR, v současnosti přednáší na Právnické fakultě ZČU Plzeň a Vysoké škole finanční a správní v Praze. Zabývá se problematikou e-governmentu, správního práva trestního a právem informačních systémů a na toto téma publikoval několik monografií, učebnic a větší počet článků v domácím i zahraničním odborném tisku. Je místopředsedou komise pro správní právo Legislativní rady vlády a předsedou, resp. členem, několika rozkladových komisí a členem zkušební komise České advokátní komory.

**JUDr. Jindřich Škoda (1960)** se věnuje problematice právní úpravy na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti (včetně problematiky právní úpravy veřejných sborů) od roku 1992. Podílel se legislativně na přípravě řady zásadních právních úprav náležejících do působnosti Ministerstva vnitra. Je spoluautor komentáře k zákonu č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, a autor a spoluautor recenzovaných článků zaměřených na bezpečnostní problematiku a problematiku služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

**JUDr. František Vavera, Ph.D., (1980)** je státní tajemník a náměstek ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví. Zastává též funkci vedoucího oddělení právního Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR. Absolvent Policejní akademie ČR v Praze (bakalář 2002, magistr 2004). Doktor práv z Akademie Policajného zboru v Bratislavě (2005). Absolvent doktorského studijního programu na Policejní akademii ČR v Praze (2007). Člen rozkladové komise ministra zdravotnictví a ministra dopravy. Lektor obecné části správního práva na Institutu pro místní správu. Člen rozkladové komise ministra vnitra a poradní komise ministra vnitra ve věcech služebního poměru. Člen redakční rady časopisu „Bezpečnostní teorie a praxe“. Pedagog na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni a Vysoké škole Karlovy Vary. Externí pedagog na Policejní akademii ČR v Praze. Spoluautor či člen autorského kolektivu některých publikací se zaměřením na kriminalistiku, zejména úvod do kriminalistiky a její vývoj. Autor a spoluautor několika desítek článků s tematikou kriminalistické vědy, práva či bezpečnostních orgánů v odborných i veřejně dostupných periodikách.

# ÚVODEM

---

1. Veřejné sbory v České republice
  2. Zásada legality
  3. Bezpečnost a veřejný pořádek
  4. Několik poznámek k neurčitým pojmům a uvážení
  5. Bezprostřední zásady a faktické pojmy
- 

## 1. Veřejné sbory v České republice

Nalézt prvek, v němž by byl obsažen svorník společný pro všechny veřejné sbory, není záležitostí právě jednoduchou. Všechny tyto sbory nejsou totiž veřejné v tom smyslu, že by jejich příslušníky mohl na základě stanovených vnějších znaků každý běžně identifikovat. V tomto případě by sem totiž nemohly náležet zpravodajské služby, pro které je charakteristické právě to, že jejich příslušníci působí utajeně. Nelze použít ani poměrně jednoduché vymezení, že jde o ty, které jsou takto označeny zákonem. Ve smyslu zákona o služebním poměru by mezi veřejné sbory nepatřila Vojenská policie, Vojenské zpravodajství ani obecní policie. Pouze většinově přichází v úvahu kritérium organizačního uspořádání, z něhož se však vymyká obecní policie.

To, co činí tyto sbory veřejnými, je jejich veřejnoprávní charakter, jak co do jejich zřízení, které se děje zákonem, resp. na základě zákona, tak i obsahu činnosti, která je regulována předpisy veřejného, především správního práva, přičemž jejich zřizovatelem je stát nebo obec.<sup>1</sup>

Ve smyslu organizačním náleží mezi veřejné sbory policie, hasičský záchranný sbor, celní správa, Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace, Vojenská policie, Vojenské zpravodajství, vězeňská služba a obecní policie.<sup>2</sup> Vedle toho se v literatuře objevuje pojem

---

<sup>1</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 642/08.

<sup>2</sup> Jiné členění podává B. Vangeli, podle něhož je obecní policie ozbrojenou bezpečnostní složkou, nikoli sborem, a mezi sbory řadí dále např. tzv. veřejné stráže (Vangeli, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 54–55). V. Sládeček

tzv. subsidiárních či asistenčních veřejných sborů. Tuto povahu má u nás zejména armáda, pokud je povolána k plnění úkolů policie. Postavení příslušníků ozbrojených sil lze ve stručnosti vyjádřit tak, že zůstávají příslušníky armády a vztahují se na ně i příslušné předpisy, materiálně se však mění v policisty. Jejich úkoly, resp. pravomoci, jsou ovšem omezené pouze na určité oblasti, a nikoli veškerou činnost policie.<sup>3</sup>

Významnější než hledisko institucionální či organizační je pro charakteristiku veřejných sborů stránka obsahová. Jejich úkolem je především chránit určité tzv. policejní statky před nebezpečím a poruchami a udržovat, případně obnovovat stav, který lze obecně označit jako veřejný pořádek a bezpečnost.<sup>4</sup> Mezi tyto statky jsou tradičně řazeny ochrana státu, veřejná bezpečnost, bezpečnost osob a majetku, klid, mravnost, veřejné zdraví; jejich okruh se však stále rozrůstá, a podat tu úplný výčet není s ohledem na dynamiku dosti dobře možné a ostatně ani účelné.<sup>5</sup> Pokud hodnotíme policejní statky optikou ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, tvoří součást širšího rámce, který je označován jako bezpečnost státu. Ta v sobě zahrnuje zahraniční politiku, vojenskou obranu a vnitřní bezpečnost a pořádek a její cíl spočívá v péči o zajištění životů lidí, dodržování lidských práv a svobod, majetku a životních jistot, jakož i fungování státu.

---

upozorňuje, že sousloví „České republiky“ je svým způsobem relikv ještě z období federace, protože pojmově nemůže jít o sbor jiného státu (Sládeček, V. *Obecné právo správní*. Praha : ASPI, 2009, s. 275). Pokud jde o Vojenskou policii a Vojenské zpravodajství, netvoří součást ozbrojených sil, jejich příslušníci jsou vojáci z povolání, kteří konají službu pro potřeby ozbrojených sil.

<sup>3</sup> Podrobněji k tomu viz Nový, D. Právní aspekty mimořádného povolávání vojáků k plnění úkolů policie. *Správní právo*, 5–6/2004, s. 304 a násl. Mutatis mutandis to platí i pro případ, kdy budou příslušníci jednoho veřejného sboru povoláni k plnění úkolů jiného sboru (např. příslušníci vězeňské služby a celníci mohou být povoláni k plnění úkolů policie, pokud síly a prostředky policie nebudou dostatečné k zajištění vnitřního pořádku a bezpečnosti, přičemž se tak může stát jen na dobu nezbytně nutnou).

<sup>4</sup> Toto vymezení můžeme nalézt v literatuře jak naší, tak zahraniční, starší i novější. K dokreslení pro příklad uvádíme Maršan, R. *Dějiny policejní organizace rakouské*. Praha, 1904, Laštovka, K. *Československé správní právo. Část zvláštní*. Praha, 1936, s. 43–44 a Autin, J.-L., Ribot, C. *Droit administratif général*. Paris : LexisNexis, Litec, 2005, s. 164.

<sup>5</sup> Ve starší literatuře a judikatuře se pod pojmem policie chápala činnost, která byla vykonávána v jednotlivých odvětvích veřejné správy, např. policie zdravotní, stavební, požární a další. Po roce 1948 bylo od této terminologie upuštěno a naše literatura ani praxe se k němu již nevrátily. Naproti tomu v nauce např. francouzské se s ním můžeme setkat i v současnosti.

Bezpečnost státu je tedy zajišťována vnitřními a vnějšími funkcemi státu a jeho orgánů (článek 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky). Z tohoto pohledu je možno konstatovat, že ochrana těchto statků náleží mezi úkoly, resp. funkce státu vůbec s tím, že pro veřejné sbory jde o úkol prioritní. Vycházíme-li z toho, že základní funkcí státu je zajištění reprodukce společnosti, pak v tomto případě je toto poslání naplňováno zejména mocenskými prostředky, aniž by se samozřejmě redukovala jen na ně.<sup>6</sup>

Veřejné sbory působí zásadně dovnitř České republiky, na čemž nic nemění ani fakt, že jejich příslušníci mohou působit i na území jiných států (např. policisté podle § 93 zákona o policii nebo příslušníci vězeňské služby podle § 1 odst. 5 zákona o vězeňské službě), resp., jako je tomu u některých zpravodajských služeb, je jejich činnost obrácena do zahraničí. Neřadíme sem tedy ozbrojené síly, které jsou sice v širším smyslu jednou ze složek bezpečnostního systému, nicméně chrání zásadně vnější bezpečnost republiky. Tuto systematiku lze dovodit i z článku 3 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, který stanoví, že bezpečnost republiky zajišťují především ozbrojené síly a ozbrojené bezpečnostní sbory, záchranné sbory a havarijní služby.<sup>7</sup>

Je samozřejmé, že zmíněné policejní statky jsou chráněny i dalšími orgány veřejné moci, především exekutivními a soudními. Nicméně u veřejných sborů jde o jejich činnost základní, hlavní, kterou provádějí trvale, a to zejména i v těch případech, kdy ostatní orgány z nějakého důvodu (technického, organizačního, právního) zasáhnout nemohou a hrozí-li nebezpečí z prodlení. Mimo to existují určité hrozby, které mohou být nebezpečné pro samotné základy státu, jeho kvalitu a fungování, jejichž profylaxe, případně odstranění poruchy, je svěřena vesměs nebo výhradně těmto specializovaným veřejným sborům, které si vytváří každý stát. Jejich působnosti jsou vymezeny různě. Zatímco orgány typu policie v dnes běžném smyslu tohoto slova ji mají stanovenou obecněji, jiné sbory se soustřeďují pouze na technická rizika (typicky hasičský sbor) nebo jen na

---

<sup>6</sup> Holländer, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 102–103.

<sup>7</sup> Pavlíček, V., et al. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky, část 1*. Praha : Linde, 2001, s. 497 a násl. Autoři zde rozlišují mezi orgány policejními, kam řadí policii, obecní policii, vězeňskou službu a justiční stráž, Vojenskou policii a dosud nezřízenou parlamentní stráž, zpravodajské služby a záchranné a havarijní služby, kam náleží zejména hasičský záchranný sbor.

určitou výšeč (např. orgány celní správy).<sup>8</sup> Takto vymezené hranice mezi nimi ovšem nemusí být nepřekročitelné, protože jednotlivé sbory mohou podle okolností plnit i jiné než vlastní úkoly (typicky je tomu tak v souvislosti s fungováním integrovaného záchranného systému nebo tam, kde jsou příslušníci sboru povoláni k působení v jiném sboru).

K definičním znakům veřejných sborů patří, že s jejich činností je spojována možnost použití donucení ve smyslu násilného fyzického přinucení k plnění povinnosti nebo zabránění, odvracení od porušování zákazu.<sup>9</sup> Jde o oprávnění pro ně sice typické, nicméně rozhodně nejde o výlučnou formu činnosti. Veřejné sbory by měly usilovat o to, aby vůbec nenastala situace, kdy je zapotřebí k donucení sáhnout. V konkrétním případě je pak použití těchto prostředků ultima ratio, uchýlit se k nim lze, až na výjimky, teprve v případě, že selžou jiné mírnější prostředky, jakými je např. výzva, aby dotyčný od protiprávního jednání upustil, nebo hrozba, že proti němu bude zasaženo.<sup>10</sup> Na druhé straně donucení je sice fenoménem, s nímž se lze setkat v činnosti nejrůznějších orgánů veřejné moci, ale u veřejných sborů přichází jeho použití v úvahu mnohem častěji, a to v podobě přímého donucení. Smyslem činnosti veřejných sborů přitom vždy je sloužit veřejnosti, ať už svoje úkoly realizují prostředky donucovacími, nebo jinými.

Vedle těchto činností, které jsou hlavní, základní, plní většina veřejných sborů i funkce orgánů veřejné správy tím, že vydávají konkrétní

---

<sup>8</sup> Kačík, E. Policie a jej pojem vo vývoji štátu a práva. In *Historie a současnost veřejné správy*. Brno : MU, 1993, s. 56–57; Křepelka, F. *Europol jako policie nadnárodního celku, Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno : Mezinárodní politologický ústav, MU, 2002, s. 214. V tomto smyslu se jejich činnosti blíží pojmu policie tak, jak začal být používán v 19. století a např. ve francouzské literatuře je používán dosud, tedy jakožto činnosti, jejímž posláním je pečovat o pokoj, řád a pořádek a bezpečnost pozorováním, předcházením práva a represí (srovnej např. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 13–14; Weyr, F. *Československé právo správní. Část všeobecná*. Brno, 1922, s. 39; de Forges, J.-M. *Droit administratif*. PUF, 1991, s. 186–191, nebo Gaudement, Y. *Traité de droit administratif. Tom 1 Droit administratif général*. Paris : L. G. D. J., 2001, s. 721–736).

<sup>9</sup> Tímto oprávněním ovšem vůbec nedisponují zpravodajské služby, a pokud jde o hasičský záchranný sbor, právní úprava jej výslovně umožňuje použít jen vůči věcem.

<sup>10</sup> Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha; Brno : Orbis, 1932, s. 78–79. Hrozba použití síly je možná jen tam, kde ji zákon připouští, a musí při ní být respektována ostatní práva, např. na zachování lidské důstojnosti (zevrubně se touto problematikou zabývá na pozadí rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci Gäfgen versus Německo z roku 2008, Herczeg, J. Plody z otráveného stromu a ústavněprávní limity získávání informací v trestním řízení. *Trestněprávní revue*, 2009, č. 3).

správní akty, provádějí kontrolu a další. Jde o funkce, které jsou vedlejší i v kvantitativním smyslu, a vlastním posláním veřejných sborů je zabezpečovat „policejní“ úkoly. Některé z nich působí v různém rozsahu také jako orgány činné v trestním řízení.

## 2. Zásada legality

Výchozí zásadou, která určuje činnost veřejných sborů, je zásada zákonosti. Plyne z jednoho ze základních principů právního státu: orgány veřejné moci mohou činit pouze to, co je jim zákonem výslovně povoleno (článek 2 odst. 3 Ústavy a článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Bez příslušné zákonné licence nesmějí veřejné sbory zasahovat do práv a svobod. Je třeba připomenout, že takové výslovné zákonné zmocnění je nezbytné tam a pouze tam, kde policie vystupuje jako orgán veřejné moci. Řada úkolů policie má ovšem charakter servisních činností a jakkoli si bez nich nelze její činnost představit, nejde tu o výkon veřejné moci a postačuje zde pouhý obecný zákonný rámec.<sup>11</sup>

Problém je však v tom, že činnost veřejných sborů je realizována převážně v podobě faktických pokynů a bezprostředních zásahů, a nikoli formalizovaných aktů a jejich právní rámec nemůže být vyznačen zcela přesně. Situace je o to složitější, že členové těchto sborů se musí mnohdy v krátkém časovém okamžiku rozhodnout, jak postupovat, přičemž důsledky těchto rozhodnutí mohou být až fatální.<sup>12</sup>

Zmocnění, na jejichž základě jsou příslušníci veřejných sborů oprávněni postupovat, mají být konkrétní zejména tam, kde dochází k zásahu vůči nejdůležitějším hodnotám, jakými je život a zdraví lidí (např. § 56 zákona o policii, § 20 zákona o obecní policii a § 18 zákona o vězeňské službě uvádějí přesné podmínky, za nichž lze použít zbraň). Protože však prakticky není možno přesně stanovit všechny situace a podmínky, za nichž mají být různé zásahy realizovány, uplatňují se v právní úpravě veřejných sborů často tzv. všeobecné autorizační doložky, které jsou používány tam, kde speciální

<sup>11</sup> Vangeli, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 61; otázkou potřeby zákonného zmocnění k výkonu funkcí orgánů veřejné moci se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 623/2002, když konstatoval, že takové zmocnění je třeba jen tam, kde se v nějaké formě uplatňuje veřejná, státní moc.

<sup>12</sup> Tuto problematiku zevrubně rozebírá Inciaredi, J. A. *Trestní spravedlnost. Ústavní principy trestního práva, trestního řádu a nápravné výchovy*. Praha : Victoria Publishing, 1994.

zmocnění neposkytuje dostatečný podklad pro jejich postupy.<sup>13</sup> Na základě obecných zmocnění mohou veřejné sbory postupovat také v případech, že neexistuje speciální zmocnění pro jiné orgány veřejné moci. Možné ohrožení legality, k němuž díky této obecné úpravě otevírá prostor, jsou korigována zakotvením a realizací obecných zásad fungování veřejných sborů. Zejména je třeba uplatnit zásadu proporcionality a subsidiarity postihu, z nichž plyne, že zásah má být uskutečněn pouze v míře, která je nezbytně nutná, a jen tam, kde selhávají jiné prostředky. Další stěžejní zásadou je, že podmínky k zásahům do práv osob mají být vždy vykládány restriktivně.<sup>14</sup>

### 3. Bezpečnost a veřejný pořádek

Úkoly, které mají jednotlivé veřejné sbory plnit, jsou značně různorodé, spojujícím článkem pro ně je, že mají chránit bezpečnost a veřejný pořádek, což jsou hodnoty, kategorie vzájemně související a podmiňující se. Jde přitom o typické neurčité pojmy, jimiž si zákonodárce vypomáhá vždy, když není schopen dostatečně přesně formulovat hypotézu normy, jejímž účelem je chránit určité statky před nebezpečími, zejména pokud jsou tato nebezpečí abstraktní povahy, což je případ v oblasti veřejných sborů častý.

Společnost se běžně nachází a funguje v normálním stavu a tam, kde se vyskytuje nebezpečí, dochází k jeho vychýlení ať již reálně, anebo potencionálně, tedy společnost je ohrožena. Původ tohoto ohrožení může být v jednáních lidí, přírodních událostech nebo okolnostech označovaných jako vyšší moc a jeho příčiny mohou být dány důvody uvnitř státu či pocházet zvnějšku. Hrozba však může mít i nemateriální povahu v podobě šíření myšlenek, soudů nebo informací (typicky šíření poplašné zprávy nebo vyzrazení utajované informace).<sup>15</sup> O nebezpečí jde tam, kde společnosti, resp. jejím členům, hrozí škoda či jiná újma.

<sup>13</sup> Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 15–16.

<sup>14</sup> K problematice legality v činnosti orgánů veřejné moci existuje dnes jen těžko evidovatelná literatura a judikatura. Proto jen namátkově jako příklad připomínáme Braibant, G., Stirn, B. *Le droit administratif français*. Paris : Dalloz, 2002, s. 229 a násled., Rivero, J., Waline, J. *Droit administratif*. Paris : Dalloz, 2002, s. 441 a náleze Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 639/2000, v němž je kladen důraz na to, aby každý donucovací akt policie, a tedy i všech ostatních veřejných sborů, měl oporu v zákoně.

<sup>15</sup> Bartoň, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha : Leges, 2010, s. 202.



Třebaže se v politických dokumentech i právních předpisech hovoří o bezpečnosti státu, jeho institucí, uspořádání atd., fakticky vždy jsou chráněni jednotlivci a jejich práva na život, zdraví, majetek a další.<sup>16</sup> Ostatně bezpečnost je i předpokladem k tomu, aby lidská práva a svobody mohly být skutečně garantovány a realizovány.<sup>17</sup> Tím ovšem nemá být řečeno, že by ochrana bezpečnosti byla těmito úkoly vyčerpána či by se redukovala jen na ně. Její poslání je širší a zahrnuje zejména též ochranu suverenity státu, která tvoří v kontextu demokratického právního státu předpoklad k ochraně uvedených hodnot.

Zákonodárce obvykle zůstává právě jen u konstatování, že je třeba chránit bezpečnost nebo odvracet nebezpečí. Zpravodajské služby tak zajišťují informace o činnostech, které by mohly ohrozit bezpečnost republiky, úkolem policie je chránit bezpečnost osob a majetku, vězeňská služba má zajišťovat pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti atd. Spíše jen výjimečně se můžeme setkat s tím, že je nebezpečí blíže popsáno v zákoně. Například podle § 3 odst. 1 krizového zákona je stavem nebezpečí situace, kdy jsou v případě živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody nebo jiného nebezpečí ohroženy životy, zdraví, majetek, životní prostředí, pokud nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu a současně není možné odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému. Problém takových explikací spočívá v tom, že nebezpečí je sice popsáno, ale vesměs na základě neurčitých pojmů, takže příliš pevnou oporu aplikační praxi neposkytuje.

O tom, zda se jedná o nebezpečí, nebo naopak ještě existuje stav bezpečí, rozhoduje celá řada okolností obecné i zcela konkrétní povahy. Při hodnocení situací je třeba přihlížet k tomu, jaké je celkové klima ve společnosti, její sociální, ideologické, ekonomické a další poměry. Ty se pak mohou promítnout do posouzení toho, zda je určitá situace nebezpečnou, nebo jde o pouhou nepříjemnost či obtěžování. Například demonstrace občanů není běžně nebezpečnou, může se jí však stát v době významných ekonomických potíží, vždy představuje ohrožení bezpečnosti shluknutí

---

<sup>16</sup> Filip, J. Nástin problému bezpečnosti státu z pohledu ústavního práva. In Dančák, B., Šimíček, V. (eds.) *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno : MU, Mezinárodní politologický ústav, 2002, s. 25.

<sup>17</sup> F. Emarcora konstatoval, že lidská práva jsou účelem moderního státu, jehož funkcí je mezi jinými chránit bezpečnost svých občanů i dalších osob (*Grundriss einer allgemeinen Staatslehre*. Berlin : Duncer & Humbolt, 1979, s. 8).

většího počtu extrémistů bez ohledu na to, z jakého politického spektra pocházejí. Setrvalé zvýšenému nebezpečí jsou vystaveni ústavní činitelé a budovy, v nichž sídlí orgány veřejné moci. Při vymezování nebezpečí je třeba brát v úvahu hlediska kvantitativní i kvalitativní: O nebezpečí můžeme nepochybně hovořit až v případě, kdy hrozí významnější škoda či jiná újma chráněnému objektu, existuje-li kvalifikovaná úroveň ohrožení či poškození hodnoty, a nikoli tam, kde jde pouze o ojedinělé a nedůležité vybočení z normálního stavu. Hranice mezi tím, kdy je již bezpečnost ohrožena a kdy ještě o nebezpečí nejde, není ostrá.<sup>18</sup> V praxi tak vzniká složitá situace vzhledem k tomu, že nebezpečí, resp. bezpečí mají objektivní povahu, avšak to, která část z této dvojice je v daném případě dána, leží na subjektivním posouzení příslušníků veřejných sborů.

Úkolem veřejných sborů je stále pečovat, aby nebezpečí vůbec nevznikala, a pokud k poruše dojde, mají ji co nejdříve eliminovat. Například zákon o hasičském záchranném sboru to v § 1 odst. 1 vyjadřuje tím, že stanoví jako základní poslání sboru chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při mimořádných událostech. Pokud příslušníci veřejných sborů shledají, že určitý prostředek není k zvládnutí situace dostatečný, musí použít jiný. Jistá míra nebezpečí je ovšem v moderní společnosti přítomná trvale, ať již jako produkt technologií, nebo chování lidí, a veřejné sbory se mají starat o to, aby zůstala právě v této latentní podobě. Jak upozornil již prof. Merkl, je posláním všech orgánů veřejné moci starat se o profylaxi, a pokud zůstane bez účinku, učinit kroky k nápravě.<sup>19</sup> Specifikum veřejných sborů spočívá v tom, že u nich jde o trvalou a dominující činnost.

Druhým hojně frekventovaným pojmem je veřejný pořádek. Příslušné zákony ukládají veřejným sborům, aby chránily veřejný pořádek, ve jménu veřejného pořádku mohou být zákonem omezena základní práva a svobody,<sup>20</sup> porušení veřejného pořádku je správním deliktem atd.

Prvorepublikový Nejvyšší správní soud vymezil veřejný pořádek (dobovou díkčí veřejný pokoj a řád) jako souhrn právních norem a norem

---

<sup>18</sup> Lukeš, Z. *Základy bezpečnostního práva*. Praha : Academia, 1971, s. 26–27. Podrobně se této otázce věnuje J. Vaníček, např. v článku *Mimořádná opatření jako nástroj řešení mimořádných situací*. *Správní právo*, 3/2002, s. 154 a násl.

<sup>19</sup> Merkl, A. *Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha; Brno : Orbis, 1932, s. 82.

<sup>20</sup> Tato licence je obsažena jak v Listině základních práv a svobod (např. článek 12 odst. 2, článek 14 odst. 3 a článek 19 odst. 2), tak v Evropské úmluvě (např. článek 8 odst. 2, článek 9 odst. 2 a článek 11 odst. 2).

etických a společenských, jejichž zachovávání je podle panujících obecných představ podmínkou klidného a spořádaného soužití, jednak jde i o stav společnosti těmto normám odpovídající.<sup>21</sup> Naznačil zde, že veřejný pořádek lze chápat v užším a širším smyslu. Zatímco v prvním pojetí sem spadají pouze pravidla, která nejsou výslovně právně formulována a jejichž zachovávání je podmínkou spořádaného společenského soužití, ve druhém smyslu jsou sem řazena jak pravidla právní, tak i ostatní, a jak patrně, právě toto pojmání vzal soud za podklad pro pochopení veřejného pořádku a pro jeho ochranu.

Z tohoto pojmání vyšel i Nejvyšší správní soud, když označil veřejný pořádek jako neurčitý právní pojem s proměnlivým obsahem, který má heterogenní povahu, protože v sobě obsahuje nejen normy právní, ale i další, které nespojuje jejich závaznost a původ, ale účel, jímž je optimální fungování společnosti. Veřejný pořádek pak vymezil jednak jako normativní systém, na kterém je založeno fungování společnosti v daném místě a čase, zahrnující v sobě normy právní, ale také politické, morální a další, které jsou pro její fungování nezbytné, jednak faktický stav, k němuž je dodržování celého tohoto normativního systému zaměřeno. Zdůraznil přitom, že veřejný pořádek je předpokladem k tomu, aby mohlo být zajištěno fungování České republiky v duchu ústavních principů.<sup>22</sup>

Stojí jistě za pozornost, že v tomto širokém smyslu pojímá veřejný pořádek i Soudní dvůr Evropských společenství, když poukázal na souvislost jeho existence nejen s předpisy právními, ale také morálními a náboženskými a dalšími.<sup>23</sup>

Potřeba dodržování veřejného pořádku je nutně spojena s určitými omezeními, bez nichž by nebylo možné, aby společnost normálně fungovala, a která musí akceptovat každý. Profesor J. Vahle to vyjádřil tak, že svobody plynoucí z ústavních zákonů vyžadují korektiv, aby se zabránilo jejich zneužití, přičemž právě veřejný pořádek takový korektiv

<sup>21</sup> Nejvyšší správní soud se zde zřejmě inspiroval dobovou německou naukou, např. B. A. Drewse, který chápal veřejný pořádek jako ochranu všech norem o jednáních, opomenutích a stavech, jejichž zachovávání je, a to i mimo rámec platného práva, podle panujícího všeobecného mínění předpokladem zdárného lidského státoobčanského soužití (citováno podle Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 17); viz též Lukeš, Z. *Základy bezpečnostního práva*. Praha : Academia, 1971, s. 38–43.

<sup>22</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 78/2006-64; viz též nález Ústavního soudu Pl. ÚS 15/96.

<sup>23</sup> K zákazu virtuálních vražd. *Trestněprávní revue*, 2/2005, s. 54.

představuje. Zásadám právního státu odpovídá, že tato omezení mají být co možná nejmenší. Soudní dvůr Evropských společenství to vyjádřil zdůrazněním, že odvolání na veřejný pořádek by se mělo dít pouze v případě skutečné a závažné hrozby, kterou je dotčen základní společenský zájem.

Veřejný pořádek je veličina proměnlivá a závisí na místě a čase. Proto mohou být např. v malých obcích s tradiční kulturou zcela jinak posuzovány z pohledu veřejného pořádku takové otázky, jakými je oblékání, hladina hluku nebo respektování určitých zvyklostí, než ve velkých městech, jinak je hodnoceno dodržování veřejného pořádku při oslavách konce roku a v běžné dny, odlišně se hodnotí hluk v blízkosti frekventované komunikace nebo letiště a ve vilové čtvrti atd.

Z adjektiva veřejný plyne, že chráněny jsou zájmy, statky, hodnoty, které mají veřejnou povahu.<sup>24</sup> Jaké to jsou, je opět záležitostí proměnlivou a koneckonců právně-politickou, bude tudíž na zákonodárci, zda záležitost za veřejnou prohlásí. V každém případě nejsou hranice mezi soukromou a veřejnou sférou často ostré a neprostopupné, naopak mohou se vzájemně prolínat. Budou-li z tak navýsost soukromého místa, jakým je obydlí, vycházet zvuky, které ruší okolí, jde o záležitost veřejnou, tedy veřejného zájmu. Soužití manželů či partnerů je věcí nepochybně soukromou, stane-li se však jeden z nich obětí domácího násilí, bude proti němu policií zasaženo k ochraně veřejného zájmu. Na druhé straně však nelze považovat např. fakt, že hudba ruší jediného nájemníka v domě, za věc veřejnou, v důsledku níž by mělo být proti rušiteli zasaženo.

Veřejná bezpečnost a veřejný pořádek jsou pojmy legální, protože jsou upraveny právními předpisy a představují jak kompetenční, tak i materiál-ně právní základ činnosti veřejných sborů, resp. jejich příslušníků.

Dodejme, že ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti je zajišťována nejen činností veřejných sborů, ale také jiných orgánů exekutivní moci. Podílí se na ní ovšem také orgány vydávající právní předpisy, zejména pak moci zákonodárné, v jejichž rámci je tato činnost vykonávána. Svůj význam tu však má také to, co lze označit jako širší péče státu, kam patří např. vytváření náležitého právního vědomí a kultury lidí, důvěra v činnost veřejných sborů, demokratické klima a další formy vládních politik.

<sup>24</sup> Pošvář, J. heslo Policie in *Slovník národohospodářský, sociální a politický. III. díl.* Praha, 1933.

## 4. Několik poznámek k neurčitým pojmům a uvážení

Tendencí zákonodárce je upravit činnost veřejných sborů co možná nepřesněji, což je konformní s požadavkem právní jistoty jakožto atributu právního státu. Trvale se však přitom setkává s tím, že ze samotné podstaty postavení a poslání veřejných sborů plyne mnohostrannost jejich úkolů a nepředvídatelnost situací, do nichž se mohou jejich příslušníci dostat a které budou muset řešit. Zákonodárce to někde řeší zmíněnými obecnými autorizačními doložkami, avšak i tam, kde jsou formulována zmocnění více méně konkrétní, děje se tak často za použití neurčitých právních pojmů, k nimž patří právě výrazy bezpečnost, pořádek a veřejný pořádek. V jejich výčtu by ovšem bylo možno pokračovat skoro donekonečna, protože vlastně všechny věci a jevy, s nimiž právo pracuje, mohou být v právních pramenech pojmenovány jen s určitou mírou neurčitosti a pojmy zdánlivě zcela určité jsou takové jen relativně.<sup>25</sup> Fakticky pouze termíny patřící do oblasti exaktních věd jsou zcela přesné a o všech ostatních to platí vždy toliko částečně. Existuje sice právně-politický a právně-filozofický požadavek, aby se neurčitými pojmy šetřilo tam, kde se právní úprava týká základních práv a svobod, což je jevem, s nímž se v oblasti veřejných sborů setkáváme na každém kroku, ale praxe si vynucuje postup právě opačný. Míra neurčitosti, která takto vzniká, může být různého rozsahu a limitem pro použití těchto pojmů a jejich formulaci je stav, kdy by nebylo možno zjistit normativní obsah určitého předpisu, resp. jeho ustanovení, za použití běžných interpretačních pomůcek, čímž by hrozil vznik stavu svévole a omezení určitého práva nad rámec, který je přípustný podle Listiny základních práv a svobod, resp. Evropské úmluvy.<sup>26</sup>

Nejvyšší správní soud vymezil neurčité pojmy jako jevy či skutečnosti, které nelze zcela přesně právně definovat, přičemž jejich obsah a rozsah se může měnit a bývá často podmíněn časem a místem aplikace normy. Užitím neurčitých pojmů dává zákonodárce aplikujícím orgánům prostor, aby v konkrétním případě posoudily, náleží-li konkrétní situace do rozsahu

<sup>25</sup> Mazanec, M. Neurčité právní pojmy, volné správní uvážení, volné hodnocení důkazů a správní soud. *Bulletin advokacie*, 4/2000, s. 9; Bažil, Z. Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva (se zřetelem na judikaturu bývalého čl. Nejvyššího správního soudu). *AUC I*, č. 6, Praha 1992, s. 21.

<sup>26</sup> Viz např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/95, Pl. ÚS 2/97 a Pl. ÚS 23/02; Šimíček, V. Zákaz pobytu a správní vyhoštění z pohledu ústavního práva. *Právník*, 6/1998, s. 514.

neurčitého pojmu čili nic.<sup>27</sup> Toto pojetí se může zdát restriktivní, nicméně judikatura označila jako neurčité i takové pojmy, jakými je dopravce, lesní výroba či viditelné místo, byť poněkud alibisticky s poukazem, že nejsou legálně definovány.

Úkolem aplikujícího orgánu je, aby neurčitý pojem vyložil, alespoň rámcově objasnil jeho význam a popsal, jakým procesem k určitému závěru dospěl. Nepostačí proto pouze pořadit nějakou činnost, jev atp. pod neurčitý právní pojem, jestliže také nebude objasněn jeho význam, a spojit se s konstatováním, že daná činnost uvažovanému pojmu odpovídá. V opačném případě vzniká nebezpečí nezákonnosti, libovůle a zneužívání moci.<sup>28</sup> Z principu právní jistoty a rovnosti plyne, že při řešení skutkově shodných situací musí být neurčitý pojem vykládán stejně.

Neurčité pojmy se vyskytují společně s diskrečním oprávněním, a to tak často, že bývají někdy zaměňovány. Nejde však o instituty totožné: Zatímco při interpretaci neurčitého pojmu je třeba tento vyložit a zjistit, zda pod něj určitý jev náleží, pokud se týče uvážení, jde o volbu právních účinků, následků, zejména má-li být nějaká povinnost uložena, činnost zakázána či povolena atd.<sup>29</sup> Z hlediska legislativně technického spočívá rozdíl mezi nimi v tom, že neurčité pojmy jsou obvykle součástí hypotézy, uvážení je součástí dispozice. Pokud aplikující orgán dospěje k závěru, že jednání, situace, stav ohrožují veřejný pořádek či bezpečnost, vyvolávají důvodné podezření atd., nemá již možnost diskrece, ale musí postupovat tak, jak stanoví zákon.

V právní úpravě regulující pravomoci příslušníků veřejných sborů se mimo to setkáváme s výrazy „je oprávněn“, „může“ apod. Tím jim však není dáno na zvážení, zda určitý zásah či úkon mají uskutečnit. Jde tu o ustanovení kompetenční, a dospějí-li příslušníci veřejných sborů k závěru, že jsou dány podmínky, musí zákonem stanoveným způsobem postupovat.

<sup>27</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 78/2006-95 a čj. 5 Afs 151/2004-73; obdobně považuje za definiční znak neurčitého pojmu to, že jde o jev či skutečnost, které nelze přesně vymezit co do obsahu a rozsahu, např. Skulová, S. (Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu. *AUB I*, No 269, MU Brno 2003, s. 20).

<sup>28</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze čj. 6 A 85/96-24, rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 105/2004-72, čj. 6 Ads 43/2005-51 a další.

<sup>29</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 Azs 15/2004-72; shodně argumentuje též M. Mazanec, cit. práce, s. 17. Mýlil se proto Ústavní soud, když dovodil, že neurčitý pojem dobré mravy poskytuje obecnému soudu možnost volné úvahy, protože se zde jedná o typický aplikační proces neurčitého pojmu (usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 729/06).

## 5. Bezprostřední zásahy a faktické pokyny

U většiny veřejných sborů tvoří kvantitativně největší část jejich aktivit úkony, které lze jen těžko svázat přesnými právními formami, jako tomu je typicky u správních aktů. Odpovídá to faktu, že funkce a od nich se odvíjející činnosti veřejných sborů jsou natolik mnohostranné a situace, které musí jejich příslušníci řešit, tak nepředvídatelné, že opačný postup by prakticky paralyzoval plnění jejich poslání.

V platné právní úpravě nacházíme pro tyto úkony rozmanitá označení a explikace. Tak v zákoně o policii se hovoří o úkonech, jimiž se rozumí veškeré činnosti, kterými mají policisté a také zaměstnanci policie zajistit, aby bylo odstraněno ohrožení či porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti. Zvláštní skupinou úkonů jsou zákroky, jimiž jsou ty úkony, při nichž je používána síla nebo hrozba jejího použití (§ 10 odst. 1 a odst. 5 zákona o policii). Mimo to pracuje zákon ještě s jinými neidentifikovanými opatřeními, která lze vymezit negativně tak, že se nejedná o úkony ani zákroky. Podle obdobných kritérií rozlišuje celní zákon mezi služebními úkony a služebními zákroky (§ 23). Také v zákoně o hasičském záchranném sboru existuje členění na služební zásahy, které mají „silovou“ povahu, a služební úkony, kam spadají činnosti při výkonu státní správy (§ 4 a 5 zákona). Zákon o vězeňské službě hovoří bez bližšího o služebních zákrocích, úkonech a jiných potřebných opatřeních, nicméně z dalšího textu zákona je patrné, že při zákroku dochází k použití síly či její hrozby. Vojenští policisté uskutečňují služební zákroky a tzv. jiná opatření nezbytná k odstranění bezprostředního ohrožení. Zákon opět jejich povahu blíže nevymezuje, z kontextu, v němž termín služební zákrok používá, však plyne, že se jím mají na mysli úkony, při nichž přichází v úvahu použití síly.

Akty, při nichž nedochází k použití síly ani hrozby jejího použití, jsou označovány jako faktické pokyny. Jejich znakem je, že obsahují příkaz, zákaz, omezení apod., jehož je ten, komu je pokyn adresován, povinen uposlechnout. Mohou být učiněny ústně, ale také třeba i gestem.<sup>30</sup> Jako příklad lze uvést pokyn strážníka obecní policie k odtažení neoprávněně stojícího vozidla.

<sup>30</sup> Staša, J. Faktické pokyny a donucovací úkony. In Hendrych, D., et al. *Správní právo. Obecná část*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 278–279; Voženilek, B. K pojetí a klasifikaci forem správní činnosti. *AUC I*, 2/1980, s. 114; výjimečně bývá fakticky pokyn následně doplněn o písemné sdělení, v němž je jeho obsah blíže popsán (viz např. potvrzení o vykázání podle § 44 odst. 3 zákona o policii).

Neformálních činností veřejných sborů je ovšem ještě více. Máme tu na mysli ty, při nichž nejsou nijak dotčena práva či ukládány povinnosti, ale jde o úkony, které mají povahu služby veřejnosti (např. hledání ztraceného dítěte nebo seniora), jsou realizovány pouze na základě obecného zákonného rámce a není k nim třeba výslovné právní úpravy.

Bezprostřední zásahy nastupují tam, kde je třeba neodkladně učinit opatření k ochraně ohroženého či již narušeného statku nebo hodnoty. Mají autoritativní povahu a subjektu, jemuž jsou adresována, vzniká povinnost se jim podřít, tedy něco strpět, upustit od jednání, něčeho se zdržet. Z toho ovšem neplyne, že by bezprostřední zásah nutně musel být spojen s použitím síly. Mezi bezprostřední zásahy náleží i ty, které nijak tělesnou integritu nepostihují, čehož je příkladem výzva k prokázání totožnosti, k odevzdání věci nebo výzva k tomu, aby osoba zanechala protiprávního jednání, která má předcházet použití donucovacích prostředků. Nejčastěji se týkají toho, kdo ohrožení či poruchu vyvolal, nelze však vyloučit, že dotčena bude i třetí osoba nebo věc [podle § 40 odst. 2 zákona o policii může policista násilím otevřít obydlí při pronásledování osoby, která je podezřelá z trestného činu, na základě § 56 odst. 1 písm. h) zákona o policii je oprávněn zastřelit zdivočelé zvíře]. Pokud v rámci bezprostředního zásahu dochází k donucení, pak se toto donucení stává součástí zásahu. S ohledem na tuto charakteristiku nemůže bezprostřednímu zásahu předcházet formalizované řízení, protože věc nelze řešit jinak, tedy jiné možné prostředky by nevedly k cíli.<sup>31</sup> Smyslem zásahu je ochránit ohrožený statek, odvrátit nebezpečí, napravit vzniklý stav, nejde tedy o sankci, která ovšem může následovat.

Jednota není v tom, zda povahu bezprostředního zásahu má i přímé vyvolání povinnosti v rámci správního řízení. Zatímco V. Sládeček a P. Průcha mají za to, že v širším slova smyslu náleží i exekuční úkony mezi bezprostřední zásahy, Z. Lukeš dovozuje, že jde o dva různé právní instituty a rozdíl mezi nimi spatřuje především v tom, že exekuci předchází formalizované správní řízení, které je naopak vyloučeno u bezprostředního zákroku. Rovněž J. Staša chápe exekuční úkony jako specifickou kategorii správních úkonů, která nespadá mezi bezprostřední zásahy. Za pravdu je třeba dát spíše druhé skupině autorů. Hlavní důvod netkví ani

<sup>31</sup> Lukeš, Z. K problematice bezprostředních zákroků ve státní správě. *Správní právo*, 6/1970, s. 6; rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 17/2003-54, 2 Aps 1/2006-80, 6 Aps 6/2005-69 a další; rovněž Ústavní soud považuje neformálnost za významný znak zásahu (nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 62/95).



tak v tom, zda se tu jedná o výsledek formalizovaného řízení či nikoli, byť jde o nepřehlédnutelný rozdíl, ale především ve smyslu toho kterého institutu: bezprostřední zásah má totiž chránit před akutním nebezpečím, které v případě exekučního úkonu nelze identifikovat.<sup>32</sup>

Základní podmínkou k realizaci bezprostředních zásahů je zákonné zmocnění k nim. Toto zmocnění zahrnuje jak vymezení příslušnosti veřejného sboru, resp. jeho členů, zásah realizovat, tak i způsob a čas, kdy tak mohou činit. Vzhledem k tomu, že tu jsou postižena práva a svobody lidí, musí jít o zmocnění stanovené zákonem, resp. na jeho základě, nikoli tedy předpisem nižší právní síly. Bylo již zmíněno, že se zde sráží dva vzájemně si konkurující požadavky: na jedné straně velí právní jistota, aby podmínky pro zásah byly stanoveny co možná nejpřesněji, proti čemuž stojí potřeba, aby bylo možno, stále ještě v zákonném rámci, reagovat na nejrůznější, nepředvídatelné a právně přesně nepodchytilné situace. Jako zásada by mělo platit, že čím významnější právo může být postiženo, tím přesnější by měl být režim zásahu. Podrobně jsou proto stanoveny podmínky pro použití zbraně, zatímco např. zákaz vstupu na určené místo je vymezen jen obecně. Poměr obecné a zvláštní úpravy má ještě jednu dimenzi: zákonodárce sice tradičně zakotvuje určité typické případy, za nichž přichází bezprostřední zásah v úvahu, ale nikde nemůže stanovit dostatečně detailní režim, protože každý případ je svým způsobem unikátní. V praxi to má za následek, že se zvýrazňuje role nejrůznějších vnitřních pokynů a předpisů, které stanoví pravidla pro aplikační praxi, čímž fakticky ovlivňují postavení těch, vůči nimž zákroky směřují.<sup>33</sup> To pak vyvolává požadavek, aby existovaly účinné právní mechanismy k tomu, aby nemohlo dojít k zneužívání zásahů co do jejich četnosti ani doby trvání.

Při realizaci bezprostředních zásahů je třeba dodržovat zásadu proportionality čili volit takové opatření, které ještě vede k cíli, ale současně osobu co nejméně zasahuje.<sup>34</sup> Z hlediska přiměřenosti je třeba brát dále

<sup>32</sup> A. Merkl spatřuje rozdíl mezi oběma instituty v tom, že bezprostřední donucení vykonává úřad nikoli na základě úředního rozkazu, který nebyl splněn, nýbrž na základě generální právní normy, které jest obecně podroben (*Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha, Brno : Orbis, 1932, s. 79).

<sup>33</sup> Nový, D. Právní záruky a prostředky ochrany před policejními zásahy. *Právní rádce*, 20/2005, s. 41.

<sup>34</sup> J. Hoetzel ji shrnul do věty, že „se nemá chodit na vrabce s dělem“ (*Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 23) a A. Merkl vyjádřil slovy, že „se má co nejvíce dbáti ohledů na soukromé interesy“ (*Obecné právo správní. Díl druhý*. Praha; Brno : Orbis, 1932, s. 86).

v úvahu, je-li prostředek potřebný, a posoudit také vztah, resp. kolizi různých práv, která mohou být zásahem postížena. Ústavní soud vymezil ve shodě s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva princip přiměřenosti tak, že opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky přesahovat přínos, který představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Proporcionalitu je přitom třeba posuzovat s ohledem ke všem okolnostem situace, v níž je zásah prováděn, tedy např. osobě, vůči níž zásah směřuje, času a místu, kde k němu dochází, a dalším. Ústavní soud určil tři principy, resp. kritéria, podle nichž je třeba přípustnost zásahu do práv a svobod posuzovat. Předně je to princip naplnění účelu či vhodnosti, podle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, kterým je ochrana jiného základního práva či veřejného statku. Dále jde o princip potřeby, podle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího z více možných prostředků, pokud jde o vztah k dotčeným právům a svobodám. Posléze je to princip přiměřenosti, rozumí se v užším smyslu, podle něhož újma základnímu právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tedy opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat klady, které představují veřejný zájem na těchto opatřeních.<sup>35</sup>

Další zásadou, která má být dodržována v souvislosti s bezprostředními zásahy, je zásada subsidiarity, podle níž se k němu má sáhnout pouze tehdy, nepostačuje-li jiný, méně razantní prostředek.

<sup>35</sup> Musil, J., Švestka, J., Holländer, P. Bezpečnostní výzva a omezení základních práv v postmoderní realitě (na příkladu rekognice fotografiemi v trestním řízení z pohledu ochrany osobnostních práv). In Dančák, B., Šimíček, V. (eds.) *Bezpečnost České republiky. Právní aspekty situace po 11. září 2001*. Brno : MU, Mezinárodní politologický ústav, 2002, s. 104–105; Vyhnaněk, L. Omezení osobní svobody ve světle ústavních principů: k ústavní konformitě zajištění cizince. *Právní rozhledy*, 2008, č. 11, s. 408–414; náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/97. Ústavní soud posuzuje proporcionalitu rozhodnutí na základě testu, který je prováděn ve třech krocích: 1. Je sledovaný cíl legitimní?; 2. Je sledován a prosazován cíl nezbytný ve svobodné demokratické společnosti a je dáno racionální spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení?; 3. Existují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, případně jej zcela vyloučilo? (např. náleží sp. zn. VI. ÚS 412/04). Mutatis mutandis je tento test použitelný i pro bezprostřední zásahy. Ústavní soud neshledal jako nepřiměřený zásah policie, která měla dodat již desetkrát odsouzeného do výkonu trestu odnětí svobody a nesdělila mu, že jej za tím účelem předvádí na služebnu a následně jeho odpor překonala fyzickou silou (náleží Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 137/96); náleží Ústavního soudu publikovaný pod č. 405/2002 Sb.

V platné právní úpravě nalezneme uplatnění těchto zásad jak v rámci obecných pravidel pro veřejné sbory a jejich příslušníky (obsaženy jsou v příkazu dbát, aby osobám, vůči nimž je zasahováno, nevznikla bezdůvodná újma, aby při provádění zákroků bylo dbáno cti a důstojnosti osob atp.), tak i u konkrétních zmocnění k danému zásahu (např. pokud se týče donucovacích prostředků, platí, že před jejich použitím má být, až na stanovené výjimky, rušitel vyzván, aby od jednání upustil, použít je možno jen takový prostředek, který umožní dosáhnout sledovaného cíle a je nezbytný pro překonání odporu, resp. zvládnutí útoku, a osobě, vůči níž je prostředek použit, má být způsobena pouze taková újma, která odpovídá povaze a nebezpečnosti jejího protiprávního jednání).<sup>36</sup>

Bezprostřední zásah má též svoji časovou dimenzi. Musí se vtěsnat do takového okamžiku, kdy ještě není příliš brzy, ale také nesmí přijít příliš pozdě. V obou případech by se totiž stal nejen protiprávní, ale také fakticky nadbytečným. Nelze tedy použít donucovacího prostředku vůči osobě, která ještě nezačala s protiprávním jednáním, ale také proti tomu, kdo v něm nepokračuje. Stejně tak je v rozporu se zákonem nekonání příslušníka veřejného sboru tam, kde mu zákon ukládá, aby zasáhl, což příslušné zákony vyjadřují tím, že stanoví podmínky, za nichž jsou příslušníci veřejných sborů povinni zasáhnout.<sup>37</sup> Vzhledem k tomu, že veřejné sbory mají svoje funkce plnit permanentně, může v praxi vzniknout problém při posouzení, zda zásah byl opravdu včasný. Jeho řešení lze spatřovat v tom, že takové aktivity, jakými je pořádkový dozor, vykonávají veřejné sbory trvale, avšak zásah mají provést až ve chvíli, kdy lze ze všech objektivních okolností usoudit, že by mohlo vzniknout skutečné nebezpečí.<sup>38</sup>

Posouzení všech uvedených zásad, ať již v obecné rovině, či u konkrétního zmocnění, je důležité i proto, že by zásah mohl být zahájen jako oprávněný, ale v jeho dalším průběhu již může dojít k porušení zákona.

---

<sup>36</sup> Např. § 53 zákona o policii, § 38 celního zákona a § 22 zákona o Vojenské policii.

<sup>37</sup> Zákon o policii navíc ukládá v § 11 policistům dbát toho, aby jejich rozhodnutím neprovedl úkon nevznikla osobám, jejichž bezpečnost je ohrožena, bezdůvodná újma. Ústavní soud k tomu judikoval tak, že pouze efektivní ochranou občanů lze dosáhnout jejich důvěry v právní stát a další demokratické právní instituce. V opačném případě by se stala ochrana občanů formální, a došlo by k oslabování autority státu (nález sp. zn. IV ÚS 144/05).

<sup>38</sup> Hoetzel, J. heslo Policie in *Slovník veřejného práva československého. Svazek III.* Praha : Eurolex Bohemia (reprint), 2000, s. 164; Sládeček, V. *Obecné právo správní.* Praha : ASPI, 2009, s. 175.

Ten, vůči němuž bezprostřední zákrok směřuje, je povinen se mu podrobit, ledaže by snad šlo o zcela zjevný exces. O jak intenzivní a zjevnou vadu ze strany příslušníka veřejného sboru by muselo jít, bude třeba vždy posuzovat s ohledem na okolnosti případu a možnost, že by dotyčný jednal v nutné obraně, je v judikatuře vykládána spíše restriktivně. Rozhodně však ten, kdo má být zákrokem dotčen, nemůže předem zákonnost hodnotit a vzpírat se mu v nutné obraně s tím, že jej považuje za nezákonný. Pokud jsou občané přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným zákonným způsobem.<sup>39</sup>

Ochrana před nezákonnými bezprostředními zásahy je poskytována na základě § 82 a následujících soudního řádu správního. Domáhat se jí může ten, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím za podmínky, že byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, pokud zásah nebo jeho důsledky trvají či hrozí-li jeho opakování, přičemž tyto podmínky musí být splněny kumulativně, a pokud kterákoli z nich chybí, nelze se ochrany úspěšně domáhat. Žalovaným je správní orgán, který provedl tvrzený zásah. Jestliže jde o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který nemá povahu správního orgánu či příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, u obecní policie je jím obec. Možnost ochrany není tedy příliš široká, a jak je patrné z judikatury, mají soudy tendenci vykládat ji spíše restriktivně.<sup>40</sup> Zužuje ji i ustanovení § 85, který vylučuje žalobu tam, kde je možno dosáhnout ochrany, resp. nápravy, jinými prostředky, nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný. Důležité přitom je, že veřejný sbor musí vystupovat jako orgán veřejné správy, a nikoli jako orgán činný v trestním řízení.

---

<sup>39</sup> Voženílek, B. K pojetí a kvalifikaci forem správní činnosti. *AUC I*, 2/1980, s. 114; usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 176/04; rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5As 34/2007-66.

<sup>40</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 Aps 1/2005-82. Ostatně již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 639/2000 Ústavní soud uznal protiprávnost postupu policie, která proti její vůli dopravila osobu k psychiatrickému vyšetření, nicméně konstatoval, že dostatečnou ochranou je fakt, že se již obdobný zásah nebude opakovat, takže žádné konkrétní opatření neuložil, což ostatně, s ohledem na fakt, že zásah již dávno odezněl, nebylo ani možné.

# KAPITOLA PRVNÍ

## Organizace veřejných sborů

---

- 1.1 Organizační principy uspořádání veřejných sborů
  - 1.2 Policie
  - 1.3 Vojenská policie
  - 1.4 Celní správa
  - 1.5 Vězeňská služba
  - 1.6 Hasičský záchranný sbor
  - 1.7 Zpravodajské služby
  - 1.8 Obecní policie
- 

### 1.1 Organizační principy uspořádání veřejných sborů

Funkcím a úkolům veřejných sborů, jimiž je, zjednodušeně řečeno, péče o vnitřní pořádek a bezpečnost státu, jeho komunit i jednotlivců, odpovídá jejich organizační uspořádání. Z klasických organizačních principů,<sup>1</sup> na nichž je budována veřejná správa a její orgány, kam bývají tyto sbory řazeny, se uplatňuje princip centralizace, koncentrace a dekoncentrace, princip monokratický a jmenovací a princip služební a instanční podřízenosti.

Veřejné sbory jsou řízeny z jednoho centra ministerstvem, ministrem či vládou a přímo pak příslušnou ústřední organizační složkou<sup>2</sup>, resp. „ředitelem“ toho kterého veřejného sboru (ředitelem, generálním ředitelem, policejním prezidentem atd.). Tyto organizační složky bývají někdy součástí příslušného ministerstva, jindy jsou samostatné. Uvedený model není

---

<sup>1</sup> Např. Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, 2003, s. 84 a násl.; Chevallier, J., Loschak, D. *Science administrative. Tome II, L'administration comme organisation et système d'action*. Paris : LGDJ, 1978, s. 26 a násl.; Pomahač, R., Vidláková, O. *Veřejná správa*. Praha : C. H. Beck, 2002, s. 68 a násl.; Matějka, J. *Principy organizace veřejné správy*. Praha : Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1938, s. 58–63.

<sup>2</sup> V literatuře se pro ně někdy používá označení vnitřní dekoncentrované úřady (Staša, J. *Úvod do českého správního práva*. Praha : Policejní akademie, 2001, s. 40).

ovšem univerzální a existují od něj větší a menší odchylky. Hovoří-li se tu o řízení ministerstvem, vládou atd., nemá se tím na mysli, že by řídily jejich konkrétní činnosti, stanovily formy práce apod. Na druhé straně příslušný ministr neodpovídá za plnění jednotlivých úkolů veřejného sboru, nebereme-li v úvahu možnost odpovědnosti politické.<sup>3</sup>

Někdy se tu hovoří o principu jednoty, což má zvýraznit fakt, že veřejný sbor jako celek je uniformně řízen a je odpovědný příslušným ústředním orgánům, případně i jiným orgánům (např. policie vůči státnímu zastupitelství).<sup>4</sup>

Některé veřejné sbory se ještě dělí vertikálně na dekoncentrované části, podřízené ústřední složce, která je řídí po stránce organizační, personální, metodické i dalších.<sup>5</sup> Rovněž tyto složky jsou uspořádány a řízeny vertikálně a v jejich rámci se uplatňují vztahy služební nadřízenosti a podřízenosti. Obvykle pak pokrývají území celého státu a jejich působnost se vztahuje na území vyšších územních samosprávných celků. Vnitřní organizační struktura těchto složek bývá stanovena příslušným ministrem, ředitelem daného sboru, případně jiným služebním funkcionářem, výjimečně vládou, případně se souhlasem Poslanecké sněmovny nebo jejího výboru.

V čele veřejného sboru stojí jeden funkcionář, který jej řídí, rozhoduje a nese právní, resp. politicko-právní odpovědnost za jeho fungování. Obdobně to platí i o organizačních složkách, na které se sbor člení. Zaměstnanecký poměr příslušníků těchto sborů vzniká jmenováním, správním aktem. U některých veřejných sborů ovšem působí i tzv. civilní zaměstnanci, kteří jsou v pracovním poměru.<sup>6</sup>

Z tohoto schématu se vymyká obecní policie. Zřizována je obecně závaznou vyhláškou obce (§ 35a a § 84 zákona o obcích) a v tomto smyslu se zde prosazuje princip decentralizace. Bude-li ovšem působit na základě veřejnoprávní smlouvy na území jiné obce, jde tu o projev horizontální dekoncentrace. Pokud jde o vnitřní vazby, jsou i zde postaveny na vertikálních vztazích nadřízenosti a podřízenosti. Řízena je vždy jednou osobou, a to buď všeobecně (po všech stránkách), nebo ve stanoveném rozsahu a linii, a tato osoba pak za její činnost odpovídá zastupitelstvu obce. Zaměstnanecký poměr strážníků vzniká zásadně pracovní smlouvou k obci. Specifikem obecní policie je, že představuje orgán obce.

<sup>3</sup> Škoda, J., Vavera, F., Šmerda, R. *Zákon o policii s komentářem*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 42.

<sup>4</sup> Lukeš, Z. *Základy bezpečnostního práva*. Praha : Academia, 1971, s. 146–147.

<sup>5</sup> V tomto směru se zde uplatňuje organizační princip služební podřízenosti.

<sup>6</sup> Podrobnosti viz kapitola třetí.

## 1.2 Policie

Vzhledem ke svým úkolům a funkcím je policie budována jako jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor podřízený Ministerstvu vnitra (§ 5 odst. 1 zákona o policii). Tato podřízenost plyne z toho, že toto ministerstvo bylo, alespoň pokud jde o moderní historii, vždy ústředním správním orgánem pro věci veřejného pořádku a další věci vnitřního pořádku a bezpečnosti státu, což jsou prvořadě úkoly policie.<sup>7</sup> Mimo to vykonává v současnosti Ministerstvo vnitra ústřední státní správu ještě v dalších oblastech, které s činností policie souvisejí, zejména na úseku zbraní a střeliva, pobytu cizinců, služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů, krizového managementu a speciálních komunikačních sítí (§ 12 zákona č. 2/1969, o zřizování ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy).

Otázkou, zdaleka nikoli jen teoretickou, je, jak chápat podřízenost policie ministerstvu. Všeobecně nezahrnuje oprávnění zadávat konkrétní úkoly, řídit její běžnou činnost, zasahovat do jejích funkcí. V úvahu by mohla ovšem přicházet podřízenost instanční, tedy přezkoumávání správních aktů vydaných policií, pokud tak stanovil zvláštní zákon.

O podřízení policie ministerstvu, resp. ministrovi, lze hovořit tam, kde to zákon o policii výslovně stanoví. Příkladem v tomto směru je např. oprávnění ministra vnitra povolávat policisty k plnění úkolů v rámci ministerstva, Policejní akademie ČR nebo střední policejní školy či školského zařízení (§ 4 odst. 2 zákona o policii) nebo zřizovat útvary policie s celostátní působností (§ 6 odst. 2 zákona o policii).<sup>8</sup> O přímé podřízenosti můžeme hovořit ve vztahu mezi ministrem vnitra a policejním prezidentem. Plyne tak z toho, že policejní prezident odpovídá ministrovi za plnění úkolů policie, a v tomto rámci mu mohou být ukládány úkoly a vydávány závazné pokyny, ovšem s tím, že ministr vnitra není oprávněn přímo zasahovat do činnosti policie. Tento vztah je doplněn i tím, že ministr vnitra

<sup>7</sup> V naší moderní, resp. novodobé historii byla ovšem někdy policie, resp. její část, z působnosti Ministerstva vnitra vyňata (např. vládním nařízením č. 48/1950 Sb. bylo zřízeno Ministerstvo národní bezpečnosti, které mělo za úkol řídit složky Sboru národní bezpečnosti).

<sup>8</sup> Speciální vztahy mohou být založeny zvláštními zákony. Tak např. podle § 81 zák. č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, kde ministerstvo představuje služební orgán, který má provádět nemocenské pojištění. Dále lze zmínit § 48 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, ukládající policii, aby si pro platnost víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území vyžádala závazné stanovisko ministerstva.

policejního prezidenta ustanovuje do funkce a jedná a rozhoduje ve věcech jeho služebního poměru.

Ministr vnitra nese rovněž politickou odpovědnost za činnost policie jak vůči vládě, tak vůči Poslanecké sněmovně. Podřízenost policie ministerstvu současně vyjadřuje to, že v demokratických státech má každý veřejný sbor, zejména ozbrojený, podléhat kontrole ze strany civilního orgánu.<sup>9</sup>

Mimo to má ministerstvo vytvářet podmínky pro plnění úkolů policie (§ 5 odst. 2 zákona o policii). V praxi tu jde o provádění nejrozmanitějších činností koncepčních, kontrolních, analytických, poskytování konzultací, metodické pomoci, vytváření podmínek pro efektivní součinnost policie s jinými orgány státu a další. V tomto případě ovšem nejde o řízení, resp. podřízenost.

Uspořádání policie je v zákoně vymezeno obecně, stanovením útvarů, které ji tvoří (§ 6 zákona o policii). Její organizační struktura a vzájemné vztahy mezi jejími složkami jsou určeny tím, že jde o jednotný, tedy jednotně organizovaný a řízený sbor.

Vrchol soustavy policejních orgánů tvoří policejní prezidium, v jehož čele stojí policejní prezident, který je i vedoucím funkcionářem policejního prezidia,<sup>10</sup> což je zdůrazněno i tím, že podle § 6 odst. 3 zákona o policii policejní prezidium řídí činnost policie, čímž ovšem nejsou dotčeny ty úkoly, které mají krajská ředitelství podle zvláštních zákonů. Nutno ovšem zdůraznit, že toto postavení má tam, kde se jedná o vlastní činnost policie, a nikoli již tehdy, vystupuje-li policie jako fiskus, tedy zejména v hospodářské činnosti, kde je založena samostatnost příslušných krajských ředitelů, kteří vystupují jakožto vedoucí organizační složky státu (viz § 8 zákona o policii).

Vedle policejního prezidia jsou dalšími útvary policie: a) útvary s celostátní působností; b) krajská ředitelství; c) útvary zřízené v rámci krajského ředitelství. Zákon tedy taxativně stanoví, které útvary policie lze zřídit, současně však ponechává na ministrovi vnitra, aby stanovil k návrhu policejního prezidenta útvary s celostátní působností, a policejnímu prezidentovi, aby na návrh krajského ředitelství vymezil policejní útvary zřízené v rámci krajských ředitelství.<sup>11</sup> Smyslem tohoto řešení je možnost

<sup>9</sup> Vangeli, B. *Zákon o Policii České republiky. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 77.

<sup>10</sup> Pokud jde o postavení policejního prezidenta ve věcech služebního poměru, odkazujeme na kapitulu o základních povinnostech.

<sup>11</sup> V současnosti tvoří útvary s celostátní působností: Kriminologický ústav Praha, Letecká služba, Národní protidrogová centrála, Služba cizinecké policie, Úřad dokumentace



reagovat na aktuální potřeby zajištění funkcí policie, tedy zejména vývoje situace v oblasti bezpečnosti a pořádku, aniž by byla třeba vždy změna právní úpravy. Ministr vnitra a služební funkcionáři samozřejmě nesou politickou, resp. služebně-právní odpovědnost za přijaté řešení.

Krajských ředitelství je v současnosti osm, podle územního rozčlenění stanoveného zákonem, o územním členění státu, s tím, že ministr vnitra může zřídit dalších šest krajských ředitelství. Od 1. 1. 2012 bude zřízeno 14 krajských ředitelství s územní působností krajů podle ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Policejní prezidium řídí činnost policie a jsou mu přímo podřízeny útvary s celostátní působností. Hovoří-li se o řízení, přichází tu v úvahu služební podřízenost, zahrnující oprávnění vydávat nižším složkám závazné pokyny, instrukce a další akty a kontrolovat jejich činnost. Mimo to jsou policejnímu prezidiu svěřeny zvláštními zákony ještě další úkoly.<sup>12</sup>

Co se týče působení policejního prezidia a útvarů s celostátní působností v majetkových a soukromoprávních, tj. tzv. fiskálních právních vztazích, jsou součástí organizační složky státu a účetní jednotkou Ministerstva vnitra, na rozdíl od krajských ředitelství nejsou však samostatnou organizační složkou státu (§ 7 zákona o policii).<sup>13</sup> Smyslem této úpravy je zajistit, aby policejní prezidium mohlo v rámci ministerstva spravovat příslušnou kapitolu státního rozpočtu, resp. tu jeho část, která se týká policie.

Organizačními složkami státu a účetními jednotkami jsou naproti tomu krajská ředitelství policie. Jejich příjmy a výdaje jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra. Ve smyslu § 3 odst. 2 zákona

---

a vyšetřování zločinů komunismu, Útvar odhalování korupce a finanční kriminality, Útvar pro odhalování organizovaného zločinu, Útvar pro ochranu prezidenta republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů, Útvar rychlého nasazení, Útvar speciálních činností a Útvar zvláštních činností <<http://www.policie.cz/clanek/utvary-s-pusobnosti-na-celem-uzemi-cr-312510.aspx>>.

<sup>12</sup> Tak např. podle § 25h zákona o hornické činnosti poskytne policejní prezidium bez zbytečného odkladu způsobem umožňujícím elektronické předávání dat Českému báňskému úřadu údaje o zjištěných případech porušení podmínek v povoleních udělených podle tohoto zákona.

<sup>13</sup> Postavení organizační složky státu nemá tedy policie jako celek. Podle stanoviska, které zaujalo plénum Nejvyššího soudu, není policie právní osobou a nemá ani způsobilost být účastníkem řízení (sc. ve věcech soukromoprávních) před soudem. Tuto způsobilost má ve věcech, které se týkají policie, stát, tedy Česká republika (Sbírka rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu 4/1997, Plsň 2/96/).

o majetku České republiky není organizační složka právnickou osobou a jako taková nemá právní subjektivitu a nemůže být zejména účastníkem občanského soudního řízení, může pouze za stát v řízení jednat.<sup>14</sup> Vlastní úkony činí krajský ředitel jakožto vedoucí organizační složky státu, který může k provádění jednotlivých úkonů pověřit další zaměstnance krajského ředitelství.

Tato dekoncentrace se odráží i v oprávnění a povinnostech krajských ředitelství policie v oblasti příprav státního rozpočtu, hospodaření podle něj a dalších souvisejících činností upravených rozpočtovými pravidly, rozsahu a vedení účetnictví (zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů), jakož i v otázkách personálního řízení, zajištění servisních a jiných činností, souvisejících s plněním úkolů policie.

V rámci krajských ředitelství jsou zřizovány útvary, které představují jejich vnitřní organizační jednotky. Toto jejich postavení se odráží jak v oblasti fiskální a personální, tak i pokud jde o služební podřízení útvarů, resp. osob v nich zařazených, krajskému ředitelství a řediteli. Těmito útvary jsou odbor dopravní policie, služba kriminální policie a vyšetřovací, skupina vnitřní kontroly a další.

Policie má ovšem způsobilost být účastníkem řízení podle soudního řádu správního, protože v tomto řízení jsou přezkoumávána rozhodnutí orgánů veřejné správy, přičemž není určující, zda mají povahu právnické osoby či nikoli. Určující je, že v tomto řízení vystupují v postavení státních orgánů nadaných pravomocí a působností, žalována není osoba v právním slova smyslu, nýbrž nositel pravomocí. Orgán policie může být též účastníkem řízení před Ústavním soudem, vydal-li rozhodnutí, které se stalo předmětem ústavní stížnosti.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 22 Cdo 2611/2005 a rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 629/2005.

<sup>15</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 355/97, sp. zn. III. ÚS 269/99, sp. zn. I. ÚS 15/2000 a sp. zn. II. ÚS 41/97. V řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, pokud jde o zásah veřejného sboru, je ex lege žalovaným správním orgánem, který daný sbor řídí, v daném případě tedy Ministerstvo vnitra.

## 1.3 Vojenská policie

Na rozdíl od jiných veřejných sborů není Vojenská policie organizačně samostatná, ale jde o součást Ministerstva obrany.

Co se týče její organizační struktury, je její stanovení v kompetenci ministra obrany, který tak má učinit po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny (§ 4 odst. 1 zákona o Vojenské policii). V čele Vojenské policie stojí její náčelník, jmenovaný a odvolávaný ministrem obrany opět po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny pro obranu. Náčelník Vojenské policie je přímo podřízen ministru obrany. Zákon nestanoví, jaké důsledky by mělo, pokud by ministr vůbec tuto záležitost výboru nepředložil nebo postupoval v rozporu se závěry, které zde budou přijaty. Nepochybně by jeho rozhodnutí bylo platné, ale důsledkem by mohlo být vyvození politické odpovědnosti vůči všem.

Ve strukturách Vojenské policie neexistuje složka srovnatelná např. s Policejním prezidiem České republiky. Náčelník Vojenské policie je přímo podřízen ministru obrany a jeho prostřednictvím je mu podřízen celý tento sbor jak po stránce služební, personální, tak i organizační.

Vojenská policie se člení na útvary s celostátní působností (Hlavní velitelství Vojenské policie, Útvar speciálních operací a velitelství ochranné služby Praha) a s působností územní, které jsou podřízeny Hlavnímu velitelství. Z hlediska věcného se Vojenská policie člení na službu odhalování a dokumentace trestné činnosti a dopravní, pořádkovou a ochrannou službu a tyto složky se dále rozčleňují na rozmanitá specializovaná pracoviště.<sup>16</sup>

Vojenská policie není organizační složkou státu, tím méně již právnickou osobou, ve věcech majetkových, vystupování v řízení před soudy a jinými orgány jedná vždy Ministerstvo obrany jakožto zástupce státu.

## 1.4 Celní správa

Celní správa má dvojí postavení: Představuje jednak soustavu celních orgánů jakožto orgánů státní správy, jednak je bezpečnostním sborem.

---

<sup>16</sup> Vojenská policie 1991–2006, Ministerstvo obrany, Praha 2005; <<http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=7460>> a <<http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=6223>>; Sládeček, V. *Obecné právo správní*. Praha : ASPI, 2009, s. 278.

Z pohledu organizačního je celní správa tvořena Generálním ředitelstvím cel, které stojí v jejím čele, dále celními ředitelstvími a celními úřady. Na rozdíl od zákona o policii platí, že podřízeno Ministerstvu financí je výslovně pouze Generální ředitelství cel, nikoli tedy celá soustava celní správy a jeho jednotlivé orgány (§ 1 odst. 1 zákona o celní správě). Pro objasnění vztahů mezi nimi je třeba vycházet z toho, že podle § 4 odst. 1 kompetenčního zákona je Ministerstvo financí ústředním orgánem státní správy pro daně, poplatky a clo. Tuto jeho působnost nutno chápat nejen z pohledu materiálního, ale také organizačního čili institucionálního zajištění realizace těchto veřejných povinností. Znamená to tedy, že ministerstvo je i ústředním orgánem státní správy pro orgány, které daně, poplatky a cla vybírají, vymáhají a jinak spravují. Jeho působnost ovšem nelze chápat tak, že by mohlo přímo řídit, dávat jim v konkrétních věcech závazné pokyny a stanovit jim úkoly. Tento vztah není ostatně dán, ani pokud jde o Generální ředitelství cel, které je ministerstvu ze zákona podřízeno. Spíše je tu třeba hovořit o oprávnění ministerstva jej metodicky řídit a jeho prostřednictvím usměrňovat činnost celé celní správy. Vůči Generálnímu ředitelství cel je ministerstvo orgánem nadřízeným také instančně, protože má přezkoumávat jeho rozhodnutí, která vydalo v řízení podle správního řádu, zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů či jiného předpisu (§ 3 odst. 7 zákona o celní správě).

Generální ředitelství je správním úřadem s celostátní působností a také součástí celní správy jakožto veřejného sboru. Je bezprostředně služebně i instančně nadřízené celním ředitelstvím a metodicky řídí např. v oblasti celního dohledu, celní politiky, správního trestání a dalších také celní úřady [§ 3 odst. 4 písm. b) a c) zákona o celní správě]; ve stanovených případech celostního nebo mezinárodního významu [§ 3 odst. 6 písm. a) zákona o celní správě] však může řídit celní úřady i přímo.

V jeho čele stojí generální ředitel, jehož z řad celníků ustanovuje do funkce a řídí ministr financí. Obdobně jako u jiných veřejných sborů platí, že ministr nezasahuje generálnímu řediteli do jeho běžné činnosti, oprávnění v oblasti personální, organizačních pravomocí, tím spíše tam, kde vystupuje jako policejní orgán v trestním řízení.

Generální ředitel je zejména oprávněn schvalovat organizační řád celní správy a v tomto rámci také stanovit její organizační strukturu tím, že může zřizovat pobočky celních úřadů. Má personální pravomoc vůči

vedoucím funkcionářům celních ředitelství i celních úřadů, které jmenuje a odvolává, a pokud jde o ředitele celních ředitelství, také řídí.<sup>17</sup>

Relativní samostatnost Generálního ředitelství cel a ředitele zdůrazňuje i to, že v oblasti majetkoprávní je Generální ředitelství účetní jednotkou, jeho příjmy a výdaje jsou obsaženy v rozpočtu kapitoly Ministerstva financí (§ 3 odst. 2 zákona o celní správě). Na rozdíl od Policejního ředitelství je tedy organizační složkou a účetní jednotkou. Toto postavení Generálního ředitelství cel má zajistit efektivní hospodaření minimalizací nároků na personální i materiální zdroje.<sup>18</sup> Právní úkony jménem státu v oblasti majetkoprávních a pracovněprávních záležitostí je ze zákona oprávněn činit generální ředitel, který může některými úkony pověřit celníky,<sup>19</sup> a to pouze ty z nich, kteří řídí výkon dalších celníků nebo jsou představenými či vedoucími zaměstnanci.

V čele celního ředitelství je celní ředitel, kterého jmenuje z řad celníků, řídí a odvolává generální ředitel (§ 4 odst. 1 zákona o celní správě). Celní ředitelství jsou řídicími orgány vůči celním úřadům v jejich obvodu, vyjímaje případy, kdy je přímo řídí Generální ředitelství cel. Jeho oprávnění jsou v tomto směru široká, a to i vzhledem k tomu, že může např. pověřit z důvodů hospodárnosti a efektivnosti vyřizováním agendy jiný celní úřad, a to dokonce i mimo stanovenou územní působnost, nebo si působnost a pravomoc atrahovat (§ 4 odst. 3 zákona o celní správě).

Analogicky jsou i celní úřady řízeny jejich řediteli, které jmenuje a odvolává generální ředitel k návrhu celního ředitele. Tento postup je třeba považovat za obligatorní náležitost a bez návrhu ke jmenování dojít nemůže. Řízeny jsou ovšem, až na zmíněnou výjimku případů celostátního a mezinárodního významu, řediteli příslušného celního ředitelství. V rámci tohoto vztahu jsou celní úřady samozřejmě celním ředitelstvím podřízeny také instančně, vzhledem k tomu, že tyto přezkoumávají jejich akty vydané v rámci správního řízení.

---

<sup>17</sup> Generální ředitel přímo řídí ředitele celních úřadů ve věcech celostátního nebo mezinárodního významu.

<sup>18</sup> Ostatní složky celní správy, tedy celní ředitelství a celní úřady, mají ve věcech hospodaření s peněžními prostředky a jiným majetkem postavení vnitřní organizační jednotky Generálního ředitelství cel.

<sup>19</sup> Úkoly celní správy plní celníci a občanskí zaměstnanci. Pověření k provádění vymezených úkonů se může dostat pouze celníkům.

## 1.5 Vězeňská služba

Postavení správního orgánu a ozbrojeného bezpečnostního sboru má i vězeňská služba v čele s generálním ředitelem.<sup>20</sup>

Z horizontálního pohledu se vězeňská služba člení na vazební věznice, věznice, ústavy pro výkon zabezpečovací detence a Institut vzdělávání, které zákon označuje jako organizační jednotky. Tou je také generální ředitelství, jehož postavení oproti ostatním je specifické v tom, že zabezpečuje společné úkoly ostatních jednotek, organizuje jejich činnost, metodicky je řídí a kontroluje. Postavení jednotlivých složek je dáno i tím, že v jejich čele stojí ředitelé, které jmenuje a odvolává generální ředitel. Z funkčního pohledu, tj. ohledně úkolů, které má vězeňská služba podle § 2 zákona o vězeňské službě plnit, se dělí na vězeňskou stráž, justiční stráž, správní službu, Institut vzdělávání a tzv. pověřené orgány vězeňské služby. Z povahy věci plyne, že jakožto bezpečnostní sbor fungují vězeňská stráž, justiční stráž a pověřené orgány vězeňské služby, které plní úkoly orgánů činných v trestním řízení.<sup>21</sup>

Vězeňská služba jako celek je podřízena Ministerstvu spravedlnosti. Rovněž zde platí, že tato podřízenost nezakládá možnost Ministerstva spravedlnosti zasahovat do konkrétních činností vězeňské služby. Jeho vztahy a úkoly plynou z § 4a zákona o vězeňské službě, podle něhož má ministerstvo vytvářet podmínky pro činnost vězeňské služby např. tím, že jí stanoví prostředky státního rozpočtu v rámci svojí rozpočtové kapitoly, provádí kontrolu dodržování povinností při hospodaření s majetkem státu a kontrolu dodržování ostatních právních předpisů, vypracovává analýzy a navrhuje koncepcie rozvoje informačních technologií a další.

Vlastní řízení celé soustavy vězeňské služby a jejich organizačních jednotek provádí generální ředitel, který je za její činnost přímo odpovědný ministrowi spravedlnosti, jímž je jmenován a odvoláván (§ 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě).<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Pokud je v literatuře zdůrazňováno postavení vězeňské služby pouze jako správního orgánu, je to pohled zužující, protože podle citovaného ustanovení má obojí charakter (Husseini, F. Možnost subsidiární aplikace správního řádu na „správní řízení“ dle zákona o výkonu trestu odnětí svobody. *Správní právo*, 7–8/2009, s. 393–394).

<sup>21</sup> Jde o orgány, které mají postavení policie podle § 12 odst. 2 trestního řádu, které prošetřují trestnou činnost příslušníků.

<sup>22</sup> Generální ředitelství vězeňské služby plní též další úkoly podle zvláštních zákonů, je např. služebním orgánem ve věcech nemocenského pojištění podle § 81 zákona o nemocenském pojištění.

Zákon vymezuje vězeňskou službu jako správní orgán a účetní jednotku (§ 1 odst. 3 zákona o vězeňské službě) a je též organizační jednotkou. Toto postavení má jako celek, není přiznáno generálnímu ředitelství ani ostatním organizačním složkám. Právní úkony jménem státu činí za vězeňskou službu generální ředitel.<sup>23</sup> Generálního ředitele vězeňské služby jmenuje a odvolává ministr spravedlnosti podle § 1 odst. 2 zákona o vězeňské službě ve vztahu k zákonu o služebním poměru. Ředitel příslušných organizačních jednotek smějí jednat a činit právní úkony za vězeňskou službu ve všech věcech (rozumí se soukromoprávních a veřejnoprávních), vyjímaje ty, které podle tohoto zákona nebo rozhodnutí ministra nebo generálního ředitele patří do jejich pravomoci.

## 1.6 Hasičský záchranný sbor

Hasičský záchranný sbor je jediným veřejným neozbrojeným sborem. Obdobně jako předchozí je současně na úseku požární ochrany správním orgánem. Podle § 2 zákona o hasičském záchranném sboru jej tvoří generální ředitelství, dále hasičské záchranné sbory krajů, záchranný útvar a Střední odborná škola požární ochrany a Vyšší odborná škola požární ochrany ve Frýdku-Místku.

Specifickým rysem organizace hasičského záchranného sboru je, že jeho generální ředitelství je přímo součástí Ministerstva vnitra, které současně plní jeho působnost všude tam, kde mu ji zákon v této oblasti ukládá.<sup>24</sup> Touto poměrně složitou konstrukcí se nepochybně zamýšlelo zdůraznit organizační samostatnost hasičského záchranného sboru. Bude-li tedy ministerstvo vůči hasičskému záchrannému sboru vykonávat svoje pravomoci, pak tak činí prostřednictvím generálního ředitelství, a nikoli přímo.

---

<sup>23</sup> Ústavní soud výslovně označil vězeňskou službu jako právnickou osobu v oblasti práva soukromého a jako takové i způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení (nález Ústavního soudu sp. zn. IV ÚS 221/98). Tento judikát byl sice přijat ještě před novelou provedenou zákonem č. 460/2000 Sb., jímž se reagovalo na přijetí zákona o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, resp. současným zněním zákona, jeho závěry nicméně platí i nadále.

<sup>24</sup> Jde např. o úkoly na úseku požární ochrany a správy školství podle § 24 odst. 1 a 25 odst. 1 zákona o požární ochraně; obdobnou konstrukci obsahuje také zákon o integrovaném záchranném systému a krizový zákon.

Vrchol soustavy hasičského záchranného sboru tvoří generální ředitelství v čele s generálním ředitelem, kterého ustanovuje do funkce ministr vnitra ve smyslu zákona o služebním poměru. Jmenovací oprávnění ministra není na rozdíl od některých jiných veřejných sborů stanoveno v zákoně o hasičském záchranném sboru a je třeba jej dovodit z obecné úpravy zákona o služebním poměru. Generálním ředitelem může být toliko příslušník hasičského záchranného sboru, a nikoli občanský zaměstnanec. Generálnímu ředitelství jsou podřízeny hasičské záchranné sbory krajů. Řízení i zde představuje především vypracování koncepcí, koordinaci, výkon kontroly apod., nikoli zasahování do běžné činnosti krajských sborů. Již z jeho postavení jakožto součásti Ministerstva vnitra plyne, že není organizační složkou státu.

Generální ředitelství je zmocněno uzavírat jménem České republiky se správními úřady a jinými státními orgány, orgány samosprávy, právníky a fyzickými osobami, s mezinárodními organizacemi a zahraničními subjekty dohody upravující bližší podmínky a způsob vzájemné spolupráce. Postupovat se přitom bude podle části páté správního řádu.

Působnost hasičských záchranných sborů krajů je územně omezena na území příslušného vyššího územního samosprávného celku, resp. hlavního města Prahy. V jejich čele stojí ředitelé, které jmenuje ministr vnitra. Každý z těchto sborů je organizační složkou státu a účetní jednotkou a příjmy a výdaje jsou součástí rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra. Existuje zde tedy, obdobně jako je tomu u policie, dekoncentrace ekonomické činnosti se všemi oprávněními a povinnostmi s tím souvisejícími: hasičské sbory krajů mají zejména rozpočtovou samostatnost, podílejí se na přípravě státního rozpočtu, mohou činit úkony jménem státu atd. Za jejich činnost nese odpovědnost příslušný ředitel. Totéž pak platí i o záchranném útvaru, který má v čele velitele.<sup>25</sup>

Na úrovni generálního ředitelství je vytvářeno operační a informační středisko. S ohledem na to, že působnost Ministerstva vnitra vykonává v dané oblasti generální ředitelství, je i zřízení této složky v jeho působnosti. Střediska jsou zřizována i na úrovni kraje jednotlivými hasičskými záchrannými sbory krajů. Jak patrně, nejde o samostatné organizační jednotky, ale součásti té složky hasičského záchranného sboru, která je zřídila. Svoje úkoly plní zejména v souvislosti s fungováním integrovaného

<sup>25</sup> Toto postavení nemají obě zmíněné odborné školy požární ochrany. Z povahy věci plyne, že nemají postavení správních orgánů na úseku požární ochrany.



záchranného systému, kde představují stálé složky pro koordinaci jeho složek.<sup>26</sup> V roce 2008 došlo k převodu vojenského záchranného praporu k hasičskému záchrannému sboru (záchranný útvar v Hlučíně). Tento převod formou zákona zachoval právní a sociální jistoty vojáků v činné službě u převáděného útvaru a byla též zajištěna bezpečnost České republiky, což dokládají již proběhlé mimořádné události, či dokonce krizové situace (zejména povodně), kdy byl záchranný útvar použit. Záchranný útvar je organizační složkou státu a účetní jednotkou.

## 1.7 Zpravodajské služby

Charakter funkcí, poslání a činností zpravodajských služeb je předurčuje k tomu, že podléhají utajení, což platí, i pokud se týče jejich vnitřních struktur a organizačního uspořádání. Podle § 3 zákona o zpravodajských službách působí u nás jakožto zpravodajské služby: Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace a Vojenské zpravodajství.

Bezpečnostní informační služba představuje samostatný sbor, jehož příjmy a výdaje tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu. V čele stojí ředitel jmenovaný vládou, po projednání ve výboru pro věci bezpečnostní Poslanecké sněmovny. Z výkonu svojí funkce je vládě odpovědný a ta ho též může odvolat. Zda se tak má opět stát po projednání v parlamentním výboru, zákon nestanoví, lze to však dovodit z faktu, že by tato procedura měla být stejná. Na druhé straně stojí argument o nepoužitelnosti analogie v souvislosti s legální licenci, na jehož základě by tento postup nepřicházel v úvahu. Ředitel odpovídá vládě za činnost Bezpečnostní informační služby jako celku. Zákon jí přiznává postavení organizační jednotky státu.

Vymezení postavení, resp. vztahu Úřadu pro zahraniční styky a informace k jiným orgánům, zákon neupravuje. Jeho ředitele jmenuje a odvolává ministr vnitra se souhlasem vlády. Ministrovi vnitra je též ředitel tohoto zpravodajství odpovědný. Úřad není součástí Ministerstva vnitra, i když jeho rozpočet je součástí rozpočtové kapitoly tohoto ministerstva. Má ovšem statut organizační složky státu (§ 51 odst. 1 zákona o majetku České republiky).

---

<sup>26</sup> Viz § 5 zákona o integrovaném záchranném systému a vyhlášku č. 328/2001 Sb., o některých podrobnostech zabezpečení integrovaného záchranného systému, ve znění vyhlášky č. 429/2003 Sb.

Vojenské zpravodajství je součástí Ministerstva obrany, jeho ředitele jmenuje po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny pro věci bezpečnosti ministr obrany se souhlasem vlády.

Ve všech případech, kde je třeba ke jmenování souhlasu vlády, jde o obligatorní náležitost a bez tohoto souhlasu by nebyl jmenovací akt platný. Obdobně to platí, i pokud jde o odvolání příslušného funkcionáře.

Konkrétní úkoly mohou být zpravodajským službám ukládány vládou a prezidentem republiky s vědomím vlády, a to pokud jde o Bezpečnostní informační službu prostřednictvím ředitele, u zbylých prostřednictvím příslušného ministra (§ 8 zákona o zpravodajských službách). Za činnost bezpečnostních služeb odpovídá a koordinuje ji vláda.<sup>27</sup> Na jejich kontrole se podílí též Poslanecká sněmovna prostřednictvím svých kontrolních orgánů.

Co se týče vnitřní organizace zpravodajských služeb, upravují je jejich statuty, které schvaluje vláda. Samotná organizační struktura zpravodajských služeb náleží mezi utajované informace.<sup>28</sup>

## 1.8 Obecní policie

Obecní policie je orgánem obce, zřizuje ji a zrušuje zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou, tedy v samostatné působnosti (§ 1 odst. 1 zákona o obecní policii). Tento statut přiznává obecní policii právě zákon o obecní policii, protože ve výčtu orgánů obcí v § 5 obecního zřízení není zmíněna.

Řízení obecní policie je v působnosti starosty obce, zastupitelstvo však může tuto záležitost svěřit některému ze svých členů. Mimo to může plněním některých úkolů při řízení policie zastupitelstvo obce pověřit tzv. určeného strážníka. Návrh na pověření může podat starosta nebo člen zastupitelstva, který řídí policii. Zákon předpokládá, že tento strážník bude plnit pouze určité úkoly (např. v oblasti personální, odborné či hospodaření s majetkem), nelze ho tedy pověřit řízením celé agendy ani její podstatné části.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Pro účely kontroly Bezpečnostní informační služby si vláda zřídila Výbor pro zpravodajskou činnost, který je stálým orgánem Bezpečnostní rady státu, která představuje v této oblasti zastřešující orgán. Výbor plní též funkci koordinace činnosti všech zpravodajských služeb.

<sup>28</sup> § 1 vládního nařízení č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.

<sup>29</sup> Předpokladem k pověření je, že strážník bude mít negativní tzv. lustrační osvědčení podle zák. č. 451/1991 Sb., resp. toto předloží. Pokud by se tak nestalo, bylo by jeho pověření

Na rozdíl od ostatních veřejných sborů je působnost obecní policie pojmově omezena na území dané obce. Tento rozsah může být modifikován tzv. koordinační veřejnoprávní smlouvou, kterou uzavírají obce v samostatné působnosti. Postupují přitom podle § 160 odst. 6 správního řádu a § 3a až 3c zákona o obecní policii.<sup>30</sup>

Obce, které nezřídily obecní policii, mohou podle § 3a zákona o obecní policii uzavřít s obcí, která obecní policii zřídila, veřejnoprávní smlouvu na jejímž základě bude obecní policie této obce vykonávat zákonem stanovené úkoly na území té obce, která ji nezřídila. Podmínkou je, že půjde o obce v rámci téhož kraje,<sup>31</sup> nemusí ovšem spolu sousedit. Tuto smlouvu nemohou tedy uzavřít obce, které obecní policii ustavily. Za obec bude jednat rada obce, vzhledem k tomu, že nejde o oblast, která patří do výlučné pravomoci zastupitelstva, ledaže by si tuto záležitost zastupitelstvo vyhradilo (§ 84 odst. 2 zákona o obcích). Strážníci, kteří plní funkce na území jiné obce, zůstávají ovšem v pracovním poměru u svojí obce a podléhají jejímu starostovi, resp. pověřenému členu zastupitelstva obce.

Na rozdíl od obecného režimu veřejnoprávních smluv, které uzavírají územní samosprávné celky podle § 160 odst. 6 správního řádu, je v tomto případě třeba přivolení krajského úřadu. Ten je vyslovuje v přenesené působnosti ve správním řízení a je přezkoumatelné Ministerstvem vnitra. Vedle náležitostí předepsaných správním řádem musí tyto veřejnoprávní smlouvy obsahovat dále označení obcí, které smlouvu uzavírají, konkretizaci úkolů, které budou strážníci na území druhé obce vykonávat, den, od kterého začnou působit na území druhé obce, a způsob úhrady nákladů s vysláním strážníků spojených. Absence těchto náležitostí by působila neplatnost smlouvy. Obec, na jejímž území strážník působí, mu vydá písemné zmocnění, jímž prokazuje oprávněnost k výkonu pravomocí na jejím území. Ač tu zákon hovoří o zmocnění, jde tu zřejmě toliko o potvrzení, které slouží k tomu, aby strážník mohl na požádání prokázat, že je legitimován k výkonu určitých pravomocí.

---

neplatné. Tento akt nemá povahu právního předpisu, třebaže tak může být nazván, ale individuálního aktu řízení (usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 142/08/).

<sup>30</sup> Vedral, V. *Správní řád. Komentář*. Praha : BOVA POLYGON, 2006, s. 920.

<sup>31</sup> Tato úprava vytváří problém, pokud jde o obce sousedící s hlavním městem Praha, která je vyšším územním samosprávným celkem, takže s ní obce, které náleží do Středočeského kraje, nemohou takové veřejnoprávní smlouvy uzavírat, což je nepochybně na škodu věci (Vetešník, P. Jemelka, L. *Zákon o obecní policii. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 69).

Mimo území svojí obce mohou strážníci vykonávat působnost také na základě veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí strážníků, kterou uzavírají starostové v případě, že na území některé obce je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení státu (§ 3b zákona o obecní policii).<sup>32</sup> V tomto případě je uzavírána smlouva mezi dvěma obcemi, i když obě případně zřídily obecní policii, a není třeba, aby šlo o obce z téhož kraje. S ohledem na funkci této smlouvy, tedy potřebou rychle se vypořádat s krizovou situací, není zde podmínkou souhlas krajského úřadu. Rovněž tato smlouva se řídí úpravou správního řádu a musí obsahovat kromě obecných náležitostí ještě názvy obcí, které jsou jejími účastníky, důvod, pro který je smlouva uzavírána, počet poskytnutých strážníků, stanovení doby, po níž mají na území jiné obce působit, a konkretizaci úkolů, které mají plnit. Jejím obsahem mohou být ovšem i jiné náležitosti.

Povinností starosty obce, na níž byl krizový stav vyhlášen, je před použitím strážníků informovat hejtmana kraje, aby mohl zajistit svoje řídicí, koordinační a organizační funkce podle krizového zákona. Třebaže ustanovení je formulováno imperativně, nemá nesplnění této povinnosti žádné bezprostřední právní následky. Další povinností starosty této obce je řídit činnost poskytnutých strážníků, ledaže by se starostové dotčených obcí dohodli jinak.

Obdobně i v tomto případě jsou strážníci vybaveni písemným potvrzením, které vydává starosta obce, na jejímž území byl krizový stav vyhlášen. Jeho obsahem je identifikační číslo strážníka, název obce, k níž je v pracovním poměru, a informace, že byla uzavřena dohoda o poskytnutí strážníků pro účely zvládnutí krizového řízení. Jeho účelem je v případě potřeby informovat, že strážník je oprávněn vykonávat určité činnosti na území jiné obce. Platnost potvrzení končí automaticky dnem, kdy je ukončen krizový stav.

---

<sup>32</sup> Stav nebezpečí a nouzový stav jsou civilními krizovými stavy. Prvý je vyhlášen, jsou-li v případě živelní pohromy, ekologické nebo průmyslové havárie, nehody nebo jiného nebezpečí ohroženy životy, zdraví, majetek či životní prostředí, jestliže nedosahuje intenzita ohrožení značného rozsahu, ale současně nelze odvrátit ohrožení běžnou činností správních úřadů a složek integrovaného záchranného systému. Nouzový stav je vyhlášen v případě živelních pohrom, ekologických nebo průmyslových havárií, nehod nebo jiného nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy, zdraví nebo majetkové hodnoty anebo vnitřní pořádek a bezpečnost. Vyhlášené mohou být pro území celého státu nebo jeho části. Stav ohrožení státu, který má povahu civilně vojenského krizového stavu, je vyhlášen, pokud je bezprostředně ohrožena svrchovanost státu, jeho územní celistvost nebo demokratické základy (§ 3 krizového zákona a články 5 a 7 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky).

Za škodu, kterou by poskytnutí strážníci způsobili, odpovídá obec, na jejímž území byl krizový stav vyhlášen. Její náhrada se bude řešit podle § 24 zákona o obecní policii. Pokud jde o náhradu nákladů za poskytnutí strážníků, je tato otázka na dohodě obcí, které jsou stranami této veřejnoprávní smlouvy.

# KAPITOLA DRUHÁ

---

## Funkce veřejných sborů

---

- 2.1 Policie
  - 2.2 Obecní policie
  - 2.3 Vojenská policie
  - 2.4 Vězeňská služba
  - 2.5 Celní správa
  - 2.6 Hasičský záchranný sbor
  - 2.7 Zpravodajské služby
- 

### **Obecně o právní úpravě veřejných sborů**

Právní úprava vymezení působností jednotlivých veřejných sborů je charakteristická nesoustavností, resp. nejednotností, tak typickou pro náš právní řád. Zatímco v zákoně o policii nalzáme úpravu obecnou, další předpisy se drží podrobného vymezení jednotlivých funkcí, místy až nadbytečné detailnosti, což je doprovázeno hojným používáním neurčitých pojmů a blanketními odkazy na vymezení působností i v ještě nevydaných zákonech. Někde zákonodárce před tento výčet ještě předsouvá jakési obecnější vymezení funkcí a působností, jinde takové vymezení chybí. Každý z těchto přístupů má svoje přednosti i slabé stránky: pro obecnější režim hovoří, že beztak není možno postřehnout všechny úkoly, které veřejné sbory mají zajišťovat, a lze pružně reagovat na dynamiku situace, což zajistí úprava ve zvláštních zákonech; jeho nevýhodou je, že se tím úprava stává méně přehlednou, může dojít k rozporům mezi jednotlivými zákony a snižuje se právní jistota. Hlavním argumentem ve prospěch podrobné úpravy soustředěné v jednom zákoně je přehlednost, na druhé straně vždy, když se objeví nový úkol, je nutno tento zákon měnit, což vede k rozkolísanosti celého režimu.

## 2.1 Policie

Nejrozsáhlejší policejní funkce plní samozřejmě policie, která má fungovat v oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti i všude tam, kde neexistuje speciální zmocnění pro jiné orgány veřejné moci. Klíčovým pro vymezení jejich funkcí je určení, že působí jako služba veřejnosti (§ 2 zákona o policii). S ohledem na vymezení pojmu policie v materiálním smyslu jde na první pohled o paradox, protože obsah policie je tradičně spojován především s mocenským zasahováním v zájmu zachování pořádku, bezpečnosti, pokojného stavu.<sup>1</sup> Ve skutečnosti jde o paradox jen zdánlivý. Předně se tu vyjadřuje ústavní zásada, že státní, resp. veřejná moc vůbec slouží občanům (článek 2 odst. 3 Ústavy).<sup>2</sup> Posláním policie tedy není především mocensky zasahovat a vystupovat jako represivní činitel ve chvíli, když dojde k poruchám, ale předcházet jim, pečovat o to, aby poruchy pokud možno vůbec nenastaly. Tím je naplňováno její poslání jakožto služby v prvé řadě. Avšak i tam, kde funguje jako mocenský činitel, slouží veřejnosti, protože ji chrání před důsledky porušení povinnosti ze strany některých členů společnosti. Policista se ocitá ve dvojím postavení, které by mělo být pečlivě vyvažováno: není válečníkem, který by měl pouze potírat zločinnost, ale nesmí se dostat ani do pozice, že by jen činil kriminalitu snesitelnou. To by totiž vedlo k erozi úkolů policie, a třebaže by možná veřejnost v prvním okamžiku uvítala takové sebeomezení, v dalších chvílích by to v ní vyvolalo pocity nejistoty a ztráty důvěry v policii.<sup>3</sup>

Oblastmi, kde tyto úkoly plní především, jsou ochrana bezpečnosti osob a majetku a veřejný pořádek, péče o veřejný pořádek, předcházení trestné činnosti, trestní řízení a další sféry, na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti, které jsou jí svěřeny zákony, jakož i přímo použitelnými předpisy Evropské unie mezinárodními smlouvami, které jsou součástí

<sup>1</sup> Např. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 13–14; Weyr, F. *Československé právo správní. Část všeobecná*. Brno, 1922, s. 39. V tomto smyslu se hovoří o policii také ve francouzské literatuře, např. de Forges, J.-M. *Droit administratif*. PUF, 1991, s. 186–191 nebo Gaudement, Y. *Traité de droit administratif. Tom I. Droit administratif général*. Paris : L. G. D. J., 2001, s. 721–736.

<sup>2</sup> Tento její úkol mnohokrát zdůraznil Ústavní soud, který akcentoval, že význam tohoto základního principu se zvyšuje tam, kde orgány veřejné moci vstupují do oblasti základních práv a svobod na základě ústavněprávní licence k takovému postupu (např. nález sp. zn. II. ÚS 615/06 a sp. zn. II. ÚS 71/99).

<sup>3</sup> Kaiser, G. „Veřejná bezpečnost“ – skutečná potřeba obyvatelstva? *Právní rozhledy*, 2/1998.

právního řádu. Zákon hovoří o úkolech policie, které v praxi plní policisté, případně další zaměstnanci, jejichž povinností je zajistit, aby byly realizovány. Ústavní soud to vyjádřil v konstatování, že není na úvaze státního orgánu, že bude svoji zákonem mu svěřenou moc uplatňovat, ale jde o jeho povinnost učinit tak vždy, když je to nezbytné.<sup>4</sup> Nejde tu ovšem o závazek absolutní, nebezpečí, vůči němuž má být zasaženo, musí být předvídatelné a možnost zásahu proti němu reálná.<sup>5</sup> Současně se tu opětovně zdůrazňuje princip zákonnosti jakožto základ pro činnost všech orgánů veřejné moci, který tvoří pilíř právního státu.

O tom, co představuje bezpečnost a veřejný pořádek, bylo pojednáno na jiném místě. Zde zbývá dodat, že společně s předcházením a potíráním trestné činnosti a dalšími (nespecifikovanými) úkoly tvoří náplň toho, co je označováno jako vnitřní pořádek. Vymezení těchto „dalších úkolů“ na úseku vnitřního pořádku bude nutno dovozovat jak ze zákona o policii, tak i zvláštních zákonů. Policie zde zaujímá dvojí postavení: Jednak je subsidiárním orgánem v tom smyslu, že zasahuje tam, resp. jen tam, kde tyto úkoly nespádají do působnosti jiných veřejných sborů či orgánů veřejné moci, ale současně je plní vždy, pokud není tato speciální působnost založena.

Úkol boje s trestnou činností je třeba vykládat extenzivně a zahrnout sem nejen jednání, takto označená trestním zákoníkem, ale i ta, která mají znaky trestné činnosti a z nejrůznějších důvodů nedochází k naplnění skutkové podstaty. Policie na tomto úseku realizuje rozsáhlou škálu činností rázu profylaktického, výchovného, represivního i dalších, dílem výslovně právně regulovaných, dílem založených jen na obecném zmocnění. Podle § 12 odst. 1 a 2 trestního řádu je policejní orgán (tj. i útvary policie) orgánem činným v trestním řízení. V řízení o trestných činech policistů a zaměstnanců zařazených v policii má postavení policejního orgánu Inspekce Policie ČR.

Policie je soustředěna na vnitřní pořádek, který spolu s dalšími instituty představuje tzv. vnitřní věci (viz § 12 zákona). Z tohoto vymezení plyne, že její činnost je primárně zaměřena dovnitř státu. Mimo území republiky působí výjimečně a její postavení a funkce jsou zde

<sup>4</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 488/01.

<sup>5</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Tuncer versus Turecko z roku 2003 a Osman versus Spojené království z roku 1998.



určeny především mezinárodními smlouvami podle článku 10 Ústavy (§ 93 zákona o policii).

Mimo to vystupuje policie, resp. její příslušné útvary, tj. policejní prezidium a krajská ředitelství, jako orgány státní správy.<sup>6</sup> Tak je tomu např. podle zákona o zbraních nebo zákona o přestupcích. Na tomto místě je třeba připomenout, že hovoří-li zákon o orgánu policie, který má vykonávat konkrétní pravomoci a působnosti, musí tento být specifikován a nestačí právě jen obecná dikce, protože by pak nebylo zřejmé, o který orgán se vlastně jedná a takové ustanovení by nebylo aplikovatelné.<sup>7</sup>

Přesné vymezení funkcí, které policie vykonává, má svůj bezprostřední praktický význam s ohledem na procesní oprávnění adresátů úkonů. Pokud vystupuje jako orgán činný v trestním řízení, nemůže být její úkon přezkoumáván podle soudního řádu správního, např. v souvislosti s ochranou proti neoprávněnému zásahu, což přichází v úvahu právě jen tam, kde plní funkce správního orgánu.<sup>8</sup>

## 2.2 Obecní policie

Jádro funkce obecní policie plyne již z jejího názvu: Jakožto policejní orgán, který je orgánem obce, se má starat o místní záležitosti veřejného pořádku v dané obci. Jde o záležitosti, které spadají do oblasti samostatné působnosti obce.<sup>9</sup> Okruh těchto věcí může ovšem být širší. Mimo to plní tyto úkoly také v jiných oblastech, které nespádají do oblasti samosprávy, jakými jsou např. krizové řízení, zákon o silničním provozu nebo zákon o přestupcích. Z jejího statutu jakožto orgánu obce plyne, že působí pouze v územním obvodu dané obce, samozřejmě s výjimkou případů, kdy na

<sup>6</sup> Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, nikoli každý akt police je přezkoumatelný v rámci správního řízení, resp. soudy, ale zásadně jen ty z nich, kde vystupuje jako orgán státní správy, a nikoli orgán činný v trestním řízení, tedy např. pokud činí rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o odložení trestního stíhání, nebo pokud vydává příkaz k odnětí věci důležité pro trestní řízení (např. rozsudek čj. 8 As 28/2008-29, čj. 8 As 30/2008-27 a čj. 1 Aps 1/2005-58). Tyto závěry byly potvrzeny i Ústavním soudem (např. usnesení sp. zn. 2046/09).

<sup>7</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze sp. zn. 6 A 17/99-19 a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 82/2000.

<sup>8</sup> Rozsudek Nejvyššího správního čj. 2 Aps 2/2004-69.

<sup>9</sup> Podle § 35 odst. 2 zákona o obcích náleží péče o ochranu veřejného pořádku mezi otázky tvořící základní oblasti samostatné působnosti obce; podrobněji k tomu Vetešník, P., Jemelka, L. *Zákon o obecní policii. Komentář*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 49.

základě veřejnoprávní smlouvy podle § 3a až 3b zákona o obecní policii působí strážníci na území jiné obce.

Na rozdíl od zákona o policii jsou záležitosti, které má zajišťovat obecní policie, stanoveny taxativně, čímž je současně i specifikován okruh místních záležitostí (§ 2 zákona o obecní policii). Při jejich vymezení jsou ovšem ve směr použité formulace natolik široké, že vytváří dostatečný právní rámec pro značně proměnlivé a nekonkretizované aktivity. Rovněž tento veřejný sbor má především sloužit, a to jak občanům obce, tak i jiným fyzickým a samozřejmě také právnickým osobám. Okruh úkolů, které plní, lze rozdělit do dvou skupin, podle toho, zda jde o věci, které jsou jí vlastní, nebo ty, kde má spíše postavení pomocné, zcela ostrou hranici mezi nimi ovšem vést nelze.

V první řadě má obecní policie přispívat k ochraně a bezpečnosti osob a majetku. Ochrana těchto statků je záležitostí primárně náležející policii a z tohoto pohledu je zde funkce obecní policie sekundární, pomocná, což zákon vyjadřuje dikcí, že obecní policie na tomto úseku přispívá. Činí tak v první řadě v rámci pořádkového dozoru, je však vybavena i příslušnými donucovacími prostředky. Dalším úkolem je dohled nad dodržováním pravidel občanského soužití, tedy pravidel, která tvoří součást veřejného pořádku. Oficiálně nejsou tato pravidla formulována, jsou však v dané lokalitě všeobecně uznávaná a jejich dodržování je předpokladem k tomu, aby zde lidé mohli klidně, nerušeně a spořádaně žít. Protože na ně zákon o obecní policii i další zákony výslovně odkazují [např. § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích], jde tu o zákonný základ k zásahům ze strany obecní policie a možnosti vynucení jejich dodržování prostředky přímého i nepřímého donucení.

Obecní policie má dohlížet nad dodržováním obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí. Zatímco první právní předpisy jsou vydávány v působnosti samostatné, druhé v přenesené. Dozor je pojmově směřován k tomu, jak jsou dodržovány povinnosti v těchto předpisech obsažené. Obec může vydávat obecně závazné vyhlášky v oblasti samostatné působnosti na základě zákona o obcích více méně neomezeně, povinnosti jimi však může stanovit pouze za podmínek § 10 citovaného zákona. Na rozdíl od dlouhá léta zastávaného restriktivního stanoviska dospěl v roce 2007 Ústavní soud k závěru, že k vydání obecně závazných vyhlášek, jimiž se ukládají povinnosti, nemusí mít obce výslovné zákonné zmocnění a postačuje pouze právní rámec stanovený zákonem o obcích, za podmínky, že se jimi budou řešit záležitosti lokálního významu a nebude se zasahovat do věcí, které jsou v působnosti krajů nebo státní správy a nesmějí být v rozporu se

zákony.<sup>10</sup> Co se týče nařízení, mohou je obce vydávat na základě zákona, v jeho mezích a k výslovnému zákonnému zmocnění. Porušení povinností stanovených v právních předpisech obcí lze stíhat jako přestupek podle § 46 odst. 1 a 2 zákona o přestupcích a dále jako tzv. smíšený správní delikt podle § 58 odst. 4 zákona o obcích.

Obecní policie se dále podílí na dohledu nad bezpečností a plynulostí provozu na pozemních komunikacích. Její role je zde opět sekundární, protože jde o záležitost, která v první řadě náleží policii. Svoje činnosti vyvíjí v okruhu, který je územně i věcně vymezen tím, že se jedná o místní záležitosti. Konkrétní rozsah oprávnění obecní policie na tomto úseku je stanoven především v § 17a zákona o obecní policii, v němž je upraveno oprávnění k použití technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla, a dále zákonem o provozu na pozemních komunikacích. Podle tohoto předpisu mají strážníci oprávnění rozhodnout o odstranění vozidla, které stojí na vyhrazeném parkovišti, zastavovat vozidla, měřit rychlost, řídit provoz, kontrolovat doklady řidičů, kontrolovat řidiče, zda není pod vlivem alkoholu, a další.

Obecní policii náleží podílet se na dodržování předpisů o ochraně veřejného pořádku a činit opatření k jeho obnovení.<sup>11</sup> Půjde tu samozřejmě o ty záležitosti veřejného pořádku, které se týkají dané obce. Zatímco výraz „podílet se“ zde vyjadřuje fakt, že tuto funkci zabezpečuje společně s jinými orgány, protože jde o jednu z jejích hlavních funkcí, pro které je zřizována, v další sféře, jíž je účast na předcházení kriminality v obci, hraje jen pomocnou roli, protože se tu opět jedná o záležitosti, které náleží předně policii. Svoje úkoly plní v rámci výkonu pořádkového dozoru upozorňováním na situace, které by mohly kriminalitu vyvolat, a samozřejmě i použitím sankčních, resp. donucovacích prostředků tam, kde již k narušení pořádku, resp. ke kriminálním jednáním, došlo.

V širším smyslu náleží mezi péči o veřejný pořádek také odhalování přestupků a jiných správních deliktů, k jejichž projednávání jsou příslušné obce. Okruh přestupků, které náleží projednat obcím, jejich orgánům, vymezuje § 53 zákona o přestupcích, resp. zvláštní zákony, z ostatních správních deliktů budou přicházet nejčastěji v úvahu delikty právnických osob a tzv. smíšené správní delikty.<sup>12</sup> K odhalování těchto deliktů dochází

<sup>10</sup> Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. *Právní rozhledy*, 15/2008, s. 550–554.

<sup>11</sup> Zákon jí zvláště ukládá, aby dbala na dodržování čistoty na veřejných prostranstvích, což však náleží mezi záležitosti veřejného pořádku v širším smyslu.

<sup>12</sup> Podrobněji ke klasifikaci správních deliktů viz Mates, P., et al. *Základy správního práva trestního*. Praha : C. H. Beck, 2008.

vesměš v rámci pořádkového dozoru a obecní policie může k tomuto účelu použít např. vysvětlení nebo využít údaje z informačních systémů. Odhalený přestupek či jiný správní delikt oznámí příslušnému orgánu obce; bude-li náležet jinému orgánu, měla by učinit oznámení jemu. Mimo to může sama obecní policie projednávat v blokovém řízení přestupky, které jsou stanoveny v § 86 písm. d) zákona o přestupcích nebo zvláštních zákonech; zde vystupuje jako orgán státní správy.

## 2.3 Vojenská policie

Působnosti Vojenské policie jsou vymezeny kombinací generální klauzule a taxativního výčtu. Obecně jsou úkoly Vojenské policie stanoveny v § 1 zákona o Vojenské policii. Podle něj má Vojenská policie plnit úkoly policejní ochrany ozbrojených sil, vojenských objektů, vojenského materiálu a ostatního majetku státu, s nímž hospodaří Ministerstvo obrany. Toto ustanovení, zdá se, míří především k ochraně majetku, avšak z pojmu policejní ochrana lze soudit, že je myšleno šířeji, jako péče o pořádek a bezpečnost ozbrojených sil proti narušení jak zvnějšku, tak zevnitř, především příslušníky ozbrojených sil. To ostatně plyne i z určení její osobní a územní působnosti, která se vztahuje na vojáky v činné službě<sup>13</sup> a osoby nacházející se ve vojenských objektech a v prostoru, kde probíhají vojenské akce, a osoby, které páchají trestnou činnost či přestupky spolu s vojáky nebo proti vojenským objektům, vojenskému materiálu nebo ostatnímu majetku státu, s nímž hospodaří Ministerstvo obrany (§ 2 zákona o Vojenské policii).

Taxativní výčet úkolů, které jsou typicky policejní povahy, obsahuje § 3 zákona o Vojenské policii. Vojenská policie se má podílet na zabezpečování kázně a pořádku ve všech vojenských objektech a na zabezpečování kázně a pořádku vojáky na veřejnosti. V objektivním smyslu je kázní souhrn povinností plynoucích ze zákonů a jiných právních předpisů, vnitřních aktů a rozkazů, kterými je voják vázán ve službě i mimo ni. V subjektivním smyslu znamená kázeň podřízení se těmito pravidlům.<sup>14</sup> Kázeň a pořádek ve vojenských objektech zajišťuje Vojenská policie prakticky

<sup>13</sup> Podle § 3 zákona o ozbrojených silách se ozbrojené síly člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž; ozbrojené síly tvoří vojáci v činné službě.

<sup>14</sup> Zákon o služebním poměru hovoří o služební kázní, kterou vymezuje jako nestranné, řádné a svědomité plnění služebních povinností příslušníka, které pro příslušníky veřejných sborů vyplývají z právních předpisů, služebních předpisů a rozkazů.

výhradně, mimo ně se na tomto úkolu podílí s policií, případně i jinými orgány veřejné moci.

Vojenské policii dále náleží odhalovat trestné činy, zajišťovat jejich pachatele a činit opatření k předcházení trestné činnosti. S tím souvisí její postavení jakožto policejního orgánu v řízení o trestných činech vojáků (§ 12 odst. 2 trestního řádu). Poněkud nepřesně jí zákon zakládá též pravomoc šetřit přestupky vojáků. Ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o přestupcích se totiž voják nemůže přestupku dopustit a uvedená pravomoc se týká jednání majících znaky přestupku, která jsou vyřizována jako kázeňský přestupek podle § 51 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb.

Mezi úkoly Vojenské policie řadí zákon také pátrání po vojácích a vojenském materiálu a dalších věcech, které jsou majetkem státu a s nimiž hospodář Ministerstvo obrany, a podílet se na jejich ochraně. Pátrání přichází v úvahu v případech, kdy se voják dopustil protiprávního jednání, resp. stal-li se majetek objektem trestné činnosti. Speciální vyčlenění tohoto úkolu se ovšem jeví s ohledem na předchozí působnosti až poněkud nadbytečné, protože ty již tyto oblasti pokrývají.

Další okruh jejích úkolů se týká provozu vozidel. Vojenská policie má dohlížet, rozumí se kdekoli, nad bezpečností provozu vozidel ozbrojených sil a řídit jejich provoz, pokud jde o ostatní dopravní prostředky, plní tuto funkci pouze ve vojenských objektech. Uvedená oprávnění se týkají právě jen vozidel ozbrojených sil, nikoli ostatních vozidel, vůči kterým, resp. jejich řidičům, plní příslušné funkce zejména policie a obecní policie. Vojenská policie konečně též dohlíží nad výcvikem a zdokonalováním odborné způsobilosti řidičů vozidel ozbrojených sil.<sup>15</sup>

Protože letecká přeprava ústavních činitelů a dalších tzv. chráněných osob náleží do působnosti armády, je Vojenské policii svěřena ochrana k tomu vyčleněných dopravních letedel a dále vojenských objektů určených pro odbavení těchto osob.<sup>16</sup>

S ohledem na možnou variabilitu situací je Ministerstvo obrany zmocněno, aby stanovilo úkoly Vojenské policie za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Toto oprávnění se však může týkat pouze rámce, v němž Vojenská

---

<sup>15</sup> Příslušná oprávnění Vojenské policie jsou stanovena zejména v zákoně o provozu na pozemních komunikacích, který stanoví způsoby řízení provozu na pozemních komunikacích, oprávnění kontrolovat vojáky řídící vozidlo, resp. učitele autoškoly, zda není pod vlivem alkoholu či jiné návykové látky, a další. Podrobnosti týkající se osvědčení k řízení vozidel ozbrojených sil a další otázky upravuje vyhl. č. 612/2006 Sb.

<sup>16</sup> Ochrana ústavních činitelů náleží ovšem primárně do působnosti policie.

policie působí podle § 1 zákona a ministerstvo na jeho základě nemůže např. rozšířit působnost Vojenské policie i na jiné oblasti či osoby, které nejsou vojáky.

Vojenská policie je zmocněna vést evidence a statistiky potřebné k plnění svých úkolů. Toto zmocnění je nezbytné fakticky pouze tam, kde se jedná o zpracování osobních údajů, které se musí opírat o zákon, tam však, kde k němu nedochází, by potřebné nebylo vzhledem k tomu, že tu nejsou postížena ničí práva.

## 2.4 Vězeňská služba

Rovněž úkoly vězeňské služby jsou vymezovány ve dvou rovinách. Obecně jsou obsaženy v § 1 odst. 1 zákona o vězeňské službě, podle něhož má zajišťovat výkon vazby, zabezpečovací detence a trestu odnětí svobody a dále ochranu pořádku a bezpečnosti při výkonu soudnictví a správě soudů a při činnosti státních zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti.

Vězeňská služba předně spravuje a střeží vazební věznice a ostatní věznice a odpovídá za dodržování podmínek výkonu vazby a trestu odnětí svobody. V této souvislosti nutno připomenout, že zatímco rozhodnutí o vazbě a trestu je záležitostí soudů, jejich samotné provádění má povahu správních činností, přičemž jen tam, kde je rozhodováno o právech a povinnostech osob, jsou vydávána rozhodnutí, která mohou být přezkoumána ať již pořadem správního řádu, nebo soudem v rámci soudního řádu správního.<sup>17</sup> Obdobně to platí i o výkonu zabezpečovací detence podle zákona č. 129/2008 Sb., o výkonu zabezpečovací detence a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. S tím souvisí i jedna z jejích nejvlastnějších funkcí, totiž provádět střežení, předvádění a eskortování osob ve výkonu vazby, zabezpečovací detence a trestu odnětí svobody, která se realizuje formou faktických pokynů a donucovacích úkonů. Dále jí náleží zajišťovat pořádek a bezpečnost v budovách soudů, státních zastupitelství, Ministerstva spravedlnosti, jakož i v jiných místech činnosti těchto orgánů a zajišťovat pořádek a bezpečnost při výkonu

---

<sup>17</sup> Např. usnesení Krajského soudu Plzeň sp. zn. 57 Ca 166/2006-14 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 Afs 145/2005-86; pouze vězeňská služba, a nikoli soud, je též povolána, aby rozhodovala o přeažení obviněného do jiného režimu výkonu vazby (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 3 To 496/2005).

pravomoci soudů a státních zastupitelství. Jedná se tu o různorodou škálu činností majících povahu běžného dozoru, profylaxe (např. v podobě kontrol osob vstupujících do budov a místností) až po používání donucovacích prostředků. Zatímco první skupina úkolů náleží do působnosti vězeňské služby, druhá do působnosti stráže justiční.<sup>18</sup>

Vedle těchto činností, které mají spíše profylaktickou a represivní povahu, má vězeňská služba vykonávat též edukaci osob ve výkonu trestu odnětí svobody, případně i ve vazbě, aby byly vytvořeny předpoklady pro jejich řádný způsob života po propuštění. Nástrojem k tomu jsou programy zacházení, které mají řešit průběh pobytu osob ve věznicí a připravovat je na pobyt na svobodě s cílem jejich zařazení do normálního života.<sup>19</sup> Vzhledem k poslání těchto programů se pak jeví jako nadbytečné výslovné určení, že vězeňská služba má pečovat o vytváření pracovních a jiných účelných činností osob, na které se tyto programy vztahují, protože jde o jednu z jejích součástí. Pro tento účel provozuje vězeňská služba hospodářskou činnost. Jde o oblast, která je označována jako fiskální správa.<sup>20</sup>

Uloženo je jí též provádět výzkum v oboru penologie a využívat jeho výsledky a vědecké poznatky při výkonu vazby a při výkonu trestu odnětí svobody, což by ovšem nutně nemuselo být upraveno zákonem, stejně jako ustanovení o tom, že má zajišťovat vzdělání příslušníků vězeňské služby a občanských zaměstnanců.

Vězeňská služba je pověřena vést evidenci osob v jí spravovaných zařízeních. Jde o zmocnění nezbytné vzhledem k tomu, že jsou zde zpracovávány osobní údaje, resp. citlivé osobní údaje.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Mezi oběma složkami ovšem existuje mobilita, protože jejich příslušníci mohou být se souhlasem generálního ředitele dočasně povoláni k výkonu úkolů druhé z nich, pokud tato není schopna je zajistit svými prostředky a silami.

<sup>19</sup> Podrobnosti upravuje § 41 zákona o výkonu trestu odnětí svobody a o změně některých souvisejících zákonů (zák. č. 169/1999 Sb.); viz k tomu např. kap. 2a Výkon trestu odnětí svobody a výkon vazby, <<http://trestni2.juristic.cz/76188/CLANEK>> a Valeš, F. *Vězeňství a trestní justice*, <<http://www.helcom.cz/view.php?cislocianku=2008030403>>; zařazení do těchto programů, resp. použití forem působení na odsouzeného při jejich realizaci, nemá povahu správního aktu, ale řízení odsouzeného individuálními pokyny a rozkazy vězeňské služby (usnesení Krajského soudu Plzeň, sp. zn. 57 Ca 166/2006-14).

<sup>20</sup> Podrobnosti upravuje vyhl. č. 93/2001 Sb., o hospodářské činnosti Vězeňské služby České republiky.

<sup>21</sup> Podle § 4 písm. b) zák. č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů, náleží mezi tzv. senzitivní osobní údaje též údaj vypovídající o odsouzení za trestný čin.

Obdobně jako další veřejné sbory je i vězeňská služba policejním orgánem podle § 12 odst. 2 trestního řádu, pokud se týče trestných činů jejich příslušníků. Mimo to se má podílet s policií na předcházení a odhalování trestné činnosti osob ve výkonu vazby, zabezpečovací detence a trestu odnětí svobody.

S ohledem na smysl a funkce vazby, výkon trestu odnětí svobody a zabezpečovací detence je zapotřebí zajistit osobám, které jsou zde umístěné, zdravotní péči tak, aby nemuselo docházet k jejich nadbytečnému pohybu mimo příslušná zařízení. Proto vězeňská služba provozuje vlastní zdravotnická zařízení, v nichž je těmto osobám poskytována zdravotní péče s tím, že v případě potřeby ji zabezpečují i v zařízeních mimo věznice. Tuto její činnost může charakterizovat jako tzv. pečovatelskou správu.

## **2.5 Celní správa**

Oproti předchozím úpravám nejsou u tohoto veřejného sboru stanoveny jeho funkce, ale pouze vymezen pojem celnictví, jímž je plnění úkolů celními orgány, včetně úkolů při správě daní a poplatků podle zvláštních právních předpisů a při správě cel. Otázkou je, jaký má taková explikace význam, když se z ní dozvídáme vlastně jen to, že jde o nejrozmanitější činnosti stanovené příslušným zákonem, případně na jeho základě (§ 1 zákona o celní správě, zák. č. 185/2004 Sb.).

Celní orgány vykonávají především funkce kontrolní a dozorcí, v souvislosti s přechodem zboží přes hranice. Tím plní nejen úkoly fiskální, ale i ochrany zdraví a životů lidí, zvířat i rostlin. S tímto nepochybně hlavním úkolem souvisí i vybírání cel, vydávání povolení, vedení souvisejících evidencí a dalších. Plní ovšem též nejrůznější ryze policejní funkce, jako je pátrání po zboží, které uniklo celnímu dohledu, sledují osoby podezřelé z porušování celních předpisů, provádějí kriminalistické analýzy atd. V souvislosti s jejich zajištěním mohou použít i donucovací prostředky. Mimo to zajišťují celní orgány celou řadu specifických úkolů, např. v oblasti certifikace diamantů, biocidních látek, ochrany ovzduší a dalších, které s tradičními představami o jejich poslání souvisí jen velmi vzdáleně. Zmínit je třeba, že představují fakticky nejdůležitější orgán v oblasti správy daní a cel.

Pověřené celní orgány, v praxi generální ředitelství, mají postavení policejního orgánu v řízení o trestných činech spáchaných porušením celních



předpisů a předpisů o dovozu, vývozu a průvozu zboží, daňových předpisů a předpisů o umístění a pořízení zboží v členských státech Evropských společenství.

Na úrovni generálního ředitelství převládají spíše úkoly koordinační, řídicí a metodické a zajišťování některých specifických funkcí, zejména na mezinárodní úrovni. Jádro činností celních ředitelství spočívá v rozhodovací a kontrolní činnosti při aplikaci právních předpisů v oblasti ce a těžiště výkonu celní správy, co se týče rozhodovací a kontrolní činnosti, leží na celních úřadech.

## 2.6 Hasičský záchranný sbor

Působnost tohoto veřejného sboru je vymezena v zákoně o hasičském záchranném sboru pouze obecně jakožto ochrana životů, zdraví obyvatel a majetku před požáry a poskytování účinné pomoci při mimořádných událostech.<sup>22</sup> Konkretizace jeho funkcí je pak ponechána na zvláštních zákonech.

V první řadě je třeba zmínit zákon o požární ochraně, který svěřuje hasičskému záchrannému sboru, resp. generálnímu ředitelství<sup>23</sup>, úkoly řídicí a koordinační (např. schvaluje koncepci organizace a rozvoje požární ochrany, poskytuje odbornou a metodickou pomoc při posuzování dokumentace staveb a technologií zvláštního významu a řídí odbornou přípravu a po odborné stránce usměrňuje výkon služby v jednotkách požární ochrany). Vykonává funkce kontrolní vůči hasičským záchranným sborům kraje a státního požárního dozoru ohledně nepodřízených subjektů.<sup>24</sup> Stará se o finanční zabezpečení na úseku požární ochrany (předkládá

---

<sup>22</sup> Pojem mimořádné události vymezuje zákon o integrovaném záchranném systému jako škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy a havárií ohrožující život, zdraví, majetek nebo životní prostředí, které vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací.

<sup>23</sup> Uvedené funkce jsou svěřeny Ministerstvu vnitra, ale podle § 26 odst. 1 zákona o požární ochraně je plní právě Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru. Obdobné vymezení můžeme nalézt např. též v zákoně o integrovaném záchranném systému, kde úkoly orgánů kraje při přípravě na mimořádné události, provádění záchranných a likvidačních prací a ochranu obyvatelstva plní hasičský záchranný sbor kraje (§ 10 odst. 5 zákona).

<sup>24</sup> Podle § 31 zákona o požární ochraně zahrnuje tento dozor kontrolu dodržování povinností stanovených předpisy o požární ochraně, posuzování dokumentace podle stavebního zákona, posuzování výrobků z hlediska jejich požární bezpečnosti a další.

Ministerstvu financí návrh rozpočtu hasičského záchranného sboru a návrh na poskytnutí dotací občanským sdružením nebo zabezpečuje ve spolupráci s tímto ministerstvem uvolňování finančních prostředků ze státního rozpočtu na investiční dotace na pořízení a obnovu požární techniky pro tzv. vybrané obecní úřady). Plní též četné speciální úkoly související s předcházením požárů, jako je stanovení postupů zjišťování příčin vzniku požárů nebo provádění požárně technických expertiz. S tím pak souvisí i shromažďování a distribuce informací a statistik v této oblasti.<sup>25</sup> Hasičský záchranný sbor na úseku požární ochrany vykonává státní správu ve smyslu § 23 a násl. zákona o požární ochraně (Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru a hasičské záchranné sbory krajů jsou správními úřady na úseku požární ochrany). V rámci zákona o požární ochraně jsou upravena i další speciální oprávnění a kompetence, např. státní požární dozor, vstup na nemovitost, nařízení osobní a věcné pomoci (tato oprávnění zejména souvisejí s prevencí, předcházením a zdoláváním požárů).

Generálnímu ředitelství Hasičského záchranného sboru náleží výkon státní správy ve věcech škol požární ochrany, tj. středních a vyšších škol, které zřizuje, zrušuje a řídí, provádí v nich inspekci výchovy a vzdělávání a hospodářsky je zabezpečuje.

Není jasné, co má zákon na mysli, když stanoví, že generální ředitelství řídí výkon státní správy na úseku požární ochrany. Jde-li tu o to, že jde o orgán nadřízený ostatním složkám hasičského záchranného sboru, je to nadbytečné, protože tak plyne z jeho postavení jakožto vedoucí složky. Neobstojí ani výklad, podle něhož státní správu vykonává, protože to plyne z příslušných ustanovení tohoto a dalších zákonů, takže k tomu není třeba zvláštní úpravy.<sup>26</sup>

Funkce hasičského záchranného sboru jsou dále stanoveny ve zvláštních zákonech, z nichž je třeba zmínit zejména zákon o integrovaném záchranném systému, jehož páteř tvoří hasičský záchranný sbor společně s jednotkami požární ochrany zařazenými do plošného pokrytí kraje, zdravotnickou záchrannou službou a policií. Hasičský záchranný sbor, resp.

---

<sup>25</sup> V mnoha ohledech shodné úkoly plní i hasičské sbory krajů, samozřejmě v obvodech těchto územních samosprávných celků (§ 26 odst. 2 zákona o požární ochraně).

<sup>26</sup> Ostatně samotné spojení výrazů správa a řízení není vhodné ani po stránce teoretické, protože se tu jedná o dva odlišné způsoby sociálního působení, z nichž každý má jinou funkci (viz Hendrych, D. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. Praha : ASPI, 2003, s. 11–12 a 17–18).

jeho příslušníci, zde vedle vlastní likvidace důsledků mimořádné události a záchranných prací plní též roli koordinační a řídicí, rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a další. Pominout nelze krizový zákon, který světuje hasičskému záchrannému sboru působnost při přípravě na krizové situace, které nesouvisejí s vnitřní bezpečností a veřejným pořádkem, kde mu náleží funkce organizační, plánovací a koordinační. Jeho složky mají samozřejmě též rozhodující podíl v případech, že tyto krizové situace nastanou, a vzniká tak potřeba je zvládnout a postarat se o likvidaci jejich následků.<sup>27</sup>

## 2.7 Zpravodajské služby

Pokud sledujeme politické debaty týkající se zpravodajských služeb, je až s podivem, jak velký význam se jim přikládá, pokud je porovnáme s funkcemi, které jim zákon dává, oprávněními (sotva tu lze hovořit o pravomocích), které k jejich realizaci mají. Hlavní důvody tohoto, na první pohled omezeného prostoru, v němž se mohou pohybovat, jsou zřejmě dva: především tu stále působí reminiscence na všeobjímající tajnou policii s rozsáhlými represivními oprávněními minulého režimu, ale současně i obavy politických stran, aby nebyly zneužity proti nim vítězem voleb, který má možnost obsadit jejich vedení.<sup>28</sup> Ve skutečnosti je i tak jejich postavení významné, a to s ohledem na informace, jimiž disponují, a určením toho, komu je poskytují a kdo jim může zadávat úkoly.

Zákon o zpravodajských službách je vymezuje jako státní orgány, jejichž úkolem je získávání, shromažďování a vyhodnocování informací důležitých pro ochranu ústavního zřízení, významných ekonomických zájmů, bezpečnost a obranu České republiky. Označení státní orgán je tu zjevně nadbytečné, protože nic nevypovídá o jejich postavení, charakteru ani úkolech, a chtěl-li tím snad zákonodárce říci, že jde o jednu ze součástí

---

<sup>27</sup> Podrobněji viz Kroupa, M., Říha, M. *Integrovaný záchranný systém*. Praha : Armex Publishing, 2005; Mates, P. Hejtman kraje v krizovém řízení. *Právní rádce*, č. 5, 2009, s. 47–50.

<sup>28</sup> Zeman, P. Dilema požadavků bezpečnosti ve střetu s občanskými svobodami a pravomoci tajných služeb. In Pavlíček, V., et al. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn. Sborník z příspěvků z mezinárodní konference Praha 18.–19. 9. 2003*. Praha : UK, 2003, s. 207–208; blíže viz kapitola sedmnáctá.

státního aparátu, mechanismu, rozhodně tak nemusel činit, protože jistě žádná jiná povaha jim nikdy nemůže být přiznána.

Vymezení jejich funkcí nalézáme v tomto obecném zákoně, na který speciální úprava Bezpečnostní informační služby a Vojenského zpravodajství výslovně odkazuje.

Úkoly jednotlivých zpravodajských služeb jsou specifikovány v § 5 zákona o zpravodajských službách. Všem náleží získávat, shromažďovat a vyhodnocovat informace. Pokud se týče Bezpečnostní informační služby, jde o ty, které se týkají záměrů a činností namířených proti demokratickým základům, svrchovanosti a územní celistvosti České republiky, zpravodajských služeb cizí moci, činností ohrožujících utajované informace, činností, jejichž důsledky mohou ohrozit bezpečnost nebo významné ekonomické zájmy České republiky, a ty, které se týkají organizovaného zločinu a terorismu.

Úřad pro zahraniční styky a informace zpracovává informace mající původ v zahraničí, které jsou důležité pro bezpečnost a ochranu zahraničněpolitických a ekonomických zájmů České republiky.

Konečně Vojenské zpravodajství se takto zabývá informacemi pocházejícími ze zahraničí, které jsou důležité pro obranu a bezpečnost České republiky, dále informacemi o zpravodajských službách cizí moci v oblasti obrany, o záměrech a činnostech namířených proti zabezpečování obrany republiky a záměrech a činnostech ohrožujících utajované skutečnosti v oblasti její obrany.

Je třeba zdůraznit, že žádná zpravodajská služba nemá exekutivní pravomoc v tom smyslu, že by mohla vymáhat informace, které k plnění svých úkolů potřebuje. Stanoví-li zákon, že zpravodajské služby mohou žádat nezbytnou pomoc a informace od orgánů veřejné správy, neodpovídá tomu žádná sankcionovatelná povinnost je poskytnout a tím méně ji mají soukromé subjekty.

# KAPITOLA TŘETÍ

## Povinnosti příslušníků veřejných sborů

---

- 3.1 Příslušník policie
  - 3.2 Příslušník hasičského záchranného sboru
  - 3.3 Příslušník celní správy
  - 3.4 Příslušník vězeňské služby a justiční stráže
  - 3.5 Příslušník Vojenské policie
  - 3.6 Strážník obecní policie
  - 3.7 Příslušník zpravodajské služby
  - 3.8 Příslušník Bezpečnostní informační služby
  - 3.9 Příslušník Úřadu pro zahraniční styky a informace
  - 3.10 Příslušník Vojenského zpravodajství
  - 3.11 Služební poměr příslušníka bezpečnostních sborů
  - 3.12 Služební poměr vojáka z povolání
  - 3.13 Pracovní poměr strážníka obecní policie
  - 3.14 Odpovědnost příslušníků veřejného sboru
- 

Příslušník bezpečnostního sboru, příslušník Vojenské policie nebo Vojenského zpravodajství (fakticky voják z povolání) nebo strážník v pracovním poměru mají jako příslušníci veřejného sboru specifické postavení z hlediska jim svěřených povinností, jež jsou povinni někdy i pod hrozbou dokonce trestného postihu dodržovat. V rámci svého zařazení, tj. služebního poměru, je příslušník veřejného sboru nadán zákonnými povinnostmi, plynoucími z úprav služebního a pracovního poměru, a povinnostmi podle úprav regulujících konkrétní úkoly veřejného sboru.

Pro příslušníka bezpečnostního sboru (Policie ČR, Hasičského záchranného sboru ČR, Celní správy ČR, Vězeňské služby ČR, Bezpečnostní informační služby a Úřadu pro zahraniční styky a informace) vyplývají povinnosti přímo ze zákona o služebním poměru. Pro vojáka z povolání zařazeného ve Vojenském zpravodajství a ve Vojenské policii jsou upraveny povinnosti zejména v zákoně o vojácích z povolání. Strážník obecní policie, tedy zaměstnanec obce, je v pracovním poměru podle zákoníku práce a další povinnosti a limity pro jeho pracovní zařazení (pro pozici strážníka) upravuje zákon o obecní policii.

Základní povinnosti pro příslušníky upravují též speciální zákony (např. pro příslušníky policie zákon o policii, pro příslušníky vězeňské služby zákon o vězeňské službě). Vojáci z povolání mají upraveny základní povinnosti v zákoně o Vojenské policii a v zákoně o vojenském zpravodajství. Strážníci obecní policie se v rámci svých základních povinností řídí obecnými právními předpisy (jako každý zaměstnanec podle zákoníku práce), zvláštní povinnosti upravuje zejména zákon o obecní policii.

Pro příslušníky veřejných sborů jsou nastaveny povinnosti „přísněji“ než pro zaměstnance těchto sborů (např. pro zaměstnance policie nebo strážníky obecní policie). Úprava služebního poměru (zákon o služebním poměru a zákon o vojácích z povolání) i speciální právní úpravy (např. zákon o policii) zakládají „vyšší“ nároky a povinnosti na příslušníky a vojáky z povolání než pro zaměstnance (podle zákoníku práce), tedy zejména strážníky obecní policie. Všechny veřejné sbory, jejich příslušníci (někde i zaměstnanci, např. u policie) mají upraveny základní povinnosti přibližně stejně (např. úprava je obecně obdobná u zásady zdvořilosti, u zásady prokazování příslušnosti), ovšem u všech je odlišná z pohledu specifika konkrétního veřejného sboru.

Příslušníci veřejných sborů jsou de iure „pracovníci“ veřejné správy, zaměstnanci státu<sup>1</sup> (s výjimkou strážníků obecní policie, ti jsou zaměstnanci obce, tedy samosprávy). Z tohoto pohledu lze konstatovat, že na příslušníky a zaměstnance veřejných sborů dopadají pravidla, práva a povinnosti obdobně jako na jiné zaměstnance veřejné správy a nad tento rámec jim právní řád určuje povinnosti přísnější, např. v oblasti vzdělání, odborné přípravy, bezúhonnosti, vyšší odpovědnosti, povinné iniciativy či příslušnosti k veřejnému sboru. Zejména u příslušníka a zaměstnance veřejného sboru jsou nastavena přesná pravidla pro přijetí, ustanovení do funkce, trvání činnosti, způsob provádění činnosti a ukončení poměru. Jedná se o určitý zvláštní statut, který je spojován s výkonem určitých funkcí a s tím související odpovědností. Jde o kariérní systém, který zaručuje příslušníkovi „trvalý“ služební poměr, platový postup a celoživotní vzdělávání. Příslušník či zaměstnanec veřejného sboru je na jedné straně povolání jako každé jiné, mělo by být všem občanům České republiky stejně přístupné, ovšem na druhé straně je toto povolání provázeno určitou

---

<sup>1</sup> Dle našeho názoru nelze oddělovat příslušníky a zaměstnance veřejných sborů od veřejné správy, jelikož zde je optimálně naznačen vrchnostenský postoj státní správy. S tímto např. neoperuje Hendrych, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, s. 160–171, který upravuje pracovníka veřejné správy spíše ve smyslu úředníka samosprávy.

vyšší měrou odpovědnosti. Služba ve veřejném sboru je, a to je správné, stále chápána jako správa vrchnostenská s mocí nařizovací, oproti současnému trendu veřejné správy přiblížit se službě veřejnosti.

Základní povinnosti příslušníků či zaměstnanců veřejných sborů, vyplývající ze speciálních právních úprav, souhrnně popisuje tato tabulka, s rozdělením na jednotlivé sbory a základní popis povinností (zásad):

<b>Povinnost (zásada)</b>	<b>Veřejný sbor</b>	<b>Obecná charakteristika</b>
zdvořilosti	policie; celní správa; vězeňská služba; Bezpečnostní informační služba; Vojenská policie; Vojenské zpravodajství; obecní policie	při plnění úkolů dodržování morálního kreditu, etických norem v komunikaci a působení na osoby další i na sebe
proporcionality (přiměřenosti)	policie; hasičský záchranný sbor; celní správa; vězeňská služba	určitý zákaz nadměrnosti zásahu do práv a svobod, s ohledem na účel (cíl) zásahu, úkonu ve vztahu k použitým prostředkům; jedná se o určitou přiměřenost použití formy zákroku, úkonu
iniciativy	policie, hasičský záchranný sbor; celní správa; vězeňská služba; Vojenská policie; obecní policie	povinnost provést úkon, zásah podle svých kompetencí
pasivity	policie; hasičský záchranný sbor; celní správa; vězeňská služba; Vojenská policie; obecní policie	povinnost zdržet se provedení úkonu, zásahu z důvodu zákonem předpokládané překážky
prokazování příslušnosti	policie; hasičský záchranný sbor; celní správa; vězeňská služba; Bezpečnostní informační služba; Úřad pro zahraniční styky a informace; Vojenská policie; Vojenské zpravodajství; obecní policie	povinnost prokazovat příslušnost k příslušnému veřejnému sboru

poučovací	policie; celní správa, Vojenská policie; obecní policie	povinnost poučit osobu, již se úkon, zákrok dotýká, a to o právních důvodech provedení úkonu, a jde-li o úkon spojený se zásahem do práv nebo svobod osoby, také o jejích právech a povinnostech
-----------	---	--

V rámci této kapitoly považujeme za nutné a důležité u základních povinností příslušníků (u policie i zaměstnanců policie) se též zmínit o formě „základních pokynů (úkonů)“, kterými příslušníci provádějí svou okamžitou činnost. Nejčastější formou určitého nespecifikovaného úkonu jsou faktické úkony. Jedná se o takovou formu činnosti veřejné správy, která má pro adresáty tohoto veřejnosprávního působení přímé důsledky. Jde tedy o faktické (neformální) úkony s bezprostředními právními následky. Tyto úkony se přitom, stejně jako jiné formy činnosti veřejné správy, musejí odehrávat v ústavním a zákonném rámci daném zejména ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy. Faktické úkony nacházejí své uplatnění obvykle namísto individuálních správních aktů, vyžaduje-li to naléhavost situace, nebo tam, kde slouží k vynucení již existující právní povinnosti adresáta veřejnosprávního působení. Jako faktické úkony se z hlediska teoretického obvykle uvádějí tzv. faktické pokyny, bezprostřední zákroky, exekuční úkony a obdobné formy činnosti veřejné správy. Lze zejména poukázat na faktické pokyny, jimiž se na místě neformálně a ústně udílejí konkrétní zákazy nebo příkazy<sup>2</sup>. Každý je povinen faktický pokyn příslušníka uposlechnout.

Při skutečnosti či fikci nezákonného postupu (provedení úkonu) je možné žádat o soudní přezkum. Tato možnost je dána Listinou základních práv a svobod a soudním řádem správním. Ústava, Listina základních práv a svobod ani žádná jiná právní norma nepřipouští, aby jednotliví občané nejprve hodnotili zákonnost postupu veřejných činitelů a teprve na základě jejich pokynů uposlechlí nebo neuposlechlí. S tímto souvisí usnesení Ústavního soudu<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Např. dle ustanovení § 43 zákona o policii, jestliže to vyžaduje účinné zabezpečení plnění úkolů uvedených v tomto zákoně, je policista oprávněn přikázat každému, aby na nezbytně nutnou dobu nevstupoval na určená místa nebo se na nich nezdržoval.

<sup>3</sup> Spisová značka I. ÚS 176/04, kdy se Ústavní soud ztotožnil s názorem, že občané jsou povinni se podrobit výkonu pravomoci veřejného činitele bez ohledu na vlastní soukromý



### 3.1 Příslušník policie

Policie je nejpočetnějším bezpečnostním sborem přesahujícím 40 tis. příslušníků. Příslušník policie má své specifické povinnosti upraveny v zákoně o policii. Úprava je obsažena v hlavě III. (základní povinnosti), jedná se o zdvořilost, iniciativu, přiměřenost postupu, prokazování příslušnosti a poučování. Již za předešlé právní úpravy statusu policie<sup>4</sup> byl vydán „Etický kodex policisty“, který měl formu vnitřního předpisu. Úprava zákona o policii jde dále, příslušníkovi policie a zaměstnanci policie ukotvuje povinnost dodržovat pravidla morálních a etických norem, společenského chování a zachování příslušných lidských práv prohlášených Listinou základních práv a svobod. Při plnění svěřených úkolů je příslušník policie a zaměstnanec policie povinen dodržovat pravidla zdvořilosti a dbát cti, vážnosti a důstojnosti osob i své vlastní.

S touto povinností „**dodržování zdvořilosti**“ je propojen institut ze zákona o služebním poměru. Jedním z výpovědních důvodů je též tzv. porušení služebního slibu (ustanovení § 17 odst. 3 zákona o služebním poměru)<sup>5</sup>. Tato možnost řešení určitých skutků, které spáchali příslušníci bezpečnostních sborů (ve vztahu ke zdvořilosti příslušníci policie), je podle současné praxe zřídka využívána. Ale i Nejvyšší správní soud v dané věci již rozhodoval. Podle judikatury<sup>6</sup> je nutné zkoumat i v případě nedodržení zásady zdvořilosti míru intenzity daného jednání (zda tím byl např. porušen služební slib a příslušníkovi může být skončen služební poměr).

Tato úprava vychází z článku 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, zakotvujícího právo každého, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.<sup>7</sup>

---

názor. Jsou-li přesvědčeni, že tímto jednáním bylo porušeno jejich právo či jim byla způsobena škoda, mohou se proti takovému postupu veřejného činitele bránit jiným zákonným způsobem.

<sup>4</sup> Zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>5</sup> Vedle obecné povinnosti dodržovat právní a služební předpisy je služebním slibem stanoven vztah k zásadě zdvořilosti: „Vždy a všude se chovat tak, abych svým jednáním neohrozil dobrou pověst bezpečnostního sboru.“ U vojáků z povolání je stále forma vojenské přísahy (ustanovení § 5 zákona č. 220/1999 Sb., o průběhu základní nebo náhradní služby a vojenských cvičení a o některých právních poměrech vojáků v záloze, ve znění pozdějších předpisů), která má spíše proklamativní charakter.

<sup>6</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 119/2008-61.

<sup>7</sup> Viz Mates, P., et. al. *Nové policejní právo Právní předpisy s komentářem*. 1. vydání. Praha: Linde, 2009, s. 26.

Úprava povinnosti zdvořilosti pro příslušníky policie sleduje cíl spolu se zákonem o služebním poměru vytvořit tlak na příslušníky policie (a též zaměstnance policie ve vztahu k ustanovením zákoníku práce), aby dbali při plnění úkolů morálního kreditu. Následek této úpravy by měl zlepšit morální hodnoty a postupy policie vůči občanům.

Další ze základních povinností je obecně nazvána „iniciativa“. Tato úprava je nazvána v určitém rozporu s obsahem, jelikož se nejedná o iniciativu v pravém slova smyslu (iniciativa je impulz směřující k aktivitě, ale o povinnost (logickou, vzhledem k poslání policie), což je také v normativním textu uvedeno.

Zákonodárce pod pojmem „iniciativa“ zahrnuje případy, kdy policista, případně zaměstnanec policie, je povinen vykonávat svou pravomoc, v závislosti na tom, zda je policista ve službě či zaměstnanec v pracovní době.<sup>8</sup>

V rámci této právní úpravy je definován úkon příslušníka policie nebo zaměstnance policie. Úkon podle tohoto ustanovení (i podle zákona o policii) je považován za faktický úkon, pokud není přímo v ustanoveních zákona o policii upraveno jinak<sup>9</sup>. Úkon je jednání, přesně vymezené pravomocemi podle právního řádu ČR, podle zákona o policii, ale též zákonem o služebním poměru u policistů a zákoníkem práce u zaměstnanců policie jako subjektů oprávněných provádět tuto činnost. Provedení úkonu nebo jiného opatření je nutné zhodnotit v návaznosti na konkrétní situaci. Policista nebo zaměstnanec (všichni příslušníci v rámci své svěřené pravomoci) zhodnotí potřebu subsidiárního či alternativního přijetí takového úkonu (určitá zásada subsidiarity, podpůrnosti, kdy úkon či zákrok připadá v úvahu jen tehdy, pokud nelze odvrátit nebezpečí jinými, mírnějšími prostředky) podle toho, co v dané situaci představuje vhodnější řešení, které předejde nebo odstraní negativní výsledek.

Příslušník policie a zaměstnanec policie mají povinnost za zákonem stanovených podmínek provést úkon nebo přijmout jiné (vhodné) opatření, aby určité ohrožení či porušení odstranili. Jako oprávněné osoby, které mají povinnost konat, jsou příslušníci policie ve službě a zaměstnanci policie v pracovní době. Pokud nastane ohrožení či porušení stavu, mají oprávněné osoby povinnost provést úkon v rámci pravomocí daných zákonem

<sup>8</sup> Viz Mates, P., et. al. *Nové policejní právo. Právní předpisy s komentářem*. 1. vydání. Praha : Linde, 2009, s. 28.

<sup>9</sup> Např. § 34 zákona o policii, kdy se jedná o určitou formu řízení.

o policii nebo mají v rámci subsidiarity povinnost vhodným opatřením odstranit nezákonný stav.

Zaměstnanec policie musí plnit úkoly svěřené policii v rámci uzavřené pracovní smlouvy, která obsahuje mj. druh práce, který má zaměstnanec pro zaměstnavatele vykonávat (policie v pozici zaměstnavatele stanoví zaměstnanci popis pracovní činnosti, který specifikuje činnosti podle pracovní smlouvy) a místo nebo místa výkonu práce, ve kterých má být práce pro zaměstnavatele vykonávána podle zákoníku práce. Zaměstnanec je též oprávněn odmítnout výkon práce, o níž má důvodně za to, že bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob. Takové odmítnutí není možné posuzovat jako nesplnění povinnosti zaměstnance.

Součástí zásady iniciativy je i povinnost příslušníka policie přijmout opatření k odstranění bezprostředně hrozícího nebezpečí i v případech ohrožení veřejného pořádku nebo bezpečnosti osob a majetku, k jehož řešení je příslušný jiný veřejný orgán. Příslušník policie je povinen ve službě (ustanovení § 52 a násl. zákona o služebním poměru) i mimo ni (tedy v jakoukoliv dobu) za stanovených podmínek (při bezprostředním, tedy v nejbližší možné časové návaznosti, ohrožení či útoku na lidský život, tělesné i duševní zdraví, lidskou svobodu nebo majetek) provést úkon.

V rámci zásady iniciativy je též upravena i obecná povinnost přijmout vhodné opatření, které je nutné posuzovat v každém individuálním případě. Podmínkou je:

- a) příslušnost jiného orgánu veřejné správy;
- b) hrozba nebezpečí z prodlení (provedení určitého úkonu je nutné z důvodu jeho neopakovatelnosti nebo neodkladnosti).

Vhodným opatřením lze rozumět provedení činnosti, která odstraní bezprostřední riziko nebezpečí. Tuto činnost je nutné posuzovat podle možnosti následku. Další možností vhodného opatření je vyrozumění příslušného orgánu veřejné správy, který je v dané oblasti kompetentní zasáhnout [např. k možné nepovolané demonstraci, kdy může nastat nezákonná činnost (např. trestná činnost výtržnictví), je policista či zaměstnanec policie při splnění všech kumulativních podmínek povinen provést vhodným způsobem opatření (vhodné jednání) k odstranění nebezpečí a má též možnost vyrozumět příslušný obecní úřad (obecní policii)].

Pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, má příslušník policie ve službě a zaměstnanec policie v pracovní době povinnost o možném ohrožení či porušení vnitřního pořádku a bezpečnosti vyrozumět příslušný jiný orgán

veřejné správy, a to bez zbytečného odkladu. Forma vyrozumění není stanovena, z tohoto důvodu postačuje forma ústní, při časové prodlevě, nehrozí-li nebezpečí z prodlení, je možné preferovat písemnou formu či elektronickou komunikaci z důvodu lepšího zadokumentování.

Dále zákon o policii vymezuje pouze pro příslušníka policie důvody, kdy nemusí provést úkon či jiné opatření.<sup>10</sup> Jedná se o „**zásadu pasivity**“, kdy zákon o policii předpokládá a upravuje podmínky povinnosti nečinit úkon či jiné opatření.

Nelze opomíjet, že policie hraje významnou roli při ochraně lidských práv a svobod. Je státním orgánem, který tato práva a svobody zajišťuje, například též tím, že chrání naše životy a zdraví před útoky. Z tohoto důvodu musí příslušník policie a zaměstnanec policie postupovat v rámci zachování „**přiměřenosti postupu**“. Při zákroku může docházet například k nepřiměřenostem nebo k jinému právně nekonformnímu jednání. Takové jednání je však v nesouladu i se zákonem o policii. Zásahy do práv a svobod osob jsou proto propojeny s odpovídající právní úpravou limitující tyto zásahy. Zákon o policii tak naplňuje jeden z esenciálních znaků demokratického právního státu, kterým je princip přiměřenosti. Tento princip vychází z předpokladu, že opatření omezující základní práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. Z tohoto ustanovení plyne, že zásahy do sféry práv a svobod nesmějí jít širěji a hlouběji, než je nezbytné. Vždy se vychází z intenzity nebezpečí, které má být zášahem eliminováno. Zásah nesmí znamenat větší škodu, než představuje nebezpečí.

Příslušník policie i zaměstnanec policie mají povinnost při provádění každého úkonu, jiného opatření, ale rovněž i nečinnosti (tedy ještě před provedením úkonu) dodržovat stanovené předpoklady postupu, to jest:

a) aby žádné jiné osobě při zákonném postupu policisty nebo zaměstnance policie nevznikla jako výsledný stav bezdůvodná újma<sup>11</sup>. Jedná se o obdobný „omezující“ institut, jaký je použit u dalších bezpečnostních sborů a i u Vojenské policie;

<sup>10</sup> Škoda, J., Vavera, F., Šmerda, R. *Zákon o policii*. 1. vyd. Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009. s. 55–56.

<sup>11</sup> Bezdůvodná újma je obecný pojem, označující jakoukoliv újmu, způsobenou ať již na zdraví, na majetku, nebo na morálních hodnotách bez právně relevantních důvodů. Právní řád se zabývá pojmem újma (škoda) v celé řadě nejrůznějších předpisů, zejména v občanském zákoníku.