

Ministerstvo vnitra ČR

Odbor bezpečnostní politiky

Analýza možného zefektivnění systému ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni a vzájemného vztahu Policie ČR a místní samosprávy

2011

OBSAH

| | | |
|-------|--|-----------|
| 1 | Úvod..... | 3 |
| 2 | Provedené zjišťování postojů samospráv a Policie ČR k problematice veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni (dotazníkové šetření) | 5 |
| 3 | Ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni | 7 |
| 3.1 | Community policing..... | 9 |
| 3.1.1 | <i>Problematické aspekty realizace přístupu community policing</i> | <i>11</i> |
| 3.2 | Spolupráce místní samosprávy a Policie ČR..... | 13 |
| 3.2.1 | <i>Koordinační dohody</i> | <i>14</i> |
| 3.2.2 | <i>Možnosti posílení spolupráce samospráv a Policie ČR</i> | <i>15</i> |
| 3.2.3 | <i>Bezpečnostní výbory a možnost samosprávy ukládat ve vymezených případech úkoly Policii ČR.....</i> | <i>16</i> |
| 3.3 | Místo obecní policie v systému ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti..... | 17 |
| 3.4 | Specifika ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti v obcích, které nezřídily obecní policii..... | 18 |
| 4 | Problematika metropolitní policie | 20 |
| 4.1 | Varianty koncepce metropolitní policie a legislativní možnosti jejich zakotvení... .. | 22 |
| 4.2 | Vyhodnocení realizovatelnosti institutu metropolitní policie | 25 |
| 5 | Některé ekonomické aspekty činnosti obecní policie a zjišťování statistických údajů | 27 |
| 6 | Adekvátnost právního rámce a možné legislativní změny | 30 |
| 6.1 | Zákon o obecní policii..... | 30 |
| 6.2 | Problematika přestupků proti BESIP | 32 |
| 7 | Závěr..... | 34 |
| 8 | Příloha – vybrané statistické ukazatele o obecních policiích (za rok 2010)..... | 36 |

1 Úvod

Tato analýza vychází z programového prohlášení vlády ČR schváleného dne 4. srpna 2010, ve kterém je deklarováno:

„Vláda po provedené analýze předloží návrh na zefektivnění systému ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni ve velkých městech s cílem posílit spolupráci mezi Policií ČR a místní samosprávou a posílit vliv místní samosprávy na výkon zajišťování ochrany veřejného pořádku.“ (str. 19).

Částečně dále též reaguje na cíl obsažený v uveřejněné Koaliční smlouvě ze dne 12. července 2010, který stanovuje, že:

„Vzhledem k neefektivnímu souběžnému výkonu některých kompetencí v oblasti veřejného pořádku mezi Policií ČR a obecními (městskými) policiemi zpracujeme podrobnou právní, ekonomickou (rozpočtovou), procesní a bezpečnostní analýzu možnosti úpravy jejich vzájemného vztahu a zřízení institutu tzv. Metropolitní policie.“ (str. 18).

Hlavními cíli předkládaného materiálu je tudíž analýza problematiky zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni, a to především z hlediska existujících mechanismů, které k tomuto účelu právní řád poskytuje obcím. Jde pak v první řadě o roli obecních policií jakožto speciálních orgánů obcí, určených zákonem č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“), explicitně právě k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce, popřípadě k plnění dalších úkolů stanovených jiným zákonem. Cílem této analýzy je nejen vyhodnotit dosavadní a současné fungování obecních policií, ale též naznačit možné směry a perspektivy budoucího vývoje tohoto institutu.

Tato analýza se dále zabývá též specifickými formami možné spolupráce v oblasti zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti, které nejsou vyhrazeny pouze obcím, jež zřídily obecní policii. O těchto formách spolupráce je souhrnně pojednáno v kapitole „*Community policing*“ a samostatně je věnována pozornost především institutu koordinačních dohod dle zákona o Policii ČR.

Institutu tzv. metropolitní policie a možnosti jeho zavedení v podmínkách České republiky se dotýká samostatná kapitola, v jejímž rámci jsou zhodnocena právní a ekonomická hlediska, jsou však též prezentovány a rozvedeny různé varianty tohoto institutu, jakož i postoje obcí a Policie ČR k jeho případné implementaci.

V závěru analýzy je zařazena kapitola hodnotící vybraná ekonomická hlediska zajišťování záležitostí veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni a kapitola shrnující témata a náměty pro možné budoucí legislativní změny.

Je třeba upozornit, že prvořadým cílem a předmětem této analýzy *není* hodnotit činnost Policie ČR na daném úseku; tato problematika je Ministerstvem vnitra detailněji rozebrána v Analýze reformy Policie ČR.

Ministerstvo vnitra vycházelo při zpracovávání této analýzy nejen z poznatků získaných při své dlouhodobé průběžné činnosti v dané oblasti (jde především o výkon působnosti v oblasti obecní policie, zvláště pak o periodické ověřování kvalifikačních předpokladů strážníků obecní policie formou zkoušky odborných předpokladů, výkon dozoru ve vymezených případech, projednávání určitých správních deliktů obcí ve vztahu k jimi zřízeným obecním policiím, jakož i o průběžnou analytickou činnost), ale především z odpovědí na dotazník zasláný

formou dopisu ministra vnitra obcím a Svazu měst a obcí ČR (dále jen „Dotazník“) a z odpovědí na obdobný dotazník zasláný tehdejšímu policejnímu prezidentovi. Dále byly pro zhodnocení činnosti obecních policíí a ekonomickou část analýzy v rozhodující míře použity též statistické údaje o obecních policíích za rok 2010, které Ministerstvo vnitra na počátku tohoto roku shromáždilo na základě zmocnění v § 2 písm. i) zákona o obecní policii od jednotlivých obcí. Konečně byla jako jeden z podkladů při zpracování této Analýzy použita též nezávislá studie „Praktické aspekty zajištění vnitřní bezpečnosti ve vybraných městech ČR“, kterou pro Ministerstvo vnitra zpracovala v prosinci 2010 Mgr. Kateřina Pospíšilová z občanského sdružení Společně k bezpečí.

2 Provedené zjišťování postojů samospráv a Policie ČR k problematice veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni (dotazníkové šetření)

Jak bylo řečeno v úvodu, tato analýza si klade za cíl vyhodnotit určité oblasti vzájemného vztahu, součinnosti a spolupráce obce, obecní policie a Policie ČR při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

Jako jedno z východisek vypracování analýzy byla proto nevyhnutelně zvolena spolupráce s orgány samosprávy. Z těchto důvodů byli kontaktováni starostové a primátoři obcí, které mají zřízenou obecní policii, a dopisem ministra vnitra ze dne 13. prosince 2010 byli požádáni, aby se k vybraným problematikám do 14. ledna 2011 formou odpovědí na jim zasláný Dotazník písemně vyjádřili. Zároveň byl osloven Svaz měst a obcí České republiky, který do určité míry zastřešuje činnost těchto subjektů. Své odpovědi na Dotazník zaslalo celkem 195 z 353 oslovených obcí. Vedle těchto obcí se k otázkám zahrnutým do dotazníku vyjádřily též Svaz měst a obcí a Kolegium ředitelů městských policií statutárních měst a hl. m. Prahy.

Dotazník obsahoval tyto otázky (rekapitulovány ve zkrácené podobě):

Otázka č. 1 Považujete stávající právní režim ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti z pohledu Vaší obce za dostačující?

Otázka č. 2 Jakým způsobem spolupracujete při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku s Policií ČR?

Otázka č. 3 Máte s Policií ČR uzavřenu koordinační dohodu? V čem případně spatřujete přínos koordinační dohody, resp. v čem spatřujete důvody její nefunkčnosti.

Otázka č. 4 Považujete existující mechanismy součinnosti obce/obecní policie s Policií ČR za efektivní?

Otázka č. 5 Jaký je Váš názor na řešení místních záležitostí veřejného pořádku prostřednictvím povinně zřizované „bezpečnostní rady obce“¹, kterou by tvořili zástupci obce, Policie ČR, popřípadě další členové např. z nevládních organizací.

Otázka č. 6 Je podle Vás současná právní úprava problematiky obecní policie dostačující?

Otázka č. 7 Chybí obecní policii nějaké oprávnění, které by mohlo významně přispět k plnění úkolů obce při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku?

Otázka č. 8 Jaký máte názor na zřízení tzv. metropolitní policie, která by ve vybraných obcích spojila materiálně, technicky i personálně výkon činnosti některých složek/služeb Policie ČR s působností obce/obecní policie na daném úseku?

Otázka č. 9 Je ve stávajícím systému vnitřní bezpečnosti místo pro vznik metropolitní policie?

¹ Z terminologických důvodů je v dalším textu pro tento institut používán pojem „bezpečnostní výbor“.

U následujících čtyř otázek byli o odpověď požádáni pouze ti respondenti, kteří na otázku č. 9 odpověděli kladně. Někteří z odpovídajících tyto otázky zodpověděli i přes negativní postoj k možnosti vzniku metropolitní policie, a to pro případ prosazení alternativního přístupu:

Otázka č. 10 Měl by být zřizovatelem metropolitní policie stát nebo obec a komu z těchto subjektů by měla být metropolitní policie podřízena?

Otázka č. 11 Jakým zákonem by se měly řídit vzájemné vztahy pracovníků metropolitní policie a zaměstnavatele (státu/obce)?

Otázka č. 12 Jakým způsobem by měly být stanoveny působnost a pravomoc metropolitní policie ve srovnání s působností a pravomocemi současné obecní policie a vybraných služeb Policie ČR?

Otázka č. 13 Pokud by zřizovatelem metropolitní policie byla obec, jste připraveni platit náklady spojené se vznikem a provozem metropolitní policie?

Celkově lze říci, že více než 40% zaslaných odpovědí v určité míře vychází ze stanoviska zaslaného Kolegiem ředitelů městských policií statutárních měst a hl. m. Prahy (dále též jen „KŘMP“). Míra, ve které jsou odpovědi jednotlivých obcí obdobné odpovědím obsaženým ve stanovisku je velmi rozdílná a to od převzetí pouze některých obecnějších formulací stanoviska KŘMP (například v pasážích celkově hodnotících společenský vývoj posledních dvou dekád a významu změn, které tento vývoj přinesl, pro adekvátnost stávající právní úpravy zajišťování veřejného pořádku), přes použití základní struktury a tezí tohoto stanoviska a jejich doplnění o vlastní názory a zkušenosti vztahující se ke specifickým podmínkám dané obce, až po v podstatě doslovné ztotožnění se se stanoviskem KŘMP, popřípadě jen odkázání na něj. Je tedy zřejmé, že jsou to právě jednotlivé obecní policie a jejich vedení, které se k dané problematice v rozhodující míře vyjadřovaly, a že obecní policie pociťují při své činnosti v zásadě velmi obdobné problémy a nedostatky. Lze konečně též doplnit, že též odpovědi, které zřejmě ze stanoviska KŘMP nevycházejí, vyjadřují často velmi podobné postoje a upozorňují na v zásadě analogické problémy.

Kromě oslovení samospráv se již v září loňského roku s podobným dotazníkem Ministerstvo vnitra obrátilo na tehdejšího policejního prezidenta. Zaslaný dotazník obsahoval otázky zaměřené především na oblast vzájemného vztahu státní a obecní policie a funkčnost právních nástrojů jejich vzájemné součinnosti. Těžiště dotazníku pak spočívalo v otázkách zaměřených na zjištění postoje Policie ČR k perspektivě zřízení nové instituce integrující realizaci některých úkolů v současnosti plněných odděleně státní a obecní policií (metropolitní policie). V reakci na tento dotazník poskytlo Policejní prezidium České republiky poměrně detailní odpovědi zhodnocující uvedené problematiku, především pak ale kriticky se vymezující vůči možnosti zřídit metropolitní policii.

Celkově lze shrnout, že odpovědi poskytnuté policejním prezidentem nestály v nijak výrazném kontrastu k většinovému tónu odpovědí zaslaných jednotlivými obcemi. Policie ČR především podporuje další rozvoj nástrojů vzájemné součinnosti s obcemi a obecními policiemi (mimo jiné například v podobě zřizování služeben Policie ČR a obecní policie ve stejných budovách, společné plánování nasazení sil a prostředků, další podporu projektů *community policing* atd.), obdobný názor má Policie ČR v zásadě též na institut koordinačních dohod dle § 16 zákona o Policii ČR.

3 Ochrana veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni

Přístup k problematice ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni se bude vždy značně lišit podle toho, zda v konkrétní obci je, nebo není zřízena obecní policie. Možnost zřízení obecní policie je třeba na straně obcí považovat za nejvýznamnější oprávnění v oblasti zajišťování veřejného pořádku, a proto je většina této kapitoly věnována v první řadě právě otázkám spojeným s působením obecních policií. Problematika spojená s obcemi, které obecní policii nezřídily, je pak zařazena na konec této kapitoly.

Obce disponují vedle samotné možnosti zřídit obecní policii též řadou dalších možností, jak úroveň zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti v obci zintenzivňovat a zkvalitňovat. Jde o různé vesměs staronové metody jako například komplexní přístup *community policing*, činnost v rámci komisí a výborů zřizovaných orgány obce, méně formální pravidelné schůzky a vzájemná informovanost představitelů obcí, obecních policií, Policie ČR a případně dalších zástupců veřejné správy, spolupráce s občanským sektorem a neziskovými organizacemi a v neposlední řadě možnost upravit tyto vztahy, pokud je jednou ze stran Policie ČR formou koordinační dohody dle § 16 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Policii ČR“).

Je třeba upozornit, že všechny možnosti dále uvedené závisí ze značné části na vesměs neformální spolupráci jednotlivých aktérů, přičemž v současnosti se od úrovně této spolupráce a často přímo od kvality „vzájemných vztahů“ představitelů obcí, obecních policií a Policie ČR, jakož i jednotlivých strážníků a policistů, bezprostředně odvíjí úroveň, na které je veřejný pořádek v místě zajišťován. Přitom přílišná formalizace postupů této spolupráce v praxi často vede k vyprázdnění a přímo popření smyslu samotné spolupráce. Jako typický příklad zde mohou sloužit koordinační dohody, které jsou dle názorů většiny obcí i Policie ČR uzavírány v zásadě pouze formálně a nijak výrazněji vzájemnou spolupráci v obcích nezlepšují. Na roli koordinačních dohod se přesto ozývají též kladné názory, přičemž nejčastěji je v jejich prospěch uváděno, že bez nich by nebylo v současné době (především po zrušení nařízení vlády č. 397/1992, kterým se stanoví podrobnější úprava vztahů Policie České republiky k orgánům obcí a obecní policii) možné postavit spolupráci s Policií ČR na žádný důkladnější (právní) základ.

Jako ostatně při veškeré činnosti (nejen) v oblasti zajišťování veřejného pořádku je častým problémem nedostatečná aplikace již existujících právních nástrojů a v některých případech též nízká vymahatelnost práva.

V prvním případě se jedná o problém, který je relativně snadno řešitelný dostatečnou osvětou a informovaností jednotlivých aktérů v oblasti zabezpečování veřejného pořádku na úrovni obce, k čemuž v případě obecních policií slouží mimo jiné též systém zkoušek k získání osvědčení o splnění stanovených odborných předpokladů (§ 4d a § 4e zákona o obecní policii). Zvyšování povědomí o možnostech jak lépe zajišťovat veřejný pořádek a zvláště pak zajištění důkladné znalosti příslušných právních předpisů (ovšem s přihlédnutím ke specifickým i mimoprávním nástrojům typu *community policing* nesmí zůstat toliko u znalosti předpisů) mezi odpovědnými zástupci obcí, obecních policií a státní policie je proto

zcela klíčovým prvkem při úvahách o možném zlepšování úrovně zabezpečování veřejného pořádku.

Dalším řešením může být „změna taktiky“ – přesun od represe k prevenci a od pachatelů deliktní činnosti k místům, kde k ní dochází – preventivní „zásah“ proti místům má řadu výhod, mezi jinými zejména fakt, že jeho dopad je trvalý, je společensky přijatelnější a procesně méně náročný než stíhání jednotlivých pachatelů².

Naopak vymahatelnost práva je problémem, který je v rámci nástrojů zajišťování veřejného pořádku řešitelný jen z menší části, a naopak z valné většiny závisí na povaze právního řádu a společenských institucí, jakožto i na charakteristikách společnosti jako takové. V rámci předkládaného materiálu a výhledově stran případných návrhů legislativních změn lze nepochybně uvažovat např. o posílení vymahatelnosti v oblasti přestupkového práva a v určité formě též v případě koordinačních dohod. Naopak některými obcemi požadované určité formy posílení vymahatelnosti práva spočívající v návrzích legislativních změn zavádějících například obecně prospěšné práce pro ty přestupce, kteří dlouhodobě nemají prostředky na úhradu pokut, nebo zavedení deliktní odpovědnosti mladistvých za požívání alkoholických nápojů a kouření je třeba v současné společenské, právní a ústavně-právní realitě považovat za excesivní a neakceptovatelné.

Zásadní otázkou obsaženou v rozeslaném Dotazníku pak bylo, zda-li právní úprava zabezpečování záležitostí veřejného pořádku a bezpečnosti na místní úrovni jako celek dostává soudobým potřebám. Odpovědi poskytnuté obcemi na Dotazník (otázky č. 1 a 6) jsou v tomto ohledu v podstatě vyvážené, přičemž mírnou převahu mají odpovědi záporné (záporné je v tomto směru i stanovisko KŘMP). Krom obecnějších proklamací však jakožto zásadní námitka zůstává jen požadavek rozšíření pravomocí (a v některých případech též působnosti) obecních policií, a to až na úroveň Policie ČR. Tato maximalistická varianta by však zcela evidentně šla zcela mimo koncepci Policie ČR a obecních policií jakožto dvou svébytných institucí, z nichž každá je v systému zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti určena k plnění vesměs odlišných úkolů a především pak v odlišné struktuře výkonu vrchnostenské moci (stát vs. územní samospráva).

Naopak lze v mnoha případech jednoznačně reflektovat konkrétní návrhy na změnu určitých ustanovení současné legislativy (celá řada těchto návrhů byla obsažena též v odpovědích na otázku č. 7 Dotazníku). Shrnutí stěžejních námětů ke změně právního rámce je uvedeno v příslušné kapitole v závěru tohoto materiálu a na jejich základě a po proběhnutí detailní odborné veřejné diskuze budou moci být v tomto směru v dohledné době zpracovány též adekvátní legislativní návrhy. Lze však celkem s jistotou tvrdit, že půjde ve své většině o dílčí novelizace řešící konkrétní zmiňované problémy, nikoli ale (alespoň v nejbližších obdobích) o komplexní rekonstrukci zákona o obecní policii či například přestupkového práva. Zvláště v případě zákona o obecní policii nebyly doposud prezentované zásadnější výhrady proti němu buď vůbec nebo pouze velmi mlhavě odůvodněny, a zároveň jeho možné změny (zvažované v tomto materiálu) rozhodně nevyžadují vzhledem k rozsahu, ani z hlediska koncepce vydání zcela nového zákona.

² Srov. Weisburd, D. Place Based Policing. Police Foundation. Washington D.C. 2008; dostupné na <http://www.policefoundation.org/pdf/placebasedpolicing.pdf> ; české shrnutí viz. Tošovský, M. Kriminalita ve městech. Jak na ni? in *Čtení o community policing. Soubor textů*. Praha. Otevřená společnost, o.p.s. 2010; dostupné na http://www.pro-police.cz/press_release_attachments/18/cteni-o-cp.pdf.

3.1 Community policing

„Community policing“ bývá nejčastěji označován za filozofii či specifickou formu zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti v konkrétním místě v úzké spolupráci se zde žijící komunitou. Jinými slovy *community policing* je „způsob ochrany místní komunity (obyvatel obce, města, městské čtvrti apod.), na kterém se aktivně podílejí všichni, kdo v místě žijí, pracují a spravují ho“³. Zároveň se však zdá nezbytným dodat, že tato filosofie nemůže být uplatněna také bez odpovídajících změn v organizaci a fungování Policie ČR (viz Analýza reformy Policie ČR).

Jak vyplynulo z odpovědí zasláných Ministerstvu vnitra na Dotazník, *community policing* je v zásadě představiteli obcí a obecní policie ztotožňován s následujícími postupy:

- (1) Rozčleňování obvodu obce na „okrsky“ či „rajóny“ („rajonizace“), ve kterých následně stabilně působí konkrétní strážníci (a/nebo policisté), kteří jednak získávají důkladnější místní znalost svého okrsku a jeho obyvatel, a jednak naopak zde žijící občané poznávají svého „okrskáře“. Součástí této formy intenzivnější práce obecní policie v místní komunitě bývají též veřejné kampaně typu „poznejte svého strážníka“, distribuce vizitek strážníků v jim přidělených okrscích, prezentace okrskářů na webových stránkách obce, někdy též např. včetně interaktivní mapy, ve které může každý dohledat různé informace vztahující se k zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti v konkrétním místě (okrsku)⁴. Přidanou hodnotou těchto nástrojů by mělo být zejména zlepšení stavu bezpečnosti v dané oblasti, zmírnění dopadu přetrvávajících problémů ovlivňujících bezpečnost a pocit bezpečí občanů a zvýšení důvěry občanů v konkrétní osoby odpovědné za záležitosti veřejného pořádku v místě, a v neposlední řadě též jasnější definování odpovědnosti těchto osob za přesně vymezený prostor a komunitu a prohloubení osobní a místní znalosti u strážníků (resp. policistů). Z hlediska rozšířenosti lze říci, že z obcí, které odpovídaly na Dotazník, využívá podobné systémy práce spíše menšina a vesměs jde o některá větší města.
- (2) Smíšené nebo společné hlídky strážníků obecní policie s policisty, přičemž policistu, strážníka či smíšenou hlídku mohou při jejich hlídkové činnosti svou účastí doprovodit též další zástupci veřejné správy (zastupitelé, manažer prevence kriminality). Z hlediska rozšířenosti se ukazuje, že smíšené hlídky jsou vzhledem k souvisejícím právním nejasnostem (viz níže) využívány obcemi spíše sporadicky. Naopak relativně hojně používání společných hlídek při organizaci větších kulturních či sportovních akcí na území obce či smíšených hlídek při kontrole dodržování zákazu podávání alkoholických nápojů a prodeje tabákových výrobků osobám mladším 18 let.
- (3) Provázání mechanismů zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti na úrovni vedení obce, obecní policie a (například) obvodního oddělení Policie ČR. Přitom se může jednat třeba o různé formy schůzek majících

³ Pospíšilová, K., Veselá M. Strážník v okrsku. Praha. Společně k bezpečí o.s. 2009. Str. 43. Srov. též Community policing: Manuál pro uniformovanou policii. Praha. Společně k bezpečí o.s. 2008. Str. 58: „Community policing je filozofie policejní práce, která klade důraz na místní znalost a ukotvenost policisty v lokalitě, ve které slouží“. Obě publikace jsou dostupné na http://www.spolecnekbezpeci.cz/index.php?option=com_content&view=article&id=66&Itemid=12.

⁴ Viz např. webové stránky projektu Plzeň – Bezpečné město, <http://www.bezpecnemesto.eu/>.

čistě informativní charakter, případně využívaných ke společnému plánování pochůzkové služby, až po pravidelné schůzky, na kterých je komplexně plánována činnost obecní policie a Policie ČR a ve vzájemné dohodě jsou rozdělovány konkrétní úkoly.

- (4) Určité aktivity v oblasti prevence, a to jak prevence situační tak sociální. Jedná se o širokou škálu aktivit od klasických besed s občany (seniory, s dětmi ve školách), přes zajišťování a distribuci různých technických prostředků zvyšujících bezpečnost seniorů (různé bezpečnostní „balíčky“ obsahující informační materiály a např. řetízkové závlačky na bytové dveře, nebo bezdrátové elektronické prostředky umožňující rychlé přivolání hlídky obecní policie), až po někdy značně extenzivní instalaci městských kamerových systémů. Zvláště besedy ve školách či zařízeních pro seniory jsou velmi rozšířenou formou prevence, zároveň je jejich konání častým předmětem úpravy v koordinačních dohodách. Naopak ostatní (proaktivní, situační) modely prevence jsou vesměs spíše spojeny s některou z předcházejících forem přístupu *community policing* (projekt „bezpečné město“ atd.).

Jiné aktivity jsou v rámci *community policing* zmiňovány spíše sporadicky, což je patrně způsobeno též tím, že při většině činností se jedná spíše o specifický přístup k provádění (běžné) činnosti (obecní) policie, nikoli o konkrétní typ či formu činnosti. Zároveň je však třeba zdůraznit, že skrze řešení konkrétních problémů nabízí *community policing* postup, jak tento jiný přístup převést právě do konkrétní činnosti.

Většina obcí dále považuje metody *community policing* (zdaleka nejčastěji pak ztotožněné s ustanovováním okrskářů) za efektivní a přínosné, vyskytly se však též názory, že celý tento přístup je jen honosný název pro dávno známou dobrou praxi hlídkové činnosti strážníků či policistů, kteří jednoduše jen nejsou k místním občanům a jejich problémům laxní a snaží se je aktivně řešit. Ani s takovým názorem však nejspíš není třeba zásadně polemizovat.

Obecní policie mají v oblasti navazování vazeb a v komunikaci s komunitou (občany) mnohde často nezastupitelnou roli. Místní znalost strážníků je totiž neřídka vyšší a důkladnější a zároveň vztah občanů ke strážníkovi, kterého znají a běžně jej potkávají a hovoří s ním nejen při úkonech či zákrocích, ale při výkonu jeho běžné pochůzkové činnosti, je bližší a silněji založený na důvěře než na „autoritě uniformy“. To pak může zcela evidentně častokrát přispět i k odhalování a objasňování trestné činnosti, a proto v poslední době začala místní znalost obecní policie a její zakotvení v místě oceňovat při činnosti v rámci trestního řízení též Policie ČR.

Přítom do budoucna lze v každém případě používání metod *community policing* jednoznačně podporovat s tím, že jde nikoli o název či formu (není třeba ani hovořit „*community policing*“), nýbrž o obsah a faktickou činnost. Většinou lze ovšem za správný krok jistě považovat již i to, že se obec (či obecní policie) k určitému explicitně formulovanému postupu *community policing* nebo schématu dobré praxe veřejně přihlásí, díky čemuž nejen vedení obce a obecní policie, ale i samotní strážníci nutně v určité míře pociťují jako svou povinnost tento deklarovaný závazek k veřejnosti naplňovat. Přítom je však nezbytné zdůraznit, že uvedené platí pouze tehdy, pokud mezi strážníky (či policisty), kteří mají filosofii *community policing* naplňovat, obecně nepřevládá názor, že se jedná výhradně o již existující metody policejní práce opatřené novým názvem, a současně pokud mají jednotliví aktéři alespoň základní představu, jak se jejich činnost s touto novou filosofií změní.

3.1.1 Problematické aspekty realizace přístupu *community policing*

Výše uvedené činnosti a nástroje představující v tuzemských podmínkách přístup *community policing* s sebou však nesou některá rizika či úskalí, kterých by se měli jejich realizátoři pokud možno vyvarovat. Obecným, již dříve zmiňovaným, nebezpečím při provádění těchto činností je jejich pouze formální zavedení bez následného skutečného uvedení do praxe. V tomto ohledu je někdy zmiňován méně aktivní přístup příslušníků Policie ČR, kteří kvůli svým značným administrativním povinnostem, jakož i s ohledem na většinou rozdílně vymezenou územní působnost (oproti obecním policiím) nejsou schopni spolupráci v rámci aktivit *community policing* plně dostat. V tomto směru je třeba v rámci pokud možno jak policie obecní, tak státní usilovat o to policisty a strážníky „dostat na ulici“ a tomu přizpůsobit především jiné podpůrné činnosti (administrativa, výkaznictví atd.).

Specifickým problémem spojeným s vytvářením okrsků [ad (1)] je zásadně vhodná volba okrsku, jakož i okrskáře, tak aby okrskář byl schopen vyvinout při řešení problémů v lokalitě požadovaný proaktivní přístup. Zároveň je nutností vyvinout poměrně značnou mediální popularizační aktivitu, tak aby si občané žijící v místě byli daného stavu vědomi a v případě potřeby se dokázali na okrskáře skutečně obrátit. To může být problémem zvláště ve velkých městech, která jsou z podstaty spíše anonymní, projevuje se zde výraznější fluktuace obyvatelstva a skutečnost, že obyvatelé určité čtvrti často pracují v naprosto jiných částech obce (města či aglomerace) a jejich vztah k místu bydliště (a tam existujícím podmínkám veřejného pořádku a bezpečnosti) není zdaleka tak silný jako je tomu u obyvatel menších sídel. V takových případech nemusí být mnohde například rozdávání vizitek či letákové kampaně dostatečně účinné (dopad takovýchto dílčích nástrojů může být pak omezen například jen na seniory). Informační kampaně je proto vhodné vést v co nejširším měřítku s využitím prostředků komunikace s co možná nejuniverzálnějším dopadem (místní noviny, rozhlas, Internet, lokální televize).

Problematické aspekty plošně prováděných smíšených (termín „společná hlídka“ je naopak používán v souvislosti se situací, kdy jsou na jednom místě přítomni jak strážníci obecní policie tak policisté, ale nedochází k postupu v rámci jedné jednotně koordinované hlídky) hlídek policistů a strážníků [ad (2)] Ministerstvo vnitra v minulosti již detailně popsalo⁵. Jde především o otázku, kdo v rámci smíšené hlídky by měl konat, pokud hlídka zjistí určité protiprávní jednání (jak strážníci tak policisté musejí konat z úřední povinnosti; zde jde pak především o problematiku přestupků, které může jak obecní policie, tak Policie ČR řešit v blokovém řízení), dále pak otázka, kdo „velí“ smíšené hlídce, neboť státní policista může strážníka coby „civilní osobu“ nanejvýše požádat o pomoc jako jakoukoli jinou osobu, o problém odpovědnosti za škodu způsobenou při činnosti smíšené hlídky (ať již způsobenou třetí osobě nebo navzájem mezi členy smíšené hlídky), či o problém většinou rozdílné místní působnosti strážníků a příslušníků Policie ČR. Problematické jsou též procesní aspekty výkonu oprávnění policistů a strážníků (otázka zásady jednotnosti správního řízení, diametrálně odlišných postavení obecních policií a Policie ČR v oblasti trestního řízení, nebo například otázka, kdo by řešil případné stížnosti na postup smíšené hlídky) a dále je také potenciálním problémem kontrola činnosti smíšených hlídek (kdo by k ní byl oprávněn?) či evidentně citlivá otázka, který rozpočet (zda obecní nebo státní) by byl příjemcem pokut uložených v rámci činnosti smíšené hlídky.

⁵ Srov. stanovisko uveřejněné na <http://www.mvcr.cz/soubor/smisene-hlidky-op-pcr-pdf.aspx>.

Přestože se v odpovědích na Dotazník objevilo několik požadavků na jednoznačnější vymezení právního postavení smíšených hlídek, což by v některých ohledech bylo jistě možné a přínosné, lze poznamenat, že soustavné a plošné provádění smíšených hlídek patrně vždy zůstane vzhledem k zásadním koncepčním odlišnostem mezi obecní policií a Policií ČR spíše problematické. Naopak za přínosné a účelné lze považovat činnost smíšených hlídek při plnění přesně (též časově a místně) vymezených úkolů, například při zabezpečování veřejného pořádku v obci při větší sportovní či společenské akci (v takovém případě však půjde často spíše pouze o hlídku společnou, viz výše).

Při zajišťování větší koordinace a informovanosti [ad (3)] mezi samosprávou a jejími orgány (obecní policií) a Policií ČR lze opět poukázat na nenahraditelnou roli neformálních vazeb a kontaktů mezi konkrétními zástupci těchto stran a základní nutnost jejich ochoty k dialogu. Tyto vazby a kontakty je účelné v určité míře institucionalizovat (zákon o Policii ČR ostatně povinnost Policie ČR spolupracovat s dalšími aktéry na úseku vnitřní bezpečnosti a veřejného pořádku výslovně v obecné rovině upravuje ve svém § 14), popřípadě přímo právně (a obligatorně) upravit určitý základní rámec pro realizaci těchto vazeb a kontaktů. K tomu viz dále u problematiky koordinačních dohod a bezpečnostních výborů.

V případě preventivních aktivit [ad (4)] samospráv a Policie ČR je třeba se soustředit především na prevenci situační, nikoli pouze například na preventivní besedy, z nichž velkou většinu mohou ve stejné kvalitě a bez dodatečných nákladů zastat například také neziskové organizace či sama cílová skupina (jako je tomu například v projektu Senioři sobě). Z několika odpovědí na Dotazník totiž například vyplynulo, že tyto besedy, které mají často jen omezený dopad, do určité míry odvádějí pozornost nadřízených i personální kapacity od řešení často palčivějších problémů, především pak od základní potřeby zajistit pravidelnou a co nejčastější hlídkovou činnost.

O různých možnostech dalšího komunitního působení obecních policií je třeba vždy uvažovat v kontextu specifických podmínek (sociálních, ekonomických, geografických, etnických atp.) určité obce. Za jedno ze zdánlivě až banálně jednoduchých, zároveň ovšem efektivních a dostatečně již odzkoušených řešení lze považovat např. používání strážníků-cyklistů; hlídky na kolech mají oproti pěší hlídce mnohonásobně větší pokrytí území okrsku, lze je organicky použít též v parcích, lesoparcích, sídlišťích i historických centrech měst. Strážník na kole je též blíže (fyzicky i pocitově) občanům a stává se aktivní součástí veřejného prostoru obce ve větší míře než při provádění motorizované hlídky.

Metody *community policing* je třeba do budoucna obcemi, obecními policiemi a Policií ČR rozvíjet a od dalších orgánů státní správy je třeba vyžadovat v tomto ohledu co možná nejvyšší podporu. Přitom je třeba sledovat materiální smysl přístupu *community policing* a nezůstat toliko u přístupu pasivního nebo jen formálně pojímaného, který nezvyšuje úroveň bezpečnosti a pocitu bezpečí občanů, nezmírňuje přetrvávající chronické problémy ovlivňující stav bezpečnosti a neposiluje ani vazby na komunitu v místě, ani úroveň komunikace s občany a stupeň jejich důvěry ve veřejnou moc obecně a obecní policii a Policii ČR zvláště.

3.2 Spolupráce místní samosprávy a Policie ČR

Jak bylo uvedeno, *community policing* (jako prostředek i jako svého druhu cíl) spočívá v rozhodující míře jednak na přizpůsobení způsobu zabezpečování záležitostí veřejného pořádku místním podmínkám a potřebám a specifikům místní komunity, a jednak v osobní aktivitě a přístupu jednotlivých aktérů (jak na straně orgánů veřejné moci, tak na straně občanů) a vztazích mezi nimi. Jde tedy ve valné většině o právně těžko institucionalizovatelný celkový přístup a koncepční práci. Výjimkou je možnost vytváření a případné právní úpravy specifických orgánů a institutů, které mohou uvedené spolupráci, rozvoji vztahů a komunikace a vytváření společné koncepce (především v oblasti prevence) napomoci. Jak ovšem naznačují některé poznatky o stávající podobě modelů spolupráce v různých obcích (městech), propracované institucionální zakotvení nemusí ještě zdaleka nutně vést k efektivnější spolupráci

Mezi nástroje formalizované (nikoli však nezbytně pouze formální) spolupráce lze zahrnout především

- koordinační dohody dle § 16 zákona o Policii ČR,
- zavedení určitého koordinačního orgánu na úrovni obce dle obecné úpravy orgánů zastupitelstva obce a rady obce [výbory a komise dle ustanovení § 117 a následujících zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)],
- zřizování společných řídicích operačních center Policie ČR a obecní policie (případně též dalších složek Integrovaného záchranného systému),
- zřizování služeben státní a obecní policie ve stejných budovách a
- vytváření různých ad hoc pracovních skupin, týmů pro mládež, skupin ke komunitnímu plánování atd.

Vedle institutu koordinačních dohod, které by měly z hlediska spolupráce obcí s Policií ČR plnit do značné míry zastřešující funkci a o kterých je blíže pojednáno dále, je nejvýraznější možností obce, jak s nástroji, které jí v současnosti právní řád svěřuje, koordinovat svou činnost s Policií ČR, zřizovat pro tento účel specializované orgány (ve formě výborů či komisí) obdobné existujícímu institutu tzv. bezpečnostní rady obce zaměřené na oblast krizového řízení. Na vhodnost zřizování takového institutu, o němž je dále pojednáno jako o „*bezpečnostním výboru*“ obce, byly obce dotazovány v rámci Dotazníku (otázka č. 5), přičemž dotaz směřoval k možnosti legislativně zakotvit zřizování takového orgánu obcí jednak povinně ze zákona a jednak v personálně a profesně co nejširším obsazení (vedle zástupců obce, obecní policie, Policie ČR by se činnosti tohoto bezpečnostního výboru mohli účastnit též zástupci neziskových organizací, soudů či státního zastupitelství). Názory na případné zřízení této instituce byly poměrně různorodé, zvláště pod vlivem stanoviska KŘMP se však k myšlence tohoto institutu obce stavěly vesměs kladně, zároveň však doporučovaly nestanovovat zřízení tohoto orgánu obcím jako povinnost a ponechat jej na jejich úvaze.

Podle nezávislého průzkumu zpracovaného pro Ministerstvo vnitra koncem loňského roku občanským sdružením Společně k bezpečí jsou již v současnosti komise zřizované obcemi (zvláště pak komise prevence kriminality) v podstatě hlavní platformou spolupráce mezi obcemi (od určité velikosti) a Policií ČR. Zároveň je tento systém případně doplňován více či méně pravidelnými schůzkami mezi Policií ČR, představiteli samosprávy a případně obecní policií. Funkčnosti takového uspořádání ostatně napovídají též některé z odpovědí na Dotazník.

Pozitivní roli koordinačního orgánu na úrovni obce, který by koordinoval činnost v oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti, zmiňuje ve svých odpovědích na otázky zaslané policejnímu prezidentovi též Policie ČR.

3.2.1 *Koordinační dohody*

Koordinační dohody uzavírané dle § 16 zákona o Policii ČR by měly představovat základní formu úpravy vzájemné spolupráce a vymezení odpovědnosti a úkolů mezi obcemi a Policií ČR. Jejich funkčnost je ovšem v současné době v kritické míře podlamována formálností jejich naplňování. Též v odpovědích na Dotazník mají zcela jasnou převahu negativní názory, a to buď směřující přímo na samotný institut (zbytečnost či nadbytečnost vzhledem k tomu, že působnost a povinnost ke spolupráci je beztak stanovena právními předpisy), nebo alespoň na způsob jeho realizace v praxi (nekonkrétnost, jedná se pouze o formální deklaraci, jde o právně nepřiliš určitý institut, neboť se nejedná o veřejnoprávní smlouvu dle správního řádu).

Většina obcí uvedla, že spolupráce s Policií ČR je na dobré úrovni bez ohledu na uzavřenou koordinační dohodu. Ty obce, které spolupráci s Policií ČR hodnotily pozitivně a zároveň dosud koordinační dohodu uzavřenu nemají, vesměs odpovídaly v tom smyslu, že uzavření koordinační dohody s ohledem na dobrou úroveň spolupráce ani neplánují, neboť by byla zbytečná. Naopak obce, které spolupráci s Policií ČR ohodnotily jako slabou či špatnou, vesměs koordinační dohody uzavřené mají.

Z dostupných statistických údajů poskytnutých Ministerstvu vnitra Policejním prezidiem ČR vyplývá, že v současnosti je v České republice uzavřeno celkem **2080 koordinačních dohod**. Z tohoto počtu jich bylo **1778 uzavřeno v roce 2009**, tedy již v prvním roce po nabytí účinnosti nového zákona o Policii ČR, a **v roce 2010** již lze jejich počet považovat za v podstatě ustálený, neboť bylo uzavřeno **pouze 302 nových koordinačních dohod**. Koordinační dohodu s Policií ČR má tedy uzavřenu přibližně jedna třetina obcí v České republice. Převážnou většinu dohod mají zjevně uzavřeny obce, které zároveň nedisponují obecní policií.

Policie ČR v současnosti považuje koordinační dohody pouze za částečně funkční institut a mimo jiné navrhuje diferencovat obsah dohod uzavíraných s obcemi, které mají zřízenou obecní policii a dohod s těmi obcemi, které obecní policii nemají. Zároveň též Policie ČR upozorňuje na neochotu některých obcí koordinační dohody uzavřít (obdobně poukazuje na občasný nezájem o uzavření koordinační dohody na straně Policie ČR též nemalý počet obcí).

Koordinační dohody by měly být v první řadě nástrojem zlepšení a posílení spolupráce tam, kde je součinnost a koordinace samosprávy a státní policie na nikoli zcela optimální úrovni. V současnosti tomu tak není a koordinační dohody slouží nanejvýš jako deklarace již naplňovaných společných cílů a završení existující kvalitní spolupráce.

Cílem by proto mělo být jednak uzavírat koordinační dohody v konkrétnější podobě a zahrnovat do nich jednotlivé konkrétní cíle a úkoly, zvýšit jejich závaznost a vymahatelnost, a zajistit jejich pravidelné (každoroční) vyhodnocování a aktualizaci v reakci na úspěšnost plnění vytyčených cílů a úkolů. Je však opětovně nutno zdůraznit, že základem každé spolupráce je vůle ke spolupráci a oboustranně kvalitní komunikace stran; v případě že tyto základní podmínky splněny nejsou, je i při existenci právně vynutitelných

mechanismů úroveň spolupráce nutně nízká a v mnohých ohledech ztrácí smysl.

3.2.2 Možnosti posílení spolupráce samospráv a Policie ČR

Jak již bylo uvedeno, v této oblasti je třeba uvažovat především o **posílení postavení a zajištění určité míry vymahatelnosti koordinačních dohod**. Již dnes však existuje možnost obce obrátit se (přirozeně poté, co jsou neúspěšná jednání s tím, s kým je daná koordinační dohoda uzavřena) při neplnění koordinační dohody ze strany příslušného základního útvaru na jeho nadřízené. V tomto ohledu je však nutné vycházet také ze závěrů Analýzy reformy policie.

Mezi možnostmi, jak posílit samotný institut a podpořit konkrétnost a naplňování koordinačních dohod, lze uvést například následující doplnění a zpřesnění stávající právní úpravy v zákoně o Policii ČR (nutno však zdůraznit, že se ve většině nejedná o nová, pouze o upřesnění a explicitní formulaci možností, které existují již za současných podmínek):

- stanovení, že koordinační dohody lze uzavírat pouze na dobu určitou; tato doba by měla být kratší než volební období volených orgánů obce (např. 1 či 2 roky). Každá koordinační dohoda by měla obsahovat konkrétní úkoly a závazky obou stran v takové podobě, aby při jednání o nové (na tuto koordinační dohodu navazující) koordinační dohodě bylo možné provést objektivní vyhodnocení jejího plnění a tomu následně přizpůsobit obsah obnovované koordinační dohody. Tato úprava by zajistila mimo jiné též to, že obě strany by byly výrazněji nuceny o vzájemné spolupráci jednat a zároveň, že obnovované koordinační dohody by byly výrazněji nástrojem skutečné spolupráce, nikoli pouze nominálního naplnění určitých požadavků „shora“;
- jednoznačná úprava institutu odstoupení od koordinační dohody v době její platnosti. Je třeba upozornit, že přestože koordinační dohody představují ve své stávající podobě v zásadě nevynutitelná a spíše jen organizační ujednání, je na jejich základě, byť většinou prostřednictvím navazujících standardních smluv, často poskytováno nezanedbatelné materiální plnění (poskytnutí budov či jiných prostředků Policii ČR obcemi, nebo naopak konkrétní činnosti poskytované Policií ČR). Pokud tedy jedna strana své úkoly z koordinační dohody neplní, lze považovat za vhodné, aby zákon formalizoval možnost druhé strany od dohody odstoupit a zastavit plnění „své části“ koordinační dohody. Tato možnost by tak mohla představovat relativně silný prostředek tlaku na stranu neplnící cíle a úkoly v koordinační dohodě vytyčené;
- výslovné zařazení pravomoci schvalovat znění a uzavření koordinační dohody mezi pravomoci vyhrazené zastupitelstvu obce podle § 84 odst. 2 zákona o obcích;
- zajištění možnosti, že pokud by nebyl ze strany základního útvaru Policie ČR dlouhodoběji zájem na uzavření koordinační dohody, nebo by nebyla koordinační dohoda dlouhodobě ze strany tohoto útvaru plněna, mohla by obec koordinační dohodu uzavřít s nadřízeným územním odborem či krajským ředitelstvím Policie ČR, které by následně základnímu útvaru Policie ČR splnění v koordinační dohodě vymezených úkolů mohly uložit v rámci vztahu nadřízenosti a podřízenosti;

- vymezení oblastí a úkolů v rámci spolupráce, o kterých by koordinační dohoda musela (pokud již by byla uzavřena) obsahovat příslušná ujednání, odděleně pro případy, kdy by byla uzavírána s obcemi, které zřídily obecní policii, a samostatně pro případ uzavírání koordinačních dohod s obcemi, které obecní policii nezřídily.

3.2.3 *Bezpečnostní výbory a možnost samosprávy ukládat ve vymezených případech úkoly Policii ČR*

Jako další možnost, jak spolupráci samospráv s Policií ČR usnadnit a jednotlivé aktéry ke spolupráci jako takové či případně ke zvýšení její úrovně institucionalizovaným způsobem vést, si bližší pozornost zasluhuje případná úprava v zákoně o obcích (a zákoně o hlavním městě Praze) zakotvující možnost či povinnost obce zřizovat určité orgány typu „bezpečnostního výboru“ či komise pro prevenci kriminality. Opět by se jednalo spíše o doplnění výslovné a detailnější úpravy k již mnohde existujícím a fungujícím orgánům obcí (typicky komise prevence kriminality). S ohledem na názory velké většiny obcí, které odpověděly na Dotazník, by však zřízení takovýchto orgánů mělo být (s výhradou alternativního modelu zmíněného níže) ponecháno na uvážení obce samotné.

Zároveň je však možné uvažovat také o tom, svěřit případně těmto orgánům (bezpečnostním výborům) určité výraznější pravomoci v oblasti veřejného pořádku nad rámec jejich stávající spíše jen odborné a poradní role. Často zmiňovaná byla v odpovědích na Dotazník totiž též problematika možnosti obcí úkolovat v určitých oblastech veřejného pořádku a dopravy Policii ČR. Tato myšlenka se v zásadě objevovala ve dvou variantách. První varianta vycházející ze stanoviska KŘMP považuje toto oprávnění obcí za svého druhu alternativu ke zřízení metropolitní policie, avšak blíže nespecifikuje, jakým způsobem (mechanismem) by měly tyto úkoly být ukládány. V druhé variantě pak byla možnost obce ukládat úkoly Policii ČR v daných oblastech označována právě za jedno z možných opodstatnění zavedení obligatorně zřizovaných bezpečnostních výborů obce.

Varianta druhá, tedy alespoň částečně autoritativní působení (povinně ze zákona zřizovaného) bezpečnostního výboru obce vůči pořádkové a dopravní složce Policie ČR v daném místě, a to především pokud by šlo primárně o koordinaci úkolů obecní policie a Policie ČR (či koordinované ukládání těchto úkolů), lze do budoucna zvážit. Zásadním problémem se však v této souvislosti zdá být právně-legislativní vyřešení situace, kdy do územní působnosti jednoho základního útvaru Policie ČR spadá vícero obcí, z nichž každá by měla přirozenou ambici Policii ČR ukládat úkoly bez ohledu na ostatní obce v daném policejním obvodu.

Vyloučit však nelze ani realizaci „obrácené“ varianty, ve které by se zástupci obcí (či jejich příslušných bezpečnostních výborů) společně scházeli na úrovni základního útvaru policie, do jehož obvodu by tyto obce náležely. Podle tohoto modelu by bylo možné patrně lépe koordinovat zájmy jednotlivých obcí. Zároveň však nelze nepoznamenat, že úroveň negociační pozice jednotlivé obce vůči příslušnému základnímu útvaru Policie ČR by se poněkud snížila.

Mimo oblast případného ukládání úkolů Policii ČR (v určité míře) by bylo jistě možné provázat činnost těchto bezpečnostních výborů s uzavíráním, plněním a vyhodnocováním koordinačních dohod podle návrhů uvedených výše. Je totiž zřejmé, že k těmto úkolům by vedle schvalovací pravomoci zastupitelstva obce bylo zapotřebí činnosti odborněji zaměřeného orgánu, kterým by mohl být právě

bezpečnostní výbor obce. Koordinační dohody by se též díky takovému orgánu mohly stát znatelně širší a využívanější platformou spolupráce mezi samosprávami a Policií ČR.

Konečně pak je třeba doporučit nastavení personálního obsazení bezpečnostních výborů spíše s ohledem na odbornou rovinu (politická legitimita zabezpečování veřejného pořádku v obci by byla zajišťována především rolí zastupitelstva při schvalování koordinačních dohod). Pokud by totiž měla mít na běžnou činnost bezpečnostních rad vliv spíše místní politická reprezentace, lze očekávat možné problémy spočívající především v opakovaném naddimenzování požadavků směřujících na Policii ČR, sledování úžeji vymezeného zájmu jednotlivé obce a následně ztížení komunikace a možnosti dosažení konstruktivního konsensu s představiteli Policie ČR ohledně plnění stanovených úkolů.

Koordinační dohody nabízejí již v současnosti celou řadu možností, jak upevnit, zkoordinovat a případně rozšířit spolupráci mezi obcemi a Policií ČR. Bohužel ne vždy jsou dostatečně využívány možnosti, které tento institut i ve stávající podobě představuje. Zároveň však koordinační dohody zřetelně postrádají vyšší úroveň závaznosti. Proto bude zřejmě vhodné přijmout takové změny příslušné právní úpravy, které by jednoznačněji a v explicitní podobě stanovily možnosti realizace účelu koordinačních dohod, a jednak zvýšily jejich závaznost. Toho bude dosaženo jednak posílením vyjednávacích pozic stran koordinační dohody a jednak zřízením institutu bezpečnostního výboru obce, který bude v rámci obce představovat zastřešující platformu realizace spolupráce vytyčené v koordinační dohodě.

3.3 Místo obecní policie v systému ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti

Obecní policie představují v oblasti veřejného pořádku klíčového aktéra. V mnoha obcích, ve kterých je obecní policie zřízena, pak významem při zajišťování záležitostí veřejného pořádku na místní úrovni převyšují pořádkovou službu Policie ČR, a to často i přes omezenější personální obsazení.

Obecní policie se v současnosti zdají být již poměrně stabilizované a jejich **počet se pohybuje kolem 350** (353 v roce 2010, na počátku roku 2011 pak 351, neboť ve 2 obcích byla obecní policie zrušena, v dalších 2 až 3 obecních policiích buď není aktuálně zaměstnán žádný strážník, nebo například je jediný strážník dlouhodobě nemocen).

Průměrná obecní policie dnes působí v obci s přibližně 12 tisíci obyvateli a čítá 15 strážníků (tyto průměry byly vypočítány z dat nezahrnujících údaje pro počet obyvatel i strážníků se vymykající Prahu, Brno a Ostravu, při započítání údajů z těchto měst by průměrný počet strážníků vzrostl celorepublikově na 25). Přestože je tedy obecní policie zřízena jen ve zlomku z více než 6 tisíc obcí v ČR, lze odhadovat, že její „služby“ jsou dostupné značné části obyvatel ČR (včetně hlavního města by se mohlo jednat o „pokrytí“ až 5 milionů občanů ČR).

Celodenní provoz je zatím zajištěn pouze u menšiny (necelých 46 %) obecních policií (údaj o zajištění nepřetržitého provozu úřadovny obecní policie však není Ministerstvu vnitra sdělován povinně, takže skutečný počet obecních policií s nepřetržitým provozem se může lišit přibližně o 3 procentní body v obou směrech).

Typický současný strážník se nachází ve věkové kategorii 31-40 let a má střední vzdělání zakončené maturitou (detailněji viz příloha). Je tedy evidentní, že se jedná

vesměs o zaměstnance, u kterého již lze předpokládat nižší frekvenci změny zaměstnání (lze očekávat jeho dlouhodobější setrvání na stávajícím pracovním místě) a zároveň jde o zaměstnance, který je teprve v první polovině svého profesního života a bude ještě významně dlouhou dobu pracovat. To dává naději také na relativně vysokou personální stabilitu obecních policíí.

Z hlediska perspektiv vývoje právního zakotvení obecních policíí lze jednak odkázat na následující kapitoly této analýzy a jednak lze uvést, že z celkového pohledu je vhodné rozvíjet stávající model obecních policíí coby orgánů obcí k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce (popřípadě k plnění dalších úkolů na základě zákona). Zároveň bude ovšem zřejmě namísto posílení některých oprávnění strážníků, neboť praktický význam obecních policíí alespoň v některých ohledech (například v oblasti zajišťování plynulosti a bezpečnosti dopravy, viz dále) již přesáhl současné legislativní aranžmá tohoto institutu.

3.4 Specifika ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti v obcích, které nezřídily obecní policii

Obce, které obecní policii nezřídily mají přesto řadu možností, jak efektivnost zajišťování záležitostí veřejného pořádku na svém území zvýšit. Z těchto možností jsou nejvýznamnější dvě a to jednak možnost uzavřít veřejnoprávní smlouvu dle § 3a zákona o obecní policii s obcí ve stejném vyšším územně samosprávném celku, která vlastní obecní policii disponuje, jednak možnost uzavřít koordinační dohodu s Policií ČR dle § 16 zákona o Policii ČR.

V ohledu na veřejnoprávní smlouvy dle § 3a zákona o obecní policii lze uvést, že za rok 2010 je Ministerstvu vnitra známo **360 obcí⁶, které nezřídily vlastní obecní policii a naopak uzavřely uvedenou veřejnoprávní smlouvu** s obcemi, které vlastní obecní policii zřízenou mají (takovýchto obcí, jejichž strážníci vykonávají na základě zmocnění z veřejnoprávní smlouvy dle § 3a zákona o obecní policii úkoly obecní policie též na území jiných obcí, bylo v roce 2010 celkem 120; jedna obec tedy v průměru zapůjčovala své strážníky celkem 3 jiným obcím). Je třeba zdůraznit, že institut veřejnoprávní smlouvy dle § 3a zákona o obecní policii tak jednoznačně prokazuje svoji užitečnost, neboť obcí, které tímto způsobem využívají cizí strážníky, je v současné době již přibližně o desítku více než všech obcí se zřízenou vlastní obecní policií.

Koordinační dohody jakožto specifická a ve své podstatě toliko organizační ujednání mohou být uzavírány s obcemi bez ohledu na skutečnost, zda daná obec zřídila obecní policii či nikoli (jak mimo jiné uvádí formou citace důvodové zprávy k zákonu o Policii ČR též stanovisko KŘMP). Součinnost obce s Policií ČR pak může spočívat v široké škále aktivit například z oblasti *community policing* a situační prevence, neboť tyto aktivity nejsou bezpodmínečně vázány na existenci obecní policie v daném místě (ačkoli při součinnosti pouze s Policií ČR budou tyto činnosti vyžadovat vyšší míru koordinovanosti s ohledem na rozsáhlejší okruh úkolů a působnosti Policie ČR).

⁶ Je třeba poznamenat, že údaj o obcích, se kterými byla uzavřena veřejnoprávní smlouva dle § 3a zákona o obecní policii, byl v tabulce-dotazníku, který obce obdržely k vyplnění, zařazen mezi nepovinně vyplňované údaje. Zároveň s faktem, že v době vzniku této analýzy stále ještě 11 obcí statistické údaje za rok 2010 Ministerstvu vnitra nedodalo, lze tedy předpokládat, že počet obcí, které takto „využívají služeb“ cizích strážníků je ještě o něco vyšší.

Z dalších možností, které má obec bez vlastní obecní policie k dispozici, lze jmenovat například aktivitu zastupitelů obce (též vzhledem k tomu, že půjde z velké části o velikosti spíše menší až střední obce, bude role volených zástupců dané komunity oproti větším městům přirozeně významnější), a to v rozsahu jejich oprávnění dle § 82 zákona o obcích, přičemž takovéto aktivity jsou zcela v duchu přístupu *community policing*; lze též uvažovat o společném pohybu zastupitelů a hlídkujících policistů a jejich společné komunikaci s občany, přičemž lze dokonce za výhodu oproti smíšeným hlídkám strážníků obecní policie a příslušníků Policie ČR považovat to, že takovéto „hlídky“ nebudou omezeny mnohými obdobnými právními překážkami a nejasnostmi, jako tomu je v případě smíšených hlídek obecní policie a Policie ČR, neboť zastupitel nevykonává vůči třetím osobám bezprostředně žádné pravomoci a nemůže tedy docházet k jejich případným kolizím s pravomocemi (státního) policisty.

4 Problematika metropolitní policie

Základní myšlenka konceptu metropolitní policie spočívá jednak v názoru, že určité činnosti jsou ve stávajícím systému zabezpečování ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti prováděny zbytečně duplicitně vícero složkami (především obecní policií a Policií ČR) a jednak v předpokladu, že při spojení určitých činností v jeden organizační celek s komplexnějšími pravomocemi bude výkon daných činností zabezpečen efektivněji než v případě jejich (stávajícího) oddělení a svěření daných kompetencí různým složkám.

Tento pohled obecně vychází ze současného stavu, kdy veřejný pořádek a zvláště pak některé s ním související úkoly (konkrétně jde především o zajišťování bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích) jsou souběžně zabezpečovány obecní policií a Policií ČR. Je třeba říci, že i přes vesměs dobrou koordinaci činností policie obecní a státní může docházet k případům, kdy v určitém místě je v určitý čas hlídkujících strážníků i policistů „příliš“ a naopak v jiné části daného obvodu není žádný, nebo případně též k obdobným případům, kdy lze pozorovat další zbytečně podvojnou aktivitu.

Někdy je upozorňováno též na to, že jedna složka (obecní policie) není i přes svou výraznou aktivitu vybavena dostatečnými kompetencemi k prevenci a postihování protiprávních jednání a naopak druhá složka (Policie ČR) není i přes dostatečnou vybavenost příslušnými pravomocemi v oblasti zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti v dopravě významněji aktivní. Odpověď na otázku, zda-li by bylo vhodné tento problém řešit právě sloučením obou složek, je ovšem značně nejistá.

Z tohoto obecně vyplývá námitka ohledně přílišné omezenosti oprávnění strážníků obecní policie, kteří jsou v mnoha případech odkázáni na součinnost a vlastní aktivitu příslušníků Policie ČR. Zvláště v ohledu na zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku strážníci a zástupci samospráv vesměs jednotně poukazují na to, že personální obsazení místních oddělení Policie ČR není vždy zcela dostatečné k tomu, aby tato součinnost a aktivita mohla být Policií ČR poskytována v optimální míře, jakož i na to, že občas chybí k této součinnosti ochota příslušných územních útvarů Policie ČR (argument lze však nepochybně aplikovat *a vice versa* na samosprávy).

Varianta spojení obecních policií s některými službami Policie ČR do jediné metropolitní policie (k variantám metropolitní policie viz dále) je dále relativně často podporována argumentem odbourání určité části administrativní činnosti spojené s výkonem služby policisty, resp. práce strážníka a naopak posílení činnosti v terénu a synergické propojení technických a materiálních prostředků obou policií. Dále má údajně jít též o způsob, jakým uniformovanou policii vnímá občan, přičemž při sloučení hlavních uniformovaných složek státní policie a obecní policie by situace mohla pro občana být přehlednější a jednodušší v tom smyslu, že by již nemusel při řešení konkrétních situací rozlišovat mezi policistou a strážníkem.

Na postoje k problematice metropolitní policie se Ministerstvo vnitra ve značné míře dotazovalo v rozeslaném Dotazníku (celkem 6 otázek z celkově 13) a v dotazech vznesených na policejního prezidenta (celkem 10 až 11 otázek z celkově 15 zaslaných).

V případě odpovědí obcí (obecních policií) směřovaly první dvě otázky ke zjištění, zda vůbec obce vznik takovéto instituce považují za vhodný a realizovatelný. **Pro zřízení metropolitní policie se vyslovilo pouze 14 z celkem 195 obcí**, které zaslaly na dotazník svá vyjádření; z těchto obcí pak šlo toliko o jediné statutární město. Kladně se vyjádřilo také hlavní město Praha, které však jednak navrhlo speciální úpravu jen ve vztahu ke své městské policii, jednak se postavilo za realizaci odlišné varianty metropolitní policie, než která byla *prima facie* předmětem otázek položených v Dotazníku. Ze zbývajících 180 odpovědí pak přibližně 60 %, a to včetně odpovědí založených na stanovisku KŘMP, odmítlo, že by v současných podmínkách existoval prostor k vytvoření metropolitní policie, nicméně, že o přínosnosti tohoto projektu lze uvažovat ve vztahu ke Hlavnímu městu Praze. Zbývající odpovědi jsou buďto zcela odmítavé, nebo se v nich obce k danému problému odmítají vyjádřit s poukazem na nejednoznačnost konceptu či nedostatek informací o způsobu jeho případného uvedení do praxe.

Většina obcí ve svých odpovědích zmiňovala, že případné zřízení metropolitní policie by spíše než odbřemenění stávajících služeb státní policie, které by byly implementovány do policie metropolitní, od administrativní práce a přiblížení způsobu jejich práce pružnějšímu a méně formalizovanému modelu práce dnešních obecních policií, přineslo naopak konvergenci způsobu práce obecních policií administrativně rigidnějšímu způsobu práce Policie ČR, čímž by výsledkem spojení obou složek do jediné metropolitní policie bylo spíše než zefektivnění práce v oblasti veřejného pořádku naopak omezení aktivity metropolitních policistů a jejich stažení se „z ulice“ do kanceláří. Konkrétně bylo poměrně často zmiňováno (též ve stanovisku KŘMP), že představitelé obcí dávají přednost možnosti vymezení pravomocí samospráv v určitých případech ukládat úkoly Policii ČR, a to při zachování stávajícího modelu obecní policie (s korekcemi některých jejích oprávnění, viz dále), která je obcím přímo podřízena a může flexibilně a operativně reagovat na konkrétní aktuální problémy veřejného pořádku v dané obci.

Struktura a forma odpovědí vyjadřujících se ve prospěch institutu metropolitní policie je zajímavá především z toho hlediska, že ve většině takto odpovídajících obcí (zřejmě s výjimkou jednoho statutárního a asi 3 dalších měst) by institut metropolitní policie nebyl ani při jeho přijetí v zásadě realizovatelný. A to vzhledem k velikosti těchto obcí z důvodu ekonomické neuskutečnitelnosti či prostě neefektivnosti (jak na straně obcí, tak na straně státu). Zároveň by se takováto změna v těchto obcích jen těžko uskutečňovala též z důvodů právně-politických – do obvodu takto vzniklé metropolitní policie (v rozsahu území dnes spadajícího pod jednu určitou úroveň hierarchie Policie ČR, a to ať již na úrovni obvodního oddělení či např. územního odboru) by spadaly např. též obce, které se vyslovují proti zřízení metropolitní policie a dávaly by přednost zachování dnešního stavu, přičemž uvedená změna by byla relativně významným zásahem do jejich ústavně garantovaného práva na samosprávu.

Policie ČR se pak v odpovědích policejního prezidenta postavila k otázce metropolitní policie v zásadě negativně. Policie vyjádřila přesvědčení, že situace, kdy se v minulosti některé kompetence obecních policií a Policie ČR překrývaly, je v současnosti již stabilizována a případná zlepšení stávajícího stavu lze realizovat především formou novelizace zákona o obecní policii. Policie ČR zároveň ale též nevyloučila možnost, že obcím policiím ve velkých městech by se mohlo dostat speciální právní úpravy. Jako nepřekročitelné omezení však uvedl, že je nezbytně nutné zachovat pro efektivní výkon policejní práce stávající rozsah pravomocí Policie ČR. Stejně tak je třeba podle Policie ČR zachovat stávající dělbu odpovědnosti za

plnění úkolů v oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti mezi stát a obce podle stávajícího modelu.

4.1 Varianty koncepce metropolitní policie a legislativní možnosti jejich zakotvení

Institut metropolitní policie lze realizovat v různých variantách. Tyto varianty lze popsat dvěma základními modely, které se navzájem zásadně koncepčně odlišují. Varianta první (dále jen „jednotná metropolitní policie“) spočívá v materiálním, technickém a personálním spojení výkonu činností některých složek (především služby pořádkové policie a dopravní policie; naopak v žádném případě by se nemělo jednat o službu kriminální policie a vyšetřování či o působnost celorepublikových útvarů Policie ČR) Policie ČR s činností obecní (městské) policie ve vybraných největších městech, a tedy ve vzniku zcela nové instituce (jednotné metropolitní policie).

Druhá varianta spočívá ve výraznějším rozšíření pravomocí stávající obecní policie, resp. vybraných městských policií ve větších městech (např. ve statutárních městech nebo městech nad určitý počet obyvatel, nebo alternativně pouze v Hlavním městě), přičemž zákonem by byla blíže upravena též struktura a řízení takovéto instituce (dále jen „municipální metropolitní policie“). Pravomoci a působnost policie státní by v této variantě byly zachovány, pouze by mohla být její činnost v reakci na větší pravomoci municipální metropolitní policie organizačně (tj. pouze fakticky, nikoli nutně legislativně) v daných obcích (městech) oproti dnešnímu stavu redukována, neboť dané úkoly by byly zabezpečovány municipální metropolitní policií v režii příslušných obcí (měst).

Varianta první – jednotná metropolitní policie

Tato varianta (kterou se z velké většiny zabýval též Dotazník) představuje projekt, který drtivá většina obcí nepodporuje, či přímo odmítá (viz výše). Zároveň jde o variantu, která je právně problematictější a výrazně náročnější jak po stránce legislativních změn, tak co do ekonomické nákladnosti.

Tato varianta by ke své realizaci vyžadovala vydání zcela nového zákona, který by ve vztahu k obcím (větším městům) nahradil stávající zákon o obecní policii, a výraznější novelizaci zákona o Policii ČR. V obcích, kde by jednotná metropolitní policie zřizována nebyla (z důvodu velikosti obce, ekonomické efektivitě výkonu policejní činnosti atd.) by byl ponechán v zásadě stávající stav, tedy obligatorní působnost Policie ČR a zároveň možnost obce ustanovit obecní policii (se současným okruhem oprávnění). Zároveň by bylo zřízením jednotné metropolitní policie v dané obci (městě) přirozeně vyloučeno souběžné ustanovení obecní policie.

Zásadní otázkou spojenou s konceptem jednotné metropolitní policie je otázka jejího zřizování, řízení a hrazení s její činností spojených nákladů. V odpovědích na Dotazník, které zřízení této instituce připouštěly, se v naprosté většině k této otázce uvádělo, že zřizovatelem jednotné metropolitní policie by měla být obec a náklady na její činnost by měly být hrazeny společně obcí a státem podle obdobného klíče, jako je v současnosti státem poskytován příspěvek na výkon přenesené působnosti obcí. K této problematice lze uvést, že zřizování jednotné metropolitní policie *státem* by bylo jednoznačně na pokraji ústavní konformity, neboť stát by svým vrchnostenským aktem rozhodoval *de facto* o tom, jakým způsobem budou v obcích zajišťovány záležitosti veřejného pořádku. Přitom by se jednalo o celkem významný zásah do

práva na samosprávu podle čl. 8 a Hlavy sedmé Ústavy ČR. Navíc by se jednalo o znerovnoprávnění těchto obcí s obcemi, kde by jednotná metropolitní policie státem zřizována nebyla, neboť těmto obcím by byla vedle zajišťování veřejného pořádku a bezpečnosti Policií ČR ponechána též „nadstandardní“ možnost zřídit vlastní obecní policii.

S tímto souvisí též problém postavení zaměstnanců jednotné metropolitní policie, tedy zda jejich postavení podřídí služebnímu zákonu (tedy obdobně příslušníkům Policie ČR) nebo zákoníku práce (obdobně strážníkům obecní policie). V tomto ohledu se většina obcí, které se vyslovily ve prospěch zřízení jednotné metropolitní policie, domnívá, že vhodnější by bylo ponechání příslušníků jednotné metropolitní policie v režimu zákoníku práce.

Obce se v odpovědích na Dotazník také vyjadřovaly k rozsahu pravomocí případné jednotné metropolitní policie, přičemž všechny (které se k tomuto bodu, tedy k otázce č. 12 Dotazníku, vyjadřovaly) jednoznačně uvedly, že pravomoci a působnost jednotné metropolitní policie by měly být oproti pravomocím stávající obecní policie posíleny, resp. stanoveny na úrovni současných pravomocí Policie ČR (v oblasti služby dopravní a pořádkové policie).

Zároveň s realizací této varianty by bylo nezbytné dále vyřešit zásadní otázky působnosti orgánů státu ve vztahu k jednotné metropolitní policii, problematiku její kontroly (byla by záležitostí orgánů obce či státu?), vztah ke „zbytkovým“ složkám Policie ČR, jakož i krajně politicky citlivou otázku míry, ve které by jednotná metropolitní policie bezvýhradně podléhala orgánům obce (města), a naopak míry, ve které by byla v zákonem stanovených případech povinna v podstatě autonomně konat z úřední povinnosti.

Z hlediska plnění úkolů svěřených Policii ČR je třeba mít na zřeteli, že Policie ČR představuje především v oblasti trestního řízení jednotný a vzájemně provázaný celek, jehož funkčnost by byla vyčleněním pořádkové a dopravní služby v některých městech a jejich začleněním do jednotné metropolitní policie zásadním způsobem ohrožena. Přitom je nutné zdůraznit, že téměř 52 % objasněných trestných činů⁷ připadá právě na služby pořádkové a dopravní policie. Nelze též odhlédnout od problémů vyplývajících z nejednotnosti zabezpečování úkolů těchto složek ve městech, kde by jednotná metropolitní policie zřízena byla a na zbývajícím území státu (ztížení spolupráce takto institucionálně oddělených útvarů, nejednoznačnosti v rámci procesního postupu orgánů činných v trestním řízení atp.). Toto ohrožení či jen oslabení zajišťování úkolů Policie ČR v oblasti trestního řízení však nelze v žádném směru považovat za přijatelné.

Stanovisko Policie ČR ke zřízení jednotné metropolitní policie je jednoznačně negativní, přičemž se především zdůrazňuje, že vznik další samostatné bezpečnostní složky by stávající systém zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti pouze učinil zbytečně dále nepřehledným a zkomplikoval výkon pravomocí a kompetencí jak jednotné metropolitní policie, tak stávajících složek.

Jednoznačně proti institutu jednotné metropolitní policie se ve svém stanovisku vyslovil též Svaz měst a obcí České republiky, a to s poukazem jak na obtíže organizačně-právní, tak ekonomické.

⁷ Uvedený poměr vychází ze statistických údajů za rok 2010.

Varianta druhá – municipální metropolitní policie

Tato varianta vychází jednak z návrhu zákona o metropolitní policii⁸, který vznikl z iniciativy hlavního města Prahy. Tento návrh výrazněji neodporuje (na rozdíl od konceptu jednotné metropolitní policie) ani stanovisku KŘMP a většině na toto stanovisko navazujících odpovědí obcí na Dotazník, ani názorům prezentovaným státní policií⁹. Myšlenka municipální metropolitní policie představuje v jistém směru „slabou variantu“ této koncepce, neboť v podstatě zachovává stávající systém, pouze posiluje v určitých případech postavení obecní policie a propůjčuje jí nový název. Zároveň se ale naprosto nezabývá jejím sloučením se službou pořádkové policie a dopravní policie (státní). V tomto směru se tedy nejedná o nijak zvláště převratný návrh.

Návrhu prezentovanému hlavním městem Prahou lze ovšem vytknout navrhování řady nekonceptních řešení nevhodně začleňovaných do stávajícího pojetí obecní policie. Mezi tyto změny patří třeba úpravy některých pravomocí, s jejichž udělením této instituci, která se ve výraznějších rysech neodlišuje od stávajícího institutu obecní policie, nelze naprosto souhlasit (ať již z důvodu jejich nepřijatelného překrývání se s pravomocemi Policie ČR – které ale nejsou návrhem nijak dotčeny –, tak z důvodu nejasného účelu jejich výkonu municipální metropolitní policií a taktéž z důvodu jasně extenzivního vybočování z oblasti samostatné působnosti obce).

Současně lze poukázat též na zcela neodůvodněnou disproporci, která by případně mohla vzniknout mezi postavením větších měst a jiných obcí co do rozsahu jejich pravomocí ve vztahu k zabezpečování veřejného pořádku, přičemž v rovině ústavní by se mohlo jednat až o porušení zákazu diskriminace (jak ve vztahu k obcím, tak jejich občanům, kterým by v různých obcích byla právně zaručena různá míra ochrany v oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti).

Zároveň však lze říci, že některé změny legislativy, obsažené v uvedeném návrhu zákona o metropolitní policii, je třeba vážně posoudit a zvážit jejich promítnutí do stávajícího zákona o obecní policii, jakož i dalších zákonů dotýkajících se působnosti obecní policie. V tomto ohledu lze též zmínit skutečnost, že odpověď na Dotazník zasláná jedním ze statutárních měst obsahovala návrhy na změnu zákona o obecní policii a dalších zákonů v obdobném rozsahu, jako tomu bylo v návrhu zákona o metropolitní policii předloženým hlavním městem Prahou, pouze byly vynechány zmínky o metropolitní policii a nebyla navrhována forma vydání samostatného zákona. Je tedy zřejmé, že se v případě municipální metropolitní policie nejedná o změnu zásadního charakteru, pouze o „parametrickou“ úpravu pravomocí v rámci stávajícího systému obecní policie, resp. toliko o rozšíření pravomocí Městské policie hlavního města Prahy. Konceptně se tedy nejedná o metropolitní policii v obvyklém (užším) slova smyslu (tj. jednotnou metropolitní policii).

O oblastech, ve kterých by bylo posílení pravomocí obecních policií vhodné, či by mělo být do budoucna alespoň předmětem odborné diskuze, je pojednáno samostatně dále v této analýze (a to bez vazby na případné zřízení metropolitní policie v jakékoli z jejích variant).

⁸ Hlavní město Praha zaslalo Ministerstvu vnitra tento návrh včetně důvodové zprávy v rámci své odpovědi na Dotazník. Navržený název předpisu je „zákon o Městské policii hlavního města Prahy a o změně některých dalších zákonů (zákon o Metropolitní policii)“.

⁹ Policie ČR naopak uvedla, že takováto úprava by měla zároveň posloužit vyšší míře koordinace a kooperace obecní (municipální metropolitní) policie s Policií ČR.

4.2 Vyhodnocení realizovatelnosti institutu metropolitní policie

Z hlediska realizovatelnosti některé z variant metropolitní policie je třeba zohlednit jednak ústavně-právní rovinu, jakož i rovinu stávající úpravy problematiky zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti, právní rámec soustavy a výkonu územní samosprávy, otázku účelnosti a v zásadní míře také hledisko ekonomické reálnosti.

V tomto směru je nevyhnutelné v současnosti odmítnout možnost zřízení jednotné metropolitní policie (varianta první). Tento negativní názor se týká jak případu, kdy by jednotná metropolitní policie byla zřizována a řízena státem, tak případu, kdy by byla v převážné působnosti místních samospráv. Jak bylo uvedeno již dříve s institutem jednotné metropolitní policie zřizované státem se pojí jen těžko řešitelné ústavně-právní otázky, především problém neospravedlnitelného zasahování státu do práva obce na samosprávu a problém diskriminace (jak obcí podle velikosti, tak jejich občanů na základě příslušnosti k té které obci).

Jednotná metropolitní policie v působnosti obcí pak naráží na řadu kompetenčních problémů, ale též na bariéru ekonomické vhodnosti a únosnosti. Jednak totiž není jednoznačné, že by zřízení jednotné metropolitní policie znamenalo zefektivnění zajišťování činností v oblasti veřejného pořádku a bezpečnosti¹⁰. A jednak je v současné ekonomické a fiskální situaci státu těžko představitelné slučování uvedených složek, které by s sebou neslo velké výdaje již jen v oblasti materiálního vybavení (uniformy, nutnost plošné změny označení vozidel, slučování služeben), ale též v ohledu na nutnost radikální reorganizace systému řízení. Z hlediska ekonomické nákladnosti by bylo též vysoce kontroverzní rozhodnutí, zda by „metropolitní policisté“ měli být ke svému zaměstnavateli ve služebním či pracovním poměru.

Jako značně problematická by se patrně ukázala též nutnost sjednotit systém kvalifikace bývalých státních policistů a obecních strážníků nově převedených k jednotné metropolitní policii, neboť zatímco z hlediska dohledu státu by bylo patrně nezbytné (zvláště tehdy, měla-li by jednotnou metropolitní policii řídit jednotlivá města) zavést pro zaměstnance (příslušníky) jednotné metropolitní policie pravidelný systém ověřování odborné způsobilosti (analogicky stávajícímu systému prolongací podle zákona o obecní policii), tak z hlediska samotné kvalifikace by bylo nezbytné její rozsah významně rozšířit a v souvislosti s navýšením oprávnění metropolitní policie též zpřísnit její ověřování. Taková změna by však nepochybně byla zatěžující jak pro zřizovatele metropolitní policie, tak pro státní orgány, které by ověřování odborné způsobilosti prováděly, tak pro samotné zaměstnance (příslušníky) jednotné metropolitní policie.

¹⁰ Problematikou počtu policejních sborů, problémem jejich paralelního působení a otázkou vhodnosti jejich slučování a centralizace se poněkud v odlišné rovině (šlo především o územní působnost), přesto však se závěry podle našeho názoru použitelnými též v problematice jednotné metropolitní policie, se zabývala v teoretické rovině například též nositelka Nobelovy ceny za ekonomii za rok 2009 Elinor Ostromová, která dlouhodobým empirickým výzkumem zjistila, že efektivita činnosti policie a uspokojení adresátů jejich služeb (občanů) je optimální při vyšším počtu menších „*police agencies*“ (v našich podmínkách lze vztáhnout k existenci obecních policií) a zároveň při jejich koexistenci s většími pravomocemi a výraznějším materiálním i personálním „kapitálem“ vybaveným policejním sborem působícím na širším území (v našich podmínkách analogicky Policie ČR). Pro přehled (a případně bližší bibliografii) viz např. Ostrom, E., *The Danger of Self-Evident Truths*, Political Science & Politics, str. 33-44, březen 2000, dostupné například na <http://www.apsanet.org/imgtest/DangerSelf-Evident-Ostrom.pdf>; nebo McGinnis, M., *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (sborník textů), University of Michigan Press 1999.

Též tuto alternativu zřízení jednotné metropolitní policie je tedy třeba – alespoň v současné době – odmítnout.

K otázce vhodnosti municipální metropolitní policie lze zrekapitulovat, že by nebylo vhodné z hlediska rozsahu oprávnění strážníků znerovnoprávnovat de iure malé a velké obce (de facto silnější postavení velkých měst vzhledem k výraznějším možnostem a prostředkům v tomto ohledu nehraje žádnou roli), a to i přesto, že pro variantu zakotvení speciální úpravy Městské policie hlavního města Prahy v zákoně o obecní policii se vyslovil např. též Svaz měst a obcí České republiky. Taktéž není v současné době dán ani žádný zřejmý důvod pro provádění ryze terminologických změn, kdy by vedle označování obecních policií ve městech jako městské policie mohla být obecní policie v hlavním městě či případně též ve městech statutárních označována jako „metropolitní policie“. Naopak ale lze jednoznačně podpořit snahu upevnit a posílit v zájmu zajišťování veřejného pořádku některé pravomoci obecních policií.

V ohledu na ekonomickou rovinu lze však naopak říci, že toliko rozšíření oprávnění obecních policií (především pak v oblasti zajišťování bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, viz dále), byť v rozsahu jednoznačně užším, než navrhuje například hlavní město Praha v prezentovaném návrhu zákona o metropolitní policii, by výrazněji náklady s sebou nepřineslo, a naopak by mohlo sloužit efektivnějšímu zajišťování veřejného pořádku a zvyšování bezpečnosti v obcích. K tomu lze poznamenat, že to by následně mohlo mimo jiné přispět též ke zvyšování nepřímých ekonomických přínosů (lepší prostředí pro podnikání, rozvoj korektní konkurence, lepší zamezování ztrát způsobovaných občanům protiprávním jednáním atd.).

V současné době, jakož i v krátkodobém a přinejmenším též střednědobém výhledu je třeba možnost zřizování metropolitních policií, ať již v podobě spojení stávajících městských policií se službou pořádkové a službou dopravní policie Policie ČR, či v podobě výraznějšího posilování pravomocí toliko vybraných městských policií v největších městech, odmítnout. Jako přijatelná se nejeví ani myšlenka omezení zavedení metropolitní policie pouze na hlavní město Prahu.

5 Některé ekonomické aspekty činnosti obecní policie a zjišťování statistických údajů

V návaznosti na sběr statistických údajů o činnosti obecních policíí za rok 2010¹¹, k jejichž shromažďování je Ministerstvo vnitra zmocněno v ustanovení § 2 písm. i) zákona o obecní policii, lze poukázat na některé důležité souvislosti a charakteristiky působení obecních policíí. Přitom považujeme za důležité uvést relevantní údaje též v reakci na občas i v médiích prezentované názory ohledně údajného využívání pravomoci obecních policíí k projednávání určitého okruhu přestupků v blokovém řízení ze strany obcí k „vylepšování“ stavu obecního rozpočtu.

Posledně zmíněný argument lze na základě dostupných údajů snadno vyvrátit poukazem na poměr objemu vybraných pokut v blokovém řízení vůči celkovému objemu nákladů vynakládaných obcemi na činnost obecní policie, přičemž tento poměr je **na úrovni 6,09 %**, jinými slovy obecní policie v průměru vyberou na blokových pokutách toliko jednu šestnáctinu částky, kterou obec vynakládá na činnost obecní policie. Ze všech obcí pouze jediná dosahuje při výběru blokových pokut částky vyšší, než jsou celkové náklady na její provoz a přináší tedy rozpočtu obce, která ji zřídila, určitý „zisk“ (ve výši okolo 100 tis. Kč, jedná se o obecní policii tvořenou 4 strážníky). Další tři obce se pohybují výši výběru pokut řádově na úrovni nákladů na svou činnost, ale stále se u vybraných pokut jedná o částku nižší, než je objem těchto nákladů. V případě ostatních obcí již je úroveň celkových prostředků z vybraných blokových pokut oproti částkám, které činnost daných obecních policíí každoročně obce stojí, již nepoměrně nižší.

Uvedené lze dále podpořit údajem o průměrné výši pokuty v blokovém řízení provedeném strážníkem obecní policie. Tato **průměrná bloková pokuta** byla v roce 2010 rovna 360,66 Kč, tedy přibližně **na úrovni jen 36 % obecné maximální blokové pokuty**, kterou lze uložit podle ustanovení § 13 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“). Podle speciálních ustanovení přestupkového práva lze nadto v blokovém řízení ukládat též pokuty výrazně vyšší, než je tato obecná hranice. Z tohoto faktu je zřejmé, že výši pokut v blokovém řízení může být ze strany strážníků jen stěží maximalizace výběru finančních prostředků. Též průměrný počet přestupků řešený jedním strážníkem v loňském roce v blokovém řízení na úrovni 98 blokově vyřešených přestupků ročně lze považovat za poměrně nízký.

Z celkového množství přestupků a jiných správních deliktů zjištěných (resp. ohledně kterých jimi bylo pojmato podezření) strážníky obecní policie (samozřejmě bez přestupků řešených domluvou, které nejsou v zásadě statisticky podchyceny) představovaly přestupky projednané blokově téměř 60 % celkového nápadu.

Náklady na činnost obecních policíí

Průměrné náklady na jednoho zaměstnance obecní policie se v roce 2010 pohybovaly na úrovni zhruba 500 tis. Kč, přičemž mezi jednotlivými obcemi se vyskytovaly značné rozdíly (nelze vyloučit, že tyto rozdíly byly dány též tím, že jednotlivé obce zahrnuly do vykázaného údaje rozdílný okruh nákladů; s ohledem na tuto možnost, jakož i existenci výrazně extrémních hodnot a výraznější vychýlení

¹¹ V době zpracování tohoto materiálu zaslalo Ministerstvu vnitra úplnou statistiku o své činnosti za uplynulý rok celkově 343 obcí a celkem 11 obcí (každá disponující strážníky pouze v řádu jednotek) statistiku nedodalo.

statistiky počtem zaměstnanců a objemem rozpočtu Městské policie hlavního města Prahy¹² zde prezentujeme pouze uvedený orientační údaj). Průměrná výše celkových nákladů na činnost typické obecní policie (bez započítání údajů o Městské policii hl. města Prahy) se v loňském roce pohybovala na úrovni necelých 10 mil. Kč (průměrný počet *všech zaměstnanců obce zařazených do obecní policie* se přitom pohybuje mezi 16 a 17 osobami, při započítání též personálně nejsilnějších městských policií v Praze, Brně a Ostravě by se tento průměrný počet zvedl na 28).

Uvedené náklady se vztahují ke všem zaměstnancům zařazeným do obecních policií, tedy nejen k počtu strážníků. Zajímavý je pak průměrný počet jiných zaměstnanců (vesměs zřejmě pomocných či administrativních pracovníků), který se pohybuje mezi 1 až 2 takovými zaměstnanci (bez započítání tří nejpočetnějších obecních policií; při zohlednění též počtu jejich zaměstnanců by tento průměr byl roven 3).

Zajímavým údajem z hlediska efektivity působení obecních policií jsou náklady na jedno zjištěné či řešené protiprávní jednání (přestupek, ať již řešený blokově nebo oznámený příslušným orgánům, jiný správní delikt, jakož i důvodné podezření, že byl spáchán trestný čin, opět ovšem bez uvedení statisticky neevidovaných přestupků vyřešených domluvou), ty se v roce 2010 pohybovaly na zdánlivě vysoké úrovni přibližně 3480 Kč. Je však třeba poukázat na fakt, že těžiště a klíčový význam činnosti obecní policie nespočívá v „rozdávání pokut“ (jak bylo jednoznačně ukázáno výše) či odhalování jiných protiprávních jednání (včetně trestných činů), nýbrž zcela v souladu s východisky přístupu *community policing* v preventivním působení v místě, a to jak obecně žádoucím proaktivním přístupem k řešení nejrůznějších problémů, tak samotnou hlídkovou činností, a tedy prostou fyzickou přítomností a viditelností „na ulici“.

Uvedené údaje je třeba chápat jako průměrné, tedy jako ukazatele, které nezohledňují případně specifické místní podmínky. Tyto údaje a jejich porovnání s individuálními údaji pro konkrétní obecní policii (s úsudkem na jejich pod- či nadprůměrnost) lze však poměrně vhodně použít jako orientační hodnotící měřítko činnosti konkrétní obecní policie, a tím jako východisko pro další detailnější a sofistikovanější hodnocení efektivnosti fungování této konkrétní obecní policie.

Ze strany Ministerstva vnitra bude v nejbližší době též zváženo, zda a jakým způsobem by nebylo vhodné upravit rozsah a strukturu údajů vyžadovaných od obcí o činnosti jejich obecních policií, a to již pro statistické údaje, které budou požadovány za rok 2011. Za vhodné lze považovat například uvádění strukturovanějších údajů o finančních nákladech (v členění na mzdové prostředky a jiné náklady), počty obyvatel obcí, se kterými je uzavřena veřejnoprávní smlouva, údaje o použití dalších vybraných donucovacích prostředků či například počet přestupků (ať již projednaných v blokovém řízení či oznámených jako podezření příslušným správním orgánům) spáchaných mladistvými, nebo případně též další údaje. Za z praktického hlediska nepochybně přínosné lze považovat také například každoroční sdělování aktualizovaných kontaktních údajů na obce a jejich obecní policie. Zároveň bude rozsah uvedených změn ovšem zvážen s ohledem na to, zda jsou dané údaje pro obecní policie běžně dostupné, nebo zda-li by vyžadování těchto údajů ze strany Ministerstva vnitra znamenalo zbytečné administrativní zatížení obecních policií (například nutnost vedení podrobnějších či nových evidencí o činnosti).

¹² Náklady vynakládané Hlavním městem na jeho městskou policii představují 33,35 % z celkového objemu prostředků vynakládaných na tento účel všemi obcemi, které mají obecní policii.

V oblasti vykazování údajů o činnosti obecní policie obcemi bude zvážena a případně upravena struktura či rozšířen okruh těchto údajů, a to vzhledem k nezastupitelnému přínosu, který pro hodnocení činnosti obecních policíí a jejich srovnání s působením dalších orgánů působících v oblasti zabezpečování veřejného pořádku tyto statistické údaje mají. Zároveň je však nutné dbát toho, aby nebyly obce zbytečně zatíženy zjišťováním a vykazováním dalších údajů, které jim z jejich činnosti nemusejí být ani bezprostředně známy.

6 Adekvátnost právního rámce a možné legislativní změny

Některé případné změny legislativy v oblasti úpravy zabezpečování veřejného pořádku, obecní policie či nástrojů spolupráce samospráv a Policie ČR byly zmíněny již dříve, zde uvádíme okruhy možných a vhodných změn v ucelenější podobě. V rozhodující míře vycházelo Ministerstvo vnitra v této kapitole z návrhů a námětů obsažených v odpovědích obcí zaslaných na Dotazník. Z důvodu rozsáhlosti některých návrhů a faktu, že se ve velké části případů jedná o návrhy již zcela konkrétní, technické, a často dokonce formulované v paragrafovém znění, uvádíme zde pouze základní okruhy a zdůrazňujeme problematiku, které se v odpovědích opakovaly nejčastěji. Řada podrobných legislativních úprav navržených v odpovědích obcí, které níže nejsou výslovně uvedeny, se ovšem zřejmě stane předmětem budoucího legislativního materiálu (návrhu novely zákona o obecní policii a zákonů souvisejících), jehož zaměření bude v zásadní míře určeno diskuzí nad touto analýzou.

6.1 Zákon o obecní policii

Rozsah oprávnění obecních policií bude s ohledem na efektivní zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku vhodné rozšířit a jako účelné se jeví také úprava právního postavení strážníka. Co do konkrétních změn právní úpravy půjde (mimo oblast zajišťování bezpečnosti a plynulosti silničního provozu, o této problematice je samostatně pojednáno dále) o prodloužení doby platnosti osvědčení odborné způsobilosti, o rozšíření přístupu obecních policií do vybraných evidencí vedených orgány veřejné moci a o zjednodušení plnění úkolů obecních policií v oblasti blokového řízení.

Zkoušky odborné způsobilosti strážníků a platnost jejich osvědčení

V mnoha odpovědích byla zmiňována vůle obcí po zmírnění dnešního systému osvědčování splnění stanovených odborných předpokladů strážníků dle ustanovení § 4d a § 4e zákona o obecní policii. Ministerstvo vnitra však zásadně nesouhlasí s tím, aby bylo osvědčení vydáváno v případě některých (a to ani déle sloužících strážníků, kteří již několik tzv. prolongací úspěšně absolvovali) osob na dobu neurčitou. Je třeba upozornit, že zřizování a působnost obecních policií spočívá v rozhodující míře v oblasti samostatné působnosti obce a stát tak disponuje jen velmi omezenými prostředky, jak garantovat určitou minimální úroveň plnění úkolů obecních policií (na rozdíl od přímé možnosti usměrňovat a kontrolovat činnost Policie ČR). Zkoušky odborné způsobilosti před komisí Ministerstva vnitra jsou proto v tomto ohledu naprosto klíčovým nástrojem.

Naopak ale lze zřejmě uvažovat o prodloužení doby platnosti osvědčení například na 4 roky nebo 5 let. Takováto změna však bude zřejmě klást vyšší nároky na proškolení strážníků a jejich přípravu ke zkoušce k získání osvědčení.

Přístup obecních policií do vymezených evidencí

Jedná se o jeden ze dvou nejčastějších požadavků obcí (obecních policií). Nejčastěji je zmiňována potřeba zajištění „zabezpečeného ověřeného on-line přístupu do registru vozidel“ (stanovisko KŘMP, odpověď na otázku č. 7). Vedle této evidence jde dále o celou řadu evidencí zřizovaných a provozovaných na základě

sektorových právních předpisů. Relativně často byl vznášen též požadavek bezplatnosti přístupu do těchto evidencí. Za vhodné označovaly některé odpovědi též propojení údajů z různých systémů do jednotného výstupu, který by umožňoval například komplexní a jednoduché ověření totožnosti osob (obdobně např. policejní databázi Bedrunka).

S tímto požadavkem, který by byl realizován zřejmě formou novelizace (doplnění) stávajícího textu ustanovení § 11a zákona o obecní policii, lze v určité podobě jednoznačně souhlasit. Naopak ale nelze naprosto souhlasit s rozšiřováním oprávnění obecních policií do oblastí v zásadě spadajících do rámce operativně pátrací činnosti (např. v návrhu hl. m. Prahy navrhovaná možnost přístupu obecních policií k provozním a lokalizačním údajům od osob zajišťujících veřejnou komunikační síť¹³).

Nepřetržitý dálkový přístup obecních policií k informacím z centrálního registru vozidel (pokud došlo k porušení zvláštního zákona) je v současnosti již vyřešen novelou ustanovení § 5 odst. 3 a 4 zákona o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích zákonem č. 152/2011 Sb., a to s účinností od 1. července 2011.

Problematika blokového řízení

Společně s řešením problematiky „osoby blízké“ je (hlavně v odpovědích vycházejících ze stanoviska KŘMP) zdůrazňována potřeba obecně maximálního zjednodušení procesu projednávání přestupků obecní policií a jeho co nejnižší zatížení nadbytečnými formalitami a administrativou. To je požadavek s ohledem na koncepci obecní policie jako takové nepochybně oprávněný a lze o případném dalším zjednodušení práce strážníků v oblasti správního trestání zcela jistě uvažovat. Mimo oblast dopravy lze například podrobit diskuzi možnost, zda z přestupků, které je obecní policie oprávněna projednávat v blokovém řízení, zcela nevyjmout přestupky proti majetku, jejichž řešení v blokovém řízení může být v mnoha ohledech problematické (nejde-li kupř. toliko o bagatelní krádeže v obchodech).

V této souvislosti lze zmínit též v současnosti již projednávanou možnost zavedení tzv. propisovacích pokutových bloků bez předem vyznačené nominální hodnoty. Tyto nové pokutové bloky by měly jednak zvýšit kontrolu možného zneužití, a jednak by měly ulehčit postavení strážníků (a policistů), kteří by s sebou nemuseli nadále nosit pokutové bloky v hodnotě, která může dosahovat téměř 90 tisíc Kč, a za jejichž vyúčtování nesou odpovědnost za svěřené hodnoty (pokutový blok je v současném pojetí cenina).

Další návrhy

Mezi další návrhy, o kterých by však bylo třeba vést velmi důkladnou diskuzi s jednoznačně přísným ohledem na ústavní mantinely, patří např. zavedení možnosti strážníka dokončit zákrok započatý na území obce, která zřídila obecní policii, též na

¹³ Příslušná úprava v zákoně č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), která ukládala fyzickým a právnickým osobám, které zajišťují veřejnou komunikační síť nebo poskytujících veřejně dostupnou službu elektronických komunikací (tedy především telefonním operátorům a poskytovatelům internetového připojení), po dobu 6 až 12 měsíců uchovávat provozní a lokalizační údaje (desítky údajů) o veškeré telefonní a faxové komunikaci, e-mailové a SMS komunikaci, návštěvách webových stránek a využívání některých internetových služeb, a související prováděcí vyhláška byly mimo to zrušeny nedávným nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 24/10. Prosazování příslušného ustanovení v návrhu zákona o metropolitní policii předloženém hlavním městem Prahou je tudíž nadále v zásadě právně bezpředmětné, nemá-li být krom nekonceptnosti takovéto úpravy též obcházen postoj formulovaný v této věci Ústavním soudem.

území jiné (sousední) obce, možnost vícero obcí zřídit „společnou“ obecní policii, umožnění strážníkům nosit při plnění úkolů obecní policie též dlouhé zbraně, možnost obecní policie odkládat věc v přestupkovém řízení, možnost zřizovat „obecní šatlavu“, či možnost předvádět osobu na Policii ČR, též pokud se služebna Policie ČR nachází na území jiné obce než té, která zřídila obecní policii (šlo by tedy o úpravu v určitém směru analogickou oprávnění strážníka dle ustanovení § 17b zákona o obecní policii). V současnosti lze říci, že postoj Ministerstva vnitra je k těmto návrhům (s výjimkou posledně uvedeného) převážně negativní či skeptický.

6.2 Problematika přestupků proti BESIP

Obecně lze uvést, že přestupky proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, resp. celkově oprávnění obecních policií v dopravě byly nejčastějším a nejvýraznějším tématem zaslaných odpovědí obcí. Obce tento problém dlouhodobě sužuje, je tedy logické, že se na něj obecní policie ve zvýšené míře zaměřují. Z toho následně vyplývá, jak ostatně obce vesměs shodně uváděly, že obecní policie v současnosti v drtivé většině obcí zajišťují převážnou část, či v některých obcích prakticky všechny úkoly na úseku plynulosti a bezpečnosti dopravy tzv. v klidu (a zároveň se však také často výrazně podílejí na problematice dopravy dynamické), za kterou jinak ze zákona odpovídá Policie České republiky.

Na výrazný podíl řešení přestupků proti BESIP na činnosti obecních policií vůbec ukazuje též statistika dostupná Ministerstvu vnitra, dle které **představují přestupky v dopravě** (a to jak řešené v blokovém řízení, tak ve formě oznamování podezření z jejich spáchání příslušným orgánům) **84,23 % přestupků obecní policií blokově řešených nebo oznamovaných** coby podezření z jejich spáchání (blíže viz tabulky v příloze).

Je tedy zjevné, že pravomoci obecních policií v oblasti řešení přestupků proti bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, případně další související oprávnění (při srovnání s oprávněními Policie ČR na daném úseku, např. oprávnění kontroly nejvyšší přípustné hmotnosti vozidla či nejvyšší přípustné hmotnosti na nápravu, možnost požadovat předložení nezbytných dokladů též od řidiče tramvaje), zasluhují bližší zhodnocení a výhledově lze jednoznačně počítat s jejich určitým rozšířením, a v rámci takto rozšířených pravomocí bude do budoucna vhodné pověřit též obecní policie **výkonem dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu**. Na druhé straně nelze patrně vzhledem ke specifickým postavení a omezení (zvláště pak místní) působnosti obecních policií počítat s úplným vyrovnáním jejich pravomocí a působnosti v oblasti provozu na pozemních komunikacích s Policií ČR.

Dále samostatně uvádíme dva nejčastěji konkrétně uváděné problémy z oblasti přestupků na úseku dopravy a jejich projednávání.

Problematika „osoby blízké“

Jedná se o problém odkazování se často zřejmých přestupců na svou „osobu blízkou“, který se nedotýká zdaleka jen obecní policie. Upozorňujeme, že tato problematika je v poslední době intenzivně řešena Ministerstvem dopravy, které v březnu tohoto roku předložilo do mezirezortního připomínkového řízení variantní návrh řešení tohoto problému v podobě stanovení tzv. obecné odpovědnosti (provozovatele vozidla) za přestupek; v současnosti je tento návrh projednáván na úrovni ústředních orgánů státní správy.

Měření rychlosti strážníky obecní policie

Druhým nejčastěji zmiňovaným problémem (po problému přístupu obecních policií do evidencí, viz výše), na který bylo obcemi v odpovědích na Dotazník poukazováno, je možnost obecních policií měřit rychlost vozidel v provozu na pozemních komunikacích pouze na úsecích, jejichž začátek i konec je označen dopravní značkou dle § 79a odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu. Přitom žádná z obcí se přímo nevyjádřila proti tomu, že měřený úsek musí být určen Policií ČR, a za jediný problém byla označována pouze povinnost viditelného označení takového úseku pozemní komunikace. S ohledem na problematický proces začlenění tohoto ustanovení¹⁴, jeho legislativně-technickou nedokonalost, související aplikační problémy, nejasný účel a v jeho důsledku evidentní snižování efektivnosti (a preventivního účinku) měření rychlosti obecními policiemi¹⁵ lze odbourání povinnosti označování úseků, na kterých obecní policie provádí měření, jednoznačně podpořit.

Je třeba doplnit, že v současnosti je odstranění povinnosti označovat úseky, na nichž měření rychlosti provádí obecní policie, obsaženo v již schváleném senátním návrhu komplexní novely zákona o silničním provozu (senátní tisk č. 50).

¹⁴ Srov. sněmovní tisk č. 592, 5. volební období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

¹⁵ Lze uvést, že měření rychlosti za stávajícího právního stavu provádí obecní policie pouze v přibližně 1/3 obcí, které obecní policii zřídily (jde celkem o 128 obcí z 353).

7 Závěr

V ohledu na stávající prostředky zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti ze strany samospráv lze v současné době jako nedostatečnou v některých případech hodnotit úroveň využívání existujících nástrojů, které nabízí jak stávající právní rámec, tak některé soudobé trendy ve způsobu zajišťování veřejného pořádku a policejní práci (*community policing*). Též způsob naplňování některých institutů (nástroje *community policing*, využívání koordinačních dohod a jiných forem spolupráce samospráv s Policií ČR) se zdá mít dosud jednoznačné rezervy, neboť v mnoha obcích i na mnoha součástech Policie ČR k těmto institutům dosud převládá do značné míry formální přístup. Možnosti zlepšení tohoto stavu formou legislativních změn jsou spíše omezené a zahrnují hlavně upevnění institutu koordinačních dohod a zvážení zvýšení míry jejich vymahatelnosti, zvýšení možnosti samospráv ovlivňovat úkoly plněné příslušnými složkami Policie ČR v oblasti veřejného pořádku a dopravy a konečně uvážit stanovení možnosti či povinnosti obcí zřizovat tzv. bezpečnostní výbor obce, nebo obdobný orgán (komise prevence kriminality apod.).

Nejvýraznějším vlastním nástrojem obcí v oblasti zabezpečování záležitostí veřejného pořádku na jejich území je v současnosti možnost zřizovat obecní policie. **Institut obecní policie lze po téměř 20 letech jeho existence a aplikace v praxi považovat již za dostatečně stabilizovaný** jak z hlediska zakotvení v právním rámci působnosti obcí, tak v povědomí občanů. Do značné míry lze považovat za ujasněné a vymezené též rozčlenění kompetencí a úkolů mezi obecní policií a Policií ČR. Zároveň se obecní policie v současnosti jeví jako instituce stabilní jak z hlediska jejich počtu, tak personálního zázemí. Do budoucna je vhodné uvažovat v první řadě o **rozšíření okruhu přestupků, které mohou obecní policie projednávat v blokovém řízení, posílit některé pravomoci strážníků na úseku bezpečnosti a plynulosti provozu** na pozemních komunikacích a zajistit obecním policiím lepší přístup do některých ze zákona vedených evidencí. Další změny právní úpravy jsou možné, podle názoru Ministerstva vnitra **by však nemělo jít o zásadní změny a odchýlení od stávající koncepce obecní policie.**

Do budoucna otevřenou problematikou, kterou bude třeba ovšem v rámci dalších legislativních prací blíže zvážit (jakož i posoudit vhodnost a případnou formu změny stávající úpravy), zůstává vymezení oprávnění obecní policie v rámci integrovaného záchranného systému a krizových situací.

Zřízení metropolitní policie lze v současných podmínkách hodnotit jako zcela nevhodné, a to v jakékoli z uvedených variant. Model jednotné metropolitní policie, která by v určitých velkých městech (popřípadě jen v hlavním městě) spojila v novou instituci některé služby (pořádkovou a dopravní) Policie ČR a policii obecní (městskou), se ukazuje být značně **problematický jak z hlediska ústavněprávního, tak v rovině běžných zákonů** (hlavně úprava působnosti a vztahy jednotlivých složek státní moci navzájem). V rozhodující míře je tento koncept a náklady na něj též **ekonomicky neospravedlnitelný** z hlediska nejistých přínosů pro oblast veřejného pořádku a bezpečnosti a ohrožení funkčnosti Policie ČR především v oblasti trestního řízení (zvláště pak v ohledu na trestnou činnost v současnosti řešenou službou pořádkové policie). Jako riziková se jeví také možnost přílišné ingerence zřizovatelského subjektu (ať již by jím byl stát či obec) do chodu a činnosti

případně jednotné metropolitní policie. Obdobné riziko je v současném systému do značné míry eliminováno jistou rovnováhou v zabezpečování veřejného pořádku a bezpečnosti státem (Policíí ČR) na jedné a obcemi (obecními policiemi) na druhé straně. Alternativní model spočívající v neproporcionálním posilování kompetencí městských policií toliko v několika největších městech (popřípadě jen v hlavním městě Praze) je neobhájitelný z hlediska rovného ústavního práva na samosprávu a značně nepraktický z hlediska vzniku nestandardních kolizí mezi působností takovýchto metropolitních policií a Policie ČR.

Součástí tohoto materiálu je návrh usnesení vlády, kterým se ministru vnitra ukládá zpracovat novelu zákona o obecní policii a souvisejících zákonů, zákona o obcích a zákona o přestupcích. V těchto novelách by měly být na základě této analýzy obsaženy tyto změny:

- **prodloužení doby platnosti osvědčení odborné způsobilosti strážníků;**
- **rozšíření možnosti přístupu obecních policií do některých evidencí vedených orgány veřejné moci a vyřešení otázky úhrad za tento přístup;**
- **zjednodušení blokového řízení prováděného obecní policií;**
- **zpřesnění a doplnění konkrétních oprávnění strážníků a obecní policie;**
- **rozšíření některých oprávnění strážníků obecní policie v oblasti BESIP, a to především v ohledu na výkon dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu strážníky obecních policií;**
- **zpřesnění podmínek, za kterých se občan ČR může stát strážníkem OP;**
- **úprava institutu bezpečnostního výboru v zákoně o obcích a zákoně o hlavním městě Praze a posílení závaznosti koordinačních dohod dle zákona o Policii ČR, jakož i možnosti domoci se plnění konkrétních závazků v nich vyjádřených;**
- **rozšíření a upřesnění okruhu údajů vykazovaných obcemi o činnosti obecních policií na žádost Ministerstva vnitra a zpřesnění struktury těchto údajů.**

Termín předložení uvedených novel: 30. červen 2012.

8 Příloha – vybrané statistické ukazatele o obecních policiích (za rok 2010)

Všechny údaje v této kapitole popisují stav k 31. prosinci 2010 a vztahují se k celkově 343 obecním policiím, které v době zpracování tohoto materiálu dodaly vyžadované statistické údaje.

Tabulka č. 1 – početní stavy Policie ČR a strážníků obecních policií

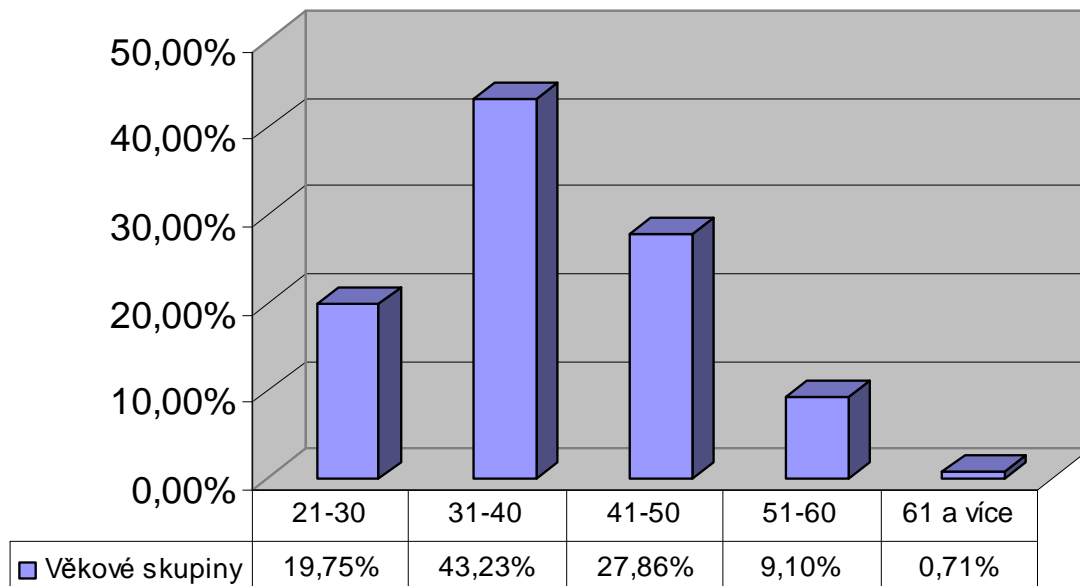
| | 2009 | 2010 |
|------------------|--------|--------|
| Policisté | 44 157 | 42 279 |
| Strážníci | 8 353 | 8 613 |

Tabulka č. 2 – Srovnání počtů přestupků evidovaných Policií ČR a obecními policiemi (přestupky projednané v blokovém řízení i podezření oznámená příslušným správním orgánům)

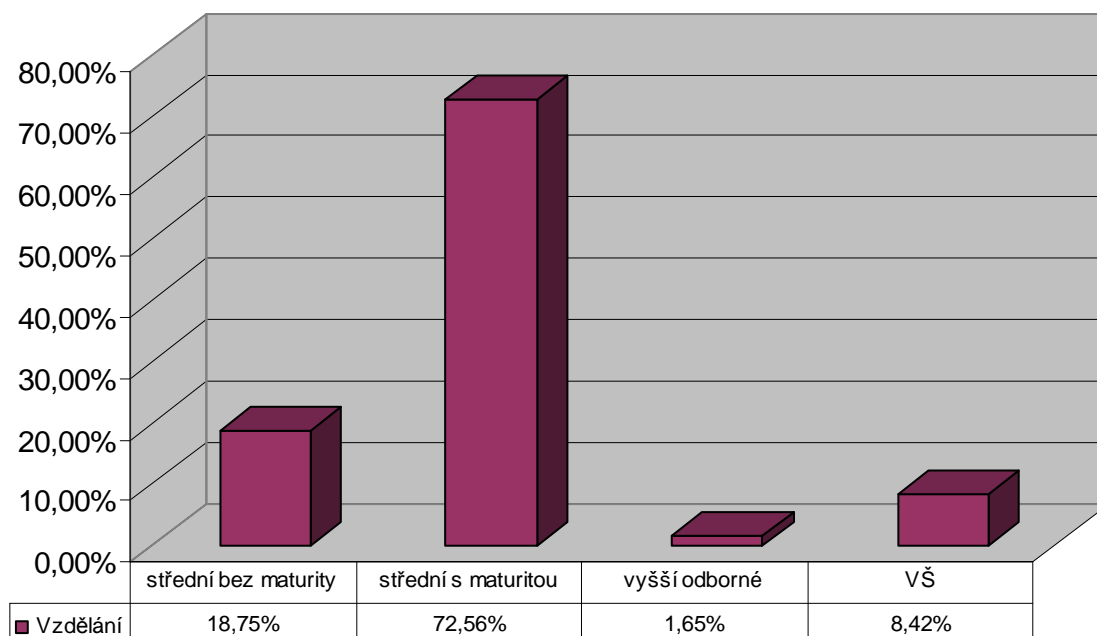
| Rok | 2009 | 2010 |
|---|------------------|------------------|
| PČR (služba pořádkové policie a služba dopravní policie) | | |
| celkem | 1 349 256 | 1 368 922 |
| z toho na úseku: | | |
| - bezpečnosti a plynulosti silničního provozu | 1 015 505 | 1 021 484 |
| - proti majetku | 182 374 | 186 315 |
| - veřejného pořádku | 105 207 | 110 983 |
| - alkoholismu a toxikomanie | 20 162 | 20 314 |
| Obecní policie | | |
| celkem | 1 489 958 | 1 407 846 |
| z toho na úseku: | celkem | celkem |
| - bezpečnosti a plynulosti silničního provozu | 1 249 866 | 1 188 096 |
| - proti majetku | 51 816 | 43 441 |
| - veřejného pořádku | 112 378 | 111 315 |
| - alkoholismu a toxikomanie | 13 622 | 11 130 |

| Struktura evidovaných přestupků dle způsobu řešení (2010) | |
|--|-------------------------|
| bloková pokuta | oznámeno jako podezření |
| 667 971 | 520 125 |
| 27 286 | 16 155 |
| 88 389 | 22 926 |
| 8 741 | 2 389 |

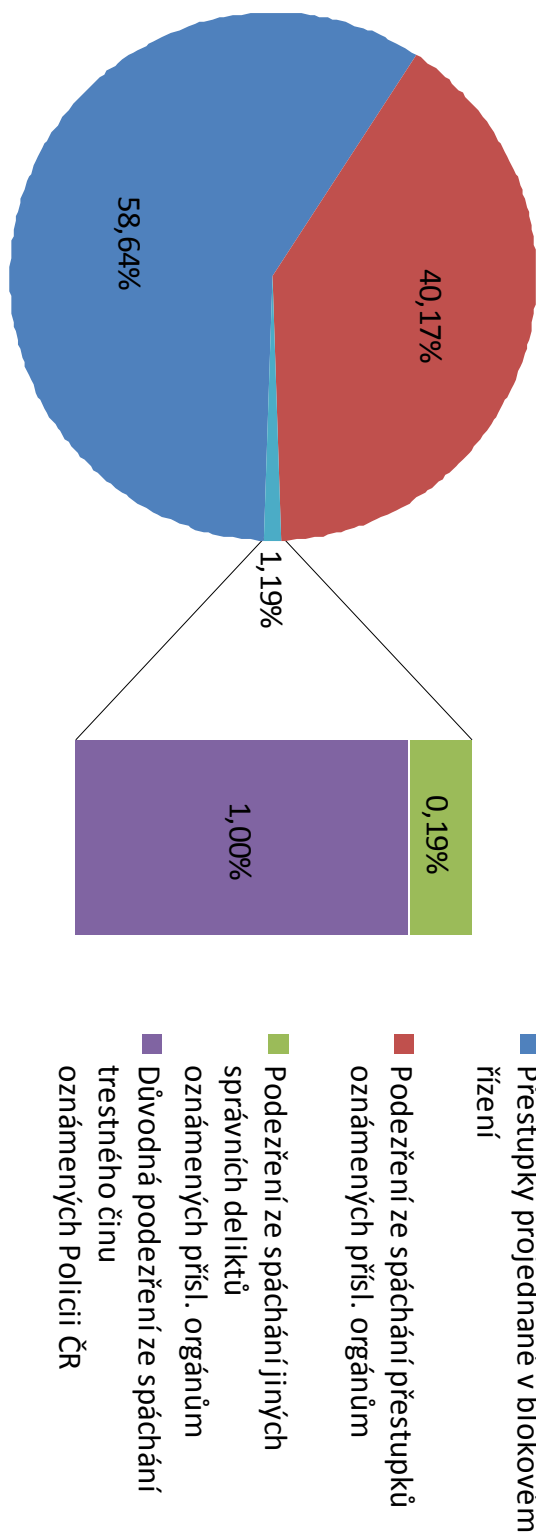
Graf č. 1: Strážníci a čekatelé obecní policie dle věkových skupin



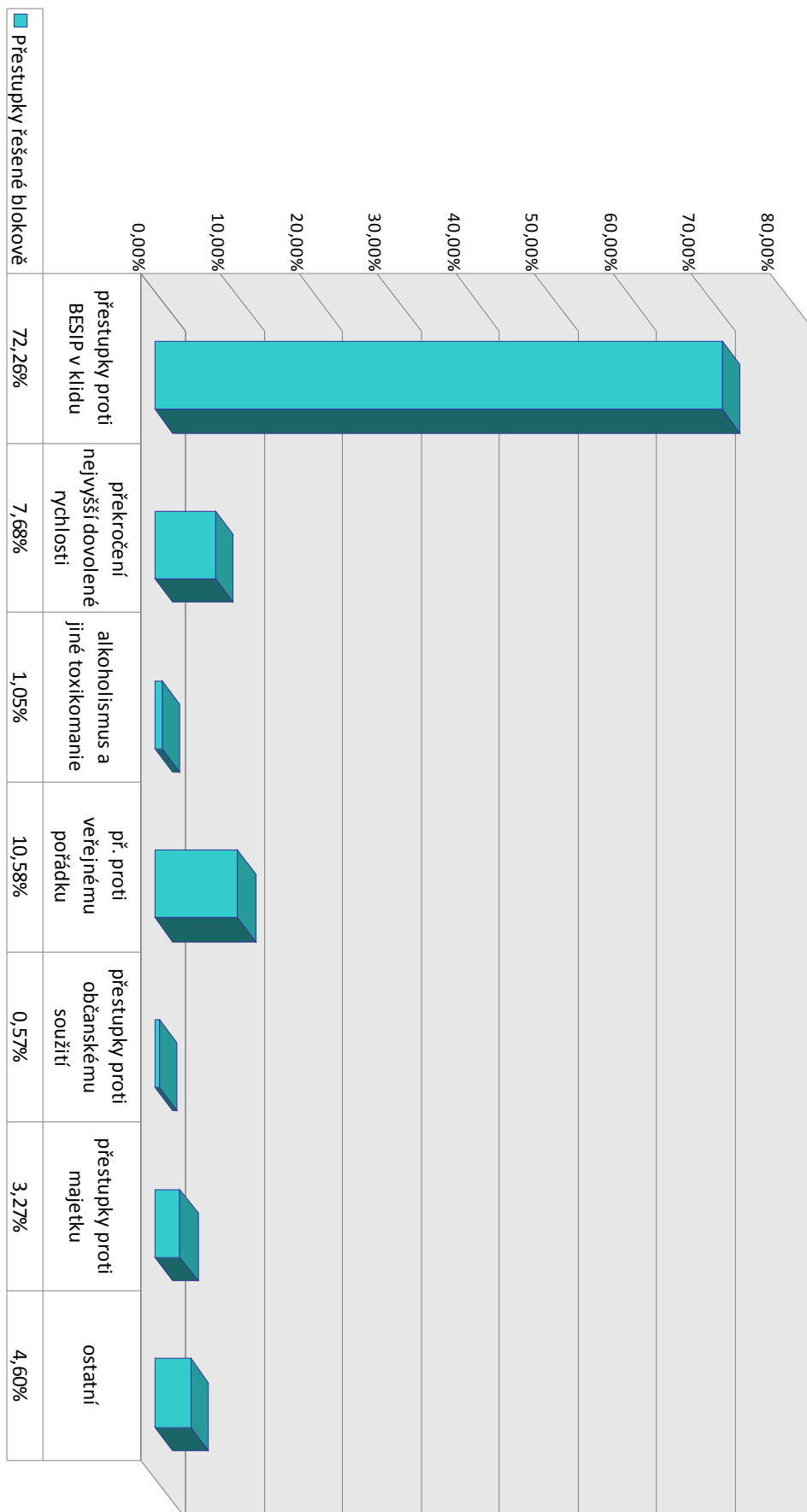
Graf č. 2: Strážníci a čekatelé obecní policie dle vzdělání



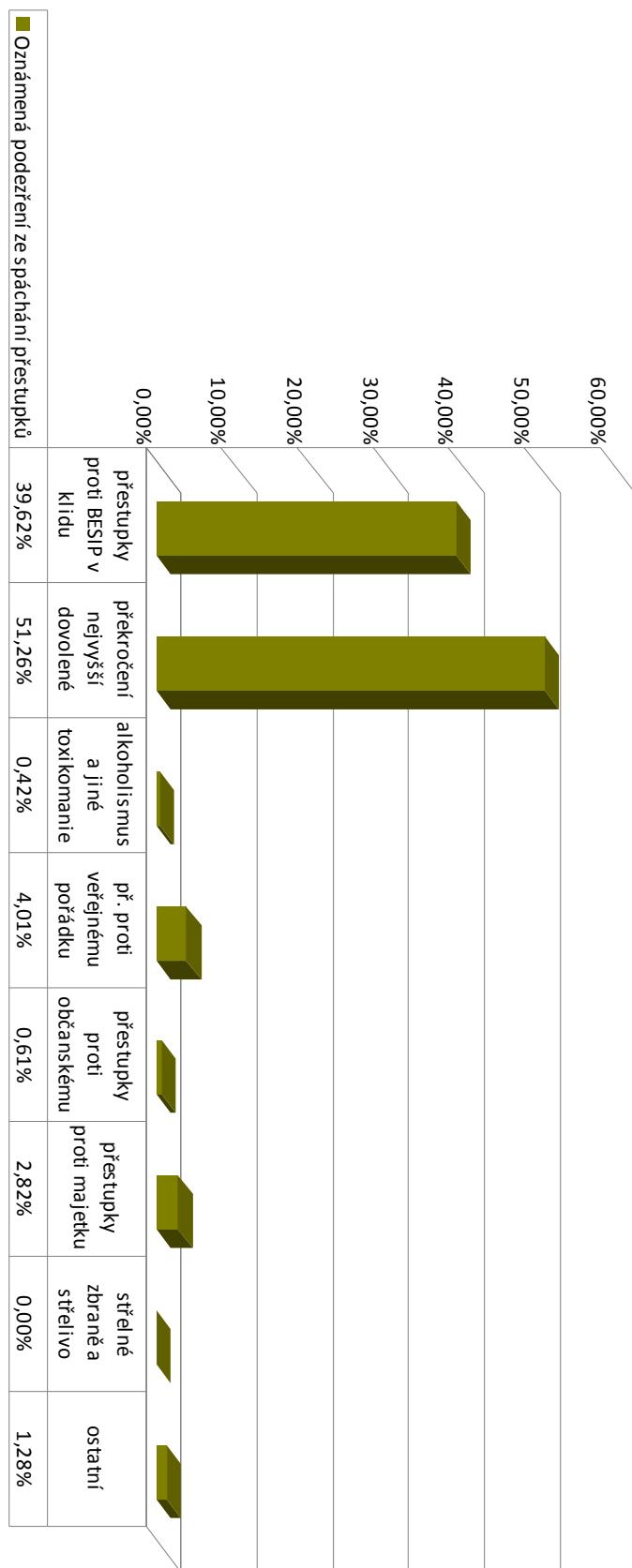
Graf č. 3: Poměr typů protiprávních jednání řešených obecní policií v blokovém řízení či oznamovaných obecní policií jako podezření z jejich spáchání



Graf č. 4: Struktura přestupků řešených obecní policií v blokovém řízení



Graf č. 5: Struktura všech podezření ze spáchání přestupků oznámená obecní policií příslušným správním orgánům



* Podezření ze spáchání přestupků na úseku střelných zbraní a střeliva představovala celkem pouze 0,0024 %.

Graf č. 6: Struktura všech podezření ze spáchání jiných správních deliktů oznámených obecní policií příslušným správním orgánům

