

MOŽNOSTI OBCÍ PŘI ZAJIŠŤOVÁNÍ BEZPEČNOSTI NA TERITORIU S PŘIHLÉDNUTÍM K VYUŽITÍ ZÁKONA O PŘESTUPCÍCH

Doc. JUDr. et Mgr. Jan Brázda, Ph.D.

Úvod

V současné době jsme svědky různých vystoupení jak extremistických sil, tak i skupin různých výtržníků, kteří zvláště ve větších městech hrubě narušují veřejný pořádek, a to jak nemístným vystupováním, hlukem, případně i napadáním občanů.

Takovémuto vystupování některých skupin musí čelit města i obce, aby zajistily veřejný pořádek na svých teritoriích. K těmto úkolům využívají obecní či městskou policii, neboť se jedná ve většině případů o místní záležitosti veřejného pořádku, a dále rovněž spolupracují s Policií České republiky, které § 16 zák. č. 273/2008 Sb. dává možnost uzavřít písemnou koordinační dohodu za účelem stanovení společného postupu při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

Kapitola I.

Povinnost obce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku je zakotvena v § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích. Uvedená právní norma zde konstatuje, že k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může obec zejména stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

§ 103 odst. 4 písm. d) citovaného zákona dává oprávnění starostovi obce požadovat po Policii ČR spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

Zákonodárce dává orgánům veřejné správy k zajištění klidu a pořádku a bezpečnosti v obcích hmotně právní i procesně právní prostředky. Ve svém článku se chci těmito prostředky zabývat, možnost jejich využití vysvětlit a zároveň upozornit na důležité momenty při jejich ukládání.

Při sledování skupin narušujících veřejný pořádek, a to jak při různých extremistických vystoupeních, tak i při pořádání sportovních akcí, můžeme konstatovat, že se jedná o vystupování mnohdy stále stejných jedinců či skupin. V daném případě, kdy již došlo k narušení veřejného pořádku a ve smyslu zák. č. 200 z r. 1990 Sb. o přestupcích byl spáchán přestupek, je nutno tento přestupek projednat a přijmout nejenom sankci, kterou zákon ukládá, ale v rámci generální prevence je vhodné využít možností, které přestupkový zákon dává, a to sankce dle § 11 a omezující opatření ve smyslu § 16 písm. a) zák. č. 200/1990 Sb.

Zákonem č. 494/2012 Sb. ze dne 5. června 2012 byl novelizován zákon č. 200/1990 Sb., kdy byl do zákona vložen nový § 15a, který se týká zákazu pobytu. Citované ustanovení konstatuje:

1. „Zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu nejdéle tří měsíců za předpokladu, že
 - a) byl přestupek spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku,
 - b) byl pachatel v posledních 12 měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce a
 - c) uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce; sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu.
2. Zákaz pobytu spočívá v tom, že se pachatel nesmí po dobu trvání zákazu pobytu zdržovat na území obce nebo její části, v níž se opakovaně dopustil přestupku ve smyslu odst. 1, vymezené v rozhodnutí správního orgánu, který zákaz pobytu uložil.
3. Obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu, může pachateli na základě jeho žádosti udělit povolení ke krátkodobému pobytu na území obce uvedené v odst. 2 nebo její části. Povolení lze udělit, má-li pachatel k pobytu na území obce závažné osobní důvody, kterými jsou zejména návštěva lékaře nebo orgánu veřejné moci. Obecní úřad může povolení udělit pouze se souhlasem správního orgánu, který zákaz pobytu uložil. O žádosti rozhodne obecní úřad bezodkladně, nejpozději do pěti pracovních dnů od zahájení řízení. Nejsou-li splněny podmínky pro vydání povolení, vydá obecní úřad rozhodnutí, kterým žádost zamítne, jinak povolení udělí; žadateli vydá namísto písemného vyhotovení rozhodnutí potvrzení o povolení k pobytu. Povolení, kterým je žadateli umožněn krátkodobý pobyt na území obce nebo její části, v níž má zakázaný pobyt, obsahuje vždy vymezení, v jaké době a za jakým účelem je krátkodobý pobyt povolen. Při pobytu na území obce nebo její části, v níž má pachatel zakázaný pobyt, je povinen mít při sobě potvrzení podle tohoto ustanovení.
4. Od výkonu zbytku zákazu pobytu lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit, jestliže pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný.
5. O uložení zákazu pobytu, místu a době jeho trvání, popř. o upuštění od jeho výkonu, uvědomí správní orgán, který zákaz pobytu uložil, neprodleně Policii ČR a v případě občanů České republiky rovněž obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt.“

Důvodová zpráva, která se vztahuje k citovanému zákonu, uvádí:

„Navrhovaná novela zákona o přestupcích, která by se dílčím způsobem dotkla rovněž trestního zákoníku, vychází ze snahy posílit účinnost sankčních ustanovení zákona o

přestupcích a posílit obecnou vymahatelnost práva. Zavádí proto nový typ sankce v podobě zákazu pobytu, jehož porušením by byl spáchán trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání.

Návrh je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, i předpisy Evropské unie. Jak vyžaduje Listina základních práv a svobod ve svém článku 14 odst. 3, mohlo by v případě nově zaváděné sankce zákazu pobytu docházet k omezení svobody pohybu pouze tehdy, pokud by to bylo nezbytné k udržení veřejného pořádku (novela hovoří o závažném narušení veřejného pořádku) a tím i práv a svobod druhých.

Z hlediska práva Evropské unie je třeba poukázat na to, že součástí smlouvy o fungování Evropské unie je i Listina základních práv EU, která ve svém článku 45 zaručuje právo volně se pohybovat a pobývat na území členských států. Současně k tomu dodává, že toto právo by mohlo být omezeno z důvodu ochrany veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (stačí přitom naplnění jednoho z těchto důvodů). V navrhovaném případě by se jednalo právě o případ ochrany veřejného pořádku (podobně jako je tomu u zákazu pobytu uloženého v trestním řízení, zde ovšem ve výrazně omezenější podobě).“

Důvodová zpráva dále konstatuje, že omezení, kterým je zákaz pobytu, musí respektovat zásadu přiměřenosti. Tato zásada přiměřenosti je zaručena tím, že tuto sankci lze uložit v podstatě jako ultima ratio a pouze za některé přestupky spáchané úmyslným jednáním, závažným způsobem narušujícím veřejný pořádek a navíc pouze za předpokladu, vyžaduje-li to se zřetelem na dosavadní způsob života pachatele a místo spáchání přestupku ochrana veřejného pořádku, rodiny, zdraví, mravnosti nebo majetku. Důležité je zde i to, že musí jít o jednání opakované, a to ještě tak, že opakovaně musí být spáchán stejný přestupek, nikoliv jakýkoliv z těchto přestupků. Opakovatelnost přestupku zdůrazňuje výrazné zvýšení míry společenské škodlivosti tohoto jednání a zde lze dovodit, že navrhovaná sankce zákazu pobytu by byla již nezbytná.

Touto novelizací zákonodárce podstatně zvýšil možnosti orgánů veřejné správy při zajišťování klidu a pořádku v městech a obcích. Je důležité, aby správní orgány, které vykonávají činnost na úseku přestupků, se detailně seznámily s touto novou právní úpravou, neboť se jedná o závažný vstup do práv a svobod občanů a jak již uvedeno, prolamuje i zásady uvedené jak v základní Listině práv a svobod občanů, tak i v Evropských normách, které byly ratifikovány Českou republikou. Při správném a zákonném ukládání této sankce může tato působit jako generální prevence na široké spektrum občanů a může výrazně pomoci při zajištění klidu a pořádku v městech a obcích.

Za další prostředek k zajištění klidu a pořádku v obcích a městech je nutno považovat i jedno z ochranných opatření, a to omezující opatření uvedená v § 16 zákona o přestupcích.

Konkretizace omezujících opatření je uvedena v § 17 citovaného zákona, kde je stanoveno, že: Omezující opatření spočívá v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa, v nichž se podávají alkoholické nápoje nebo se konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní podniky. Lze je uložit pachateli přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, přestupku proti veřejnému pořádku a přestupku proti občanskému soužití. Omezující opatření musí být přiměřené povaze a závažnosti spáchaného přestupku a lze je uložit jen spolu se sankcí a nejdéle na dobu jednoho roku.

Tato omezující opatření se jeví jako vhodná v boji s narušiteli veřejného pořádku, ale je nutno říci, že i tato omezující opatření mají své hranice a musí být vydávána striktně v souladu se zákonem. Omezující opatření nemohou být vydávána samostatně, neboť nejsou sankcí v pravém slova smyslu, ale stojí vedle stanovené sankce a jsou součástí výrokové části rozhodnutí správního orgánu. Jejich hlavním smyslem je prevence při porušování nebo ohrožování zájmů chráněných zákonem o přestupcích, tj. ochrana společnosti před nežádoucími jednáním některých fyzických osob.¹

Zákonodárce zde dává možnost správním orgánům omezit práva osob, které hrubým způsobem narušují veřejný pořádek, páchají přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě, v rámci nichž jde o porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné činnosti, případně páchají přestupky proti občanskému soužití a v neposlední řadě i přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

Uložení tohoto omezujícího opatření vzniká újma pachateli výše uvedeného přestupku a má vedle sankce charakter vedlejšího účinku. Omezující opatření jsou součástí ochranných opatření, jejichž smyslem je vedle prevence i výchova pachatele. Osoba, které je omezující opatření uloženo, je povinna se mu podrobit, a proto je možno říci, že toto opatření má sankční povahu, i když se nejedná, jak již uvedeno, o sankci v pravém slova smyslu.

Zde bych si dovil citovat rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.2.2009 sp. zn. 8 As 5/2009, kde soud konstatuje: „Zákaz reformace in peius uvedený v § 87 odst. 4 zák. č. 200/1990 Sb. o přestupcích, se vztahuje na sankci; kvalifikace skutku se může změnit.“, a Usnesení Ústavního soudu ze dne 28.1.2009, sp.zn. III 880/08: „Pro oblast správního trestání nelze z ústavně právních předpisů dovodit všeobecný zákaz změny rozhodnutí v neprospěch odvolatele (zákaz reformationis in peius). Takový zákaz nelze odvodit ani z práva na spravedlivý proces, zakotveného v čl. 6 odst. 1 Úmluvy, ani z článku 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, ani z čl. 2 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.“

Zákon o přestupcích v § 17 odst. 1, jak již uvedeno, stanoví omezující opatření, a to:

- navštěvovat určená veřejně přístupná místa a místnosti, v nichž se podávají alkoholické nápoje nebo se konají veřejné tělovýchovné, sportovní nebo kulturní podniky. Lze je uložit pachateli přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, přestupku proti veřejnému pořádku a přestupku proti občanskému soužití.

Jedná se o omezující opatření, které má zabránit pachateli přestupku v jeho dalším protiprávním jednání. Důležité je, že zákonodárce stanoví konkrétní přestupky, u kterých lze vedle sankce toto omezující opatření uložit.

Abychom vysvětlili, co je míněno pod pojmem „veřejně přístupné místo“, neboť zákon tento pojem blíže neuvádí, je nutno konstatovat, že se bude jednat o veřejně přístupná místa, tedy místa, která jsou přístupná komukoliv, i když jsou omezena určitou provozní dobou.

¹ Horsinková, E., Kučerová, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, str. 84.

Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 5.3.2003, sp. zn. 6 Tdo 220/2003 specifikuje místo veřejnosti přístupné následovně: „ Za místo veřejnosti přístupné ve smyslu § 202 tr. z. není možno považovat uzavíratelnou část společných prostor (jako je chodba a pod.) např. panelového domu nebo obydlí podobného typu, které je určeno k bydlení více uživatelů či vlastníků takového domu.“

Naopak ve svém usnesení Nejvyšší soud dne 28.11.2002 sp. zn. 3 Tdo 969/2002 konstatuje, že: „Za místo veřejnosti přístupné ve smyslu § 202 tr. z. je nutno považovat čekárnu zdravotnického zařízení, přičemž je nerozhodné, zda se jedná o zdravotnické zařízení státní či soukromé.“

Uvedené omezující opatření se jeví jako vhodné právě v případech, kdy se pachatel dopouští přestupků, které narušují veřejný pořádek, občanské soužití, případně se dopouští přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

Vzhledem k tomu, že se zde jedná o druh ochranného opatření, které stojí nikoliv samostatně, ale vedle uložené sankce, nevyžaduje zákonodárce, aby pachatel, kterému je toto omezující opatření uloženo, se citovaných přestupků dopustil opakovaně a i rozsah tohoto opatření je na rozdíl od sankce zákazu pobytu možné uložit na dobu až jednoho roku. Správní orgán, který ve svém rozhodnutí uloží předmětné omezující opatření, musí striktně dbát na to, že toto opatření musí být přiměřené závažnosti spáchaného přestupku, tedy jeho společenská škodlivost by měla být výrazná, neboť stejně jako u sankce zákazu pobytu je toto vstup do práv a svobod občanů a pokaždé, pokud je prolomen některý z článků Listiny práv a svobod, je nutno toto prolomení řádně zdůvodnit.

Kapitola II.

Sankce i ochranná opatření ukládá správní orgán rozhodnutím, kdy ve výrokové části tohoto rozhodnutí uvede vedle sankce i ochranné opatření – v našem případě omezující opatření. Rozhodnutí má ze zákona tři části, a to výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. V rozhodovací praxi orgánů obcí a měst je právě zde mnohdy problém, kdy správní orgán nedostatečně odůvodní výrokovou část svého rozhodnutí a v důsledku toho dochází po podání opravného prostředku ke zrušení tohoto rozhodnutí odvolacím orgánem.

Obsah a formu rozhodnutí upravuje § 67 správního řádu. V uvedeném ustanovení se uvádí:

„1. Rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má a nebo nemá nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách.

2. Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě. Rozhodnutí se písemně nevyhotovuje, stanoví-li tak zákon; výroková část takového rozhodnutí, podstatné části jeho odůvodnění a poučení o opravném prostředku se pouze vyhlásí a do spisu se učiní záznam, který obsahuje výrokovou část, odůvodnění, datum vydání, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno a příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby.

3. Ústně vyhlášené rozhodnutí správní orgán potvrdí písemně, pokud účastník písemné potvrzení požaduje. Písemné potvrzení obsahuje pouze výrokovou část rozhodnutí a další náležitosti uvedené v § 69.“

Jako důležité je zde nutno zdůraznit skutečnosti uvedené v odst. 1, kde se konstatuje „že rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva a nebo povinnosti jmenovitě určené osoby.“ Zákodárce zde dává právo správnímu orgánu vstoupit do práv a povinností občanů a toto právo správního orgánu kompenzuje tím, že ukládá správnímu orgánu, že musí postupovat v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu, jak je uvedeno v § 2 zákona č. 500/2004 Sb. a stanoví mu hranice v jeho rozhodování, a to tím, že mu ukládá, že může uplatňovat svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a to v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

Správní rozhodnutí musí být v souladu s veřejným zájmem a musí odpovídat okolnostem daného případu, jakož i tomu, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Správní orgán musí postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky citovanými shora.

Jak již uvedeno, v rozhodnutí je důležité, aby splňovalo zákonné předpoklady, a tedy veškeré náležitosti, které jsou uvedeny v § 68 správního řádu. Odstavec 2 § 68 uvádí, že: „Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci, účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popř. též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání. Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků, výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.“

Odstavec 3 citovaného § uvádí: „V odůvodnění se uvedou důvody výroků nebo výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.“

Odůvodnění výroku v rozhodnutí se již v praxi správních orgánů nevěnuje taková pozornost, jako výroku rozhodnutí, což je na škodu věci a v důsledku podání opravného prostředku

důvod ke zrušení rozhodnutí. Je nutno říci, že bez řádného odůvodnění nemůže výroková část rozhodnutí sama o sobě obstát.

V odůvodnění rozhodnutí musí správní orgán uvést důvody výroku nebo jednotlivých výroků rozhodnutí, které tvoří jeho výrokovou část, a to včetně důvodů, které vedly k formulování vedlejších ustanovení. Obsahem odůvodnění rozhodnutí je především rozbor a zhodnocení podkladů rozhodnutí na základě § 50 odst. 4, kdy správní orgán musí uvést, jakými úvahami se při jejich hodnocení řídil. Nepostačuje tedy, aby správní orgán v odůvodnění rozhodnutí uvedl pouhý soupis podkladů pro rozhodnutí, byť by šlo o soupis úplný, ale musí uvést, jakým způsobem tyto poklady ohodnotil a jaký přikládal jednotlivým podkladům význam a proč činil právě tak.²

² Vedral, Josef, Správní řád komentář 2. vydání, RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON Praha 2012 str. 612

Dále je nutno zdůraznit, že správní orgán v odůvodnění musí uvést, jakými úvahami se řídil, když prováděl výklad právních předpisů, které použil při rozhodování ve věci a na jejichž základě vydával rozhodnutí. Je nutno říci, že nepostačí pouhý soupis právních předpisů, ale je nutno odůvodnit, proč právě tyto právní předpisy a jejich konkrétní ustanovení byly při rozhodování použity.

Podstatné je v odůvodnění rozhodnutí i to, jakým způsobem se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků řízení. Toto je i v souladu s § 36 odst. 1 a 3 a § 52 správního řádu, které přiznávají účastníkům právo nebo i povinnost podávat správnímu orgánu návrhy důkazů na podporu svých tvrzení. Pokud by správní orgán tyto návrhy nebo některé z nich neakceptoval, musí zdůvodnit, proč tak učinil.

Závěr

Bezpečnost na úrovni měst a obcí a možnost jejího řešení je velmi závažné celospolečenské téma, které si zaslouhuje pozornosti. Ve svém článku jsem chtěl upozornit na hmotně právní i procesně právní prostředky, které lze využít při zajišťování bezpečnosti v městech a obcích.

S osobami, které ohrožují bezpečnost v ulicích a na veřejných místech, je nutno velmi nekompromisně jednat a využívat k tomu všechny prostředky, které nám dává český právní řád. Je důležité, aby orgán veřejné správy, který v daném konkrétním případě rozhoduje, si osvojil zákonem mu dané prostředky a striktně dbal na zákonnost svého postupu. V mnohých případech při sebelepší vůli správního orgánu dojde ke zrušení jeho rozhodnutí pouze proto, že nebyly dodrženy veškeré zákonné předpoklady. Proto je nutno pořádat školení pracovníků veřejné správy, seznamovat je s právními předpisy a jejich novelizacemi a dávat důraz na striktní dodržování zákonnosti. Jednou z možností takového postupu je i konání veřejných konferencí, na kterých je možno získávat teoretické i praktické poznatky v oblasti bezpečnosti.

Soupis bibliografických citací:

Vedral, J., Správní řád komentář 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha leden 2012, vydal RNDr. Ivana Hexnerová BOVA POLYGON 2012.

Horzinková, E., Kučerová, H.: Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. 2. vydání. Praha: Leges, 2011.

Šromová, Eva., Správní řízení od A do Z, vydalo nakladatelství ANAG, společnost s ručením omezeným Olomouc 2012.

Průcha, Petr., Správní právo obecná část, vydala Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk 2007.

Zákon 500/2004 Sb. správní řád po velké novele k 1.1.2012.