

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ

**POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY – SKUTEČNĚ JEDNOTNÝ
BEZPEČNOSTNÍ SBOR?**

rigorózní práce

Plzeň 2019

Václav Pelikán

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

správní právo

**POLICIE ČESKÉ REPUBLIKY – SKUTEČNĚ JEDNOTNÝ
BEZPEČNOSTNÍ SBOR?**

rigorózní práce

Václav Pelikán

Plzeň 2019

Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal způsobem ve vědecké práci obvyklým.

Beroun, červen 2019

Děkuji tímto svým kolegům za poskytnuté znalosti a zkušenosti z řešené oblasti, zejména plk. JUDr. Michalovi Dlouhému, Ph.D., a plk. Miroslavu Šteinbachovi.

Děkuji dále doc. JUDr. Martinovi Kopeckému, CSc., za cenné informace během přípravy této práce.

Anotace

Autor této rigorózní práce (dále jen „práce“) zpracoval právně statusovou analýzu Policie České republiky (dále jen „policie“) zaměřenou na pozitivní a negativní vlivy platné právní úpravy na její týlové zabezpečení. Jejím cílem není hodnotit to či ono období existence uvedeného bezpečnostního sboru z pohledu správnosti organizace práce (služby) nebo materiální funkčnosti. Cílem není ani hodnotit kroky vedoucích funkcionářů policie a Ministerstva vnitra České republiky (dále jen „ministerstvo“) během jednotlivých uplynulých období.

Práce je zaměřena na zhodnocení aktuálního stavu policie i jiných vybraných organizací a zpracování výsledku použitelného jako doporučení pro takovou změnu dotčených právních předpisů, která se bude jevit jako nejpraktičtější. Navrženy jsou varianty dalšího vývoje v zájmu nalezení nejvhodnějšího modelu organizačního uspořádání policie z hlediska formální funkčnosti i z hlediska plnění úkolů uložených zákonem a očekávaných veřejností.

Úvod

Policie je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor. Tolik stanoví platná právní úprava¹. Nebylo tomu tak vždy. V minulosti byla policie jako činnost zajišťována jedním či více sbory a jinými orgány či organizacemi s různorodou strukturou a pevností vnitřních vazeb. Samostatná krátká kapitola proto v obrysech pojedná o vývoji tohoto poměrně nového (z právního hlediska) bezpečnostního sboru.

Historický exkurs plynule přejde do doby nedávno minulé, kdy byla právním předpisem² konstituována policie jako ozbrojený bezpečnostní sbor České republiky. Nebude podstatou této kapitoly pojednat o policii z hlediska materiálně funkčního (tzn. z hlediska správného a obecně vyhovujícího systému oprávnění a povinností sestaveného pro potřeby ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti), ale z hlediska formálně funkčního. Formálně funkční hledisko spatřuje autor práce zjednodušeně řečeno v takovém právním, ekonomickém a strukturálním uspořádání organizace, v našem případě bezpečnostního sboru, které vytváří předpoklady pro řádné, bezproblémové a jednoduché zajištění týlových činností, které budou efektivní z pohledu vykonávaných činností (množství, čas) a vynakládaných finančních prostředků. Takové uspořádání se nevyhnutelně promítne vedle činností týlových (rozuměj: podpůrných, servisních) do samotného výkonu policie zajišťovaného jednotlivými službami policie (např. služba pořádkové policie, služba dopravní policie, služba cizinecké policie, služba kriminální policie a vyšetřování)³ (více viz dále v textu).

Formálně funkční hledisko na uspořádání policie je podstatou celé práce. Nahlédnutím do minulosti vzdálenější (předválečné i poválečné) i blízké (období od vyhlášení zákona č. 283/1991 Sb. do jeho zrušení dnem 1. ledna 2009) bude stručně uvedena kapitola pojednávající o stávající platné úpravě, tj. o zákoně č. 273/2008 Sb. (dále jen „zákon 273“)⁴. V ní bude pojednáno o přípravě platného znění ve fázi analytické, koncepční i ve fázi legislativní. Následně bude popsána realizační část v období od platnosti zákona 273 do jeho účinnosti. Důležitou částí

¹ § 1 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

² § 1 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.

³ Čl. 4 závazného pokynu policejního prezidenta č. 137/2009, o organizaci Policie České republiky.

⁴ Zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky;

bude analýza období aplikace zákona 273 až do současnosti s uvedením některých důležitých oblastí, které vedly autora k vytvoření této práce.

Ostatní bezpečnostní sbory, jak je komplexně pojímá právní předpis⁵, budou obsahem další kapitoly práce. Svojí rozdílnou organizací a právním statutem poslouží jako inspirace pro zvážení možného pojetí případné novely zákona 273. Předběžná analýza dotčených právních předpisů ukazuje zajímavé možnosti pro zaměření pozornosti již nyní.

Je zřejmé, že rozdílnou měrou bude možné použít výsledná zjištění o zpravodajských službách⁶, jiné možnosti nabídne právní pojetí organizace bezpečnostních sborů větších a složitěji členěných. Zpravodajské služby jsou svým rozsahem personálním, strukturálním i ekonomickým poměrně omezenými organizacemi – viz dále v textu jednotlivé kapitoly. Naproti tomu jiné bezpečnostní sbory větší jsou personálně i strukturálně rozsáhlejší, komplikovanější a mohou tedy být dobrou – i když jen třeba částečnou – inspirací.

Vězeňská služba České republiky⁷ (dále jen „vězeňská služba“) je bezpečnostním sborem středně velkým s omezenou věcnou a osobní působností. Zajišťuje výkon vazby, výkon zabezpečovací detence a výkon trestu odnětí svobody a v rozsahu stanoveném uvedeným právním předpisem zajišťuje ochranu pořádku a bezpečnosti při výkonu soudnictví a správě soudů a při činnosti státních zastupitelství a Ministerstva spravedlnosti. Její právně-ekonomické postavení rozhodně stojí za pozornost.

Celní správa České republiky⁸ (dále jen „celní správa“) je s ohledem na úkoly jí uložené, na její rozsáhlou organizační strukturu i částečnou podobnost s policií při plnění některých úkolů zdánlivě se překrývajících nepochybně bezpečnostním sborem, z jehož statusu právního a ekonomického lze čerpat i pro potřeby této práce a do její části *de lege ferenda*.

⁵ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů;

⁶ Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 289/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství, ve znění zákona č. 274/2008 Sb.

⁷ Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Pominout nelze samozřejmě Hasičský záchranný sbor České republiky⁹ (dále jen „hasičský záchranný sbor“). Množstvím svých příslušníků, plošným pokrytím – tzn. osobní a místní působností - celé České republiky i částečně shodnou organizační strukturou s policií je jejím neoddělitelným bratrem. Autor této práce se nebojí takové označení použít – oba dva bezpečnostní sbory jsou přirozenou dvojicí bezpečnostních orgánů státu, které podobně jako jednu ze součástí ozbrojených sil¹⁰ (Armádu České republiky) nelze v žádném relevantním státě nezřídit. Autor si uvědomuje možné nazírání na právě uvedenou větu jako na sobecký, namyšlený a omezený pohled na státní zřízení. Přesto je nepochybné, že některé činnosti a orgány je zajišťující existovaly na světě od nepaměti, lze je označit za tradiční a neodmyslitelné, a navzdory všemožným světonázorům a filosofiím tu zřejmě také do budoucna budou. Hasičský záchranný sbor velkou inspirací pro policii nejen je, ale i v minulosti byl. Ne vždy byl jako vzor z pohledu autora asi užit správně a ovlivnil tak (lze-li snad něco takového konstatovat o organizaci) reformu policie, která v roce 2007 započala a která v podstatě asi stále probíhá.

Tato práce je tvořena v době převratné, v době poměrně mladé demokracie v našem státě. Státní zřízení lze označit za stabilní, trojí rozdělení moci (snad) funguje. Fungují i výše uvedené bezpečnostní sbory. Tato práce se místy dotkne citlivého tématu - fungování policie v kontextu politických událostí. Některé bezpečnostní sbory jsou vůči takovým událostem - i změnám - více či méně imunní, některé ne. Policie patří mezi ty imunní (zřejmě) méně. Není jediná. I celní správa je průběžně posuzována z hlediska možného plošného zcivilnění v ní zařazených příslušníků či spojení s Finanční správou České republiky¹¹, budoucnost není jednoznačná. Porovnání celní správy s policií tedy pravděpodobně nebude dlouhodobě platné - lze očekávat změny na jedné i druhé straně, tzn. jak u celní správy, se kterou bude policie srovnávána a možná po jejím vzoru bude částečně navržen budoucí policejní status, tak policie. U policie nelze v dohledné době vyloučit proměny ekonomicko-právní. Stávající situace není rozhodně ideální a - jak bude dále poměrně podrobně popsáno - vyžaduje změnu k lepšímu.

⁹ Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Zákon č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

ČÁST PRVNÍ - Policie

1.1. Policie jako činnost

Policie jako činnost je ze své podstaty veřejnou, veřejnosti prospěšnou, veřejností organizovanou a hrazenou službou zaměřenou na udržování veřejného pořádku a bezpečnosti. Toto suché konstatování zdánlivě zavání troufalostí osvojovat si schopnosti autorů učebnic správního práva a jejich dlouhodobou znalostí všech ostatních definic použitých kdysi a kdesi skutečnými znalci oboru.

Netroufám si tvrdit, že uvedená definice je úplná. Jejím účelem je charakterizovat určitý druh činnosti a odlišit jej od orgánu nesoucího stejné označení. Jak jsem již řekl, nejedná se o pokus vytvořit učebnicovou formulaci pro široký okruh adresátů. V této práci, kterou koncipuji jako střednědobý snímek časově, věcně i místně omezeného úseku z oblasti správního práva, si kladu za cíl pomocí analýzy současného stavu a ohlédnutí do minulosti předpovědět možný vývoj další. Závěr by tedy neměl být použitelný pro teoretiky ve školních lavicích, ale pro praktický výkon policie. Nebude snad proto nedostatkem zásadního charakteru, bude-li použito vyjádření teoreticky neúplné - při praktickém využití budiž nedostatek velkoryse překlenut možná již se znalostí nových skutečností, které v době zpracování této práce ještě neexistovaly.

V moderním pojetí práva je policie standardně řazena do disciplíny práva správního. Tam ji pak můžeme nalézt v systému veřejné správy jako orgán více či méně represivní povahy. Rozsah policie určují právní předpisy¹², které stanovují způsob jejího vykonávání a zároveň její nezbytnou kontrolu. Ta musí být přiměřená závažnosti možného zásahu do soukromí každého jednotlivce; jak je snad obecně známo, vrcholu bezpečnosti bude teoreticky dosaženo tehdy, bude-li veškeré dění fyzických i právnických osob monitorováno, kontrolováno a omezováno natolik, že nebude prakticky uskutečnitelné narušení veřejného pořádku a bezpečnosti.

Je pochopitelně nesmysl snažit se k takové absolutní bezpečnosti dospět a dosáhnout popsaného stupně společenského „vývoje“ - nechci se však pouštět do filosofických úvah, ale zůstat u hledání něčeho reálně uskutečnitelného v

¹² Např. zákon č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky nebo zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů;

dohledné době několika let. Z právě řečeného vyplývá dlouhodobá nutnost hledat vhodný kompromis mezi úrovní bezpečnosti na jedné straně a mírou omezení svobody či zdlouhavostí formálních procedur vyžadovaných pro provedení určitého právního úkonu na straně druhé. Nejen v hlavách občanů, ale i na stránkách deníků či odborných periodik se tak průběžně objevují úvahy typu „Bezpečnost za každou cenu?“, atp. Takové veřejné úvahy o rozsahu a obsahu pravomocí policie je dobrou ukázkou zdravě fungující demokracie ve státě. Hledání kompromisu a jeho průběžné obměny jsou i při relativní stabilitě veřejnoprávních vztahů, při dlouhodobé neměnnosti bezpečnostní situace v určitém regionu a tedy při zachování rovnováhy mezi společenskou poptávkou po zabezpečení veřejného pořádku ovlivňovány navíc faktory vnějšími, zahraničními. Tak jako kriminalita není již dlouho pouze záležitostí lokální a vymezenou např. státními hranicemi, tak také bezpečnost obecně a její zajišťování je pod vlivem zahraničních partnerů - bezpečnostních sborů, justičních a celních orgánů, orgánů samosprávy. I proto se tato práce krátce zmíní o mezinárodní policejní spolupráci.

Nalezená rovnováha může být z místně omezeného pohledu dlouhodobě neměnná. Narušovat ji mohou snad jen periodicky se opakující výraznější změny v oblasti právních předpisů a samozřejmě také události mimořádné závažnosti, které jsou s to rozhybat jinak obvykle ztuha fungující a velkou setrvačností se pohybující zákonodárny sbor. Není však namístě usínat na vavřínech a potřebné změny odkládat – stále horší bezpečnostní situace vyžaduje připravenost a kvalitní analýza vlastních schopností je užitečným východiskem k přijetí koncepčních opatření.

1.2. Systémové zařazení - státní správa a samospráva

Veřejná správa jako pojem je odvozena od termínu správa, čili činnost sledující dosažení určitého cíle - podle jeho povahy lze pak poměrně dobře rozlišit správu soukromou a správu veřejnou. Je-li tedy vykonávána správa ve veřejném zájmu, přesahuje cíl této činnosti obvykle zájmy omezeného okruhu osob¹³. Takovou správu lze označit zažitým pojmem státní správa; je tomu tak především proto, že ji vykonávají pracovníci jménem státu. Bude dále namístě rozlišit správu státní, tedy univerzální a plošně působící, a samosprávu. Ta je rovněž vykonávána v zájmu velkého počtu osob, přestože je omezenější - je zaměřena na užší okruh adresátů, popř. je omezena místně či věcně.

Státní správa je v důsledku své způsobilosti omezovat své adresáty svázána velkým množstvím pravidel, která mají zamezit zneužití této veřejné moci a zároveň zajistit její předvídatelnost. Oproti tomu samospráva je regulována méně – avšak čím větší působnost a pravomoci, tím (také) více omezení.

Pro tuto práci není účelné dlouze popisovat rozdíly mezi oběma druhy veřejné správy. Důležité jsou potud, že policie je vykonávána jak státní správou (tedy typicky policií, avšak nejenom), tak samosprávou (např. obecní policií¹⁴).

1.3. Historie do roku 1991

Všechny státy byly vždy spravovány podle určitých pravidel, o nichž lze často mluvit jako o pravidlech právních. Dlouho však nebyly odlišovány „správní úřady“ a „soudy“, tedy ani věci správní a věci soudní. V českých zemích dlouho fungoval úřednický aparát závislý na panovníkovi, který pro něj vykonával „správu“ věcí státních. Tento aparát nebyl dlouho nijak omezován a panovnický absolutismus byl často označován jako policejní stát, kde se plně uplatňovala teorie iuris politie obhajující právo panovníka zasahovat do všech sfér života s tím, že „panovník jedná ve veřejném zájmu a má proto přednost před právem

¹³ Při troše pesimismu či snad životních zkušenostech by bylo lze nalézt i takovou správu veřejnou, která má způsobit splnění cíle soukromého např. nějakým nedovoleným způsobem. Není však mým cílem soukromým odhalovat zde odchylky od systému.

¹⁴ Zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů;

soukromým“¹⁵. Teprve v průběhu 17. a 18. století se začaly odlišovat soudy od správy, vytvářely se základy pro rozdělení sféry práva veřejného a soukromého. V rámci správní či policejní vědy vznikalo budoucí správní právo.¹⁶

Ještě dříve byl pak výkon policie založen na územním principu. Na nejnižší úrovni odpovídali za bezpečnost a boj s kriminalitou představitelé rodu. Na úrovni vyšší pak plnili tuto funkci zbrojnoši ve službách knížat, vévodů - obecně místních feudálů - a později dokonce někdy i ozbrojenci biskupů, tj. církevních funkcionářů. V případě potřeby pak bylo v některých oblastech možné sestavit přiměřeně velikou „policejní“ jednotku z řad místního obyvatelstva, která měla pronásledovat uprchlého pachatele nebo větší lupičskou bandu.

Velmi stručně chci pojednat o historii zajišťování policie v době předválečné i poválečné. V řadě první tak musím uvést několik slov o četnictvu. To bylo v době první republiky upraveno zvláštním právním předpisem¹⁷. Úmyslně netvrdím zřízeno, avšak upraveno. Přirozeně i před účinností uvedeného zákona existovala právní úprava z doby Rakouska-Uherska pro jednotlivé části našeho státu.

Pro potřeby této práce mají význam následující tři ustanovení (§ 1, 2 a 3):

„§ 1

Četnictvo republiky Československé jest vojensky organisovaný sbor strážný, jenž určen jest k tomu, aby podle stávajících zákonných předpisů a podle nařízení příslušných úřadů státních udržoval v celém území Československé republiky veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost.“

Ustanovení § 1 tedy stanovilo charakter sboru – vojensky organizovaný strážný sbor a jeho úkoly, tzn. udržovat veřejný pořádek a bezpečnost. Stanovil

¹⁵ Stojí za povšimnutí, že přednost zájmu společnosti před zájmem jednotlivce se i v dnešní době leckde ve světě uplatňuje (např. Čínská lidová republika, Vietnamská lidová republika). Potenciální síla této filosofie by stála za samostatné vědecké zpracování. Uvádím ji pouze jako alternativu k vývoji, který nastal v zemích evropských, v civilizaci, která je obvykle označována jako západní.

¹⁶ Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání, Praha, C.H.Beck, 1998, s.19;

¹⁷ zákon č. 299/1920 Sb. o četnictvu;

dále působnost četnictva pro celé území, což je pro další účely této práce rovněž důležité.

„§ 2

Četnictvo jest orgánem politické správy státní a jest tudíž v příčině vykonávání služby bezpečnostní podřízeno politickým úřadům státním. V příčině výcviku, vyučování, kázně a kontroly služby, pak ve věcech správních a hospodářských podřízeno jest četnictvo četnickým důstojníkům. V obojím směru podléhá četnictvo v poslední instanci ministerstvu vnitra. K udržení vojenského pořádku a kázně v četnictvu přidělen jest ministerstvu vnitra generální velitel četnictva.“

Celostátní působnost vyžaduje tomu odpovídající logistické zabezpečení. Základní organizaci stanovil § 2 spolu se zařazením četnictva do podřízenosti ministerstva vnitra s tím, že „v poslední instanci ministerstvu vnitra četnictvo podléhá“. Jde o tradiční uspořádání od současnosti odlišné především tím, že zákon 273 sice stanoví podřízenost policie ministerstvu, jde však pouze o organizační a ekonomické zařazení v systému státní správy, nikoli o podřízenost kázeňskou a pracovní, resp. služební. Podrobnosti budou rozvedeny dále v této práci.

„§ 3

O podrobné organisaci a počtu četnictva, pak o tom, jak jest konati službu četnictvu, jak má býti četnictvo vycvičeno, vystrojeno a vyzbrojeno, rozhoduje ministerstvo vnitra, dohodnuvši se o výzbroji s ministerstvem národní obrany.

Organisace četnictva musí se shodovati s organisací ostatních úřadů potud, že se zřídí v sídlech politických a soudních úřadů také přiměřená četnická velitelství.“

Územní členění četnictva předpokládalo tzv. skladebnost, tj. soulad rozmístění významných orgánů státní správy ve stejných sídlech. Míra takového souladu, skladebnosti, byla stanovena jako „přiměřená“. Na rozdíl od platné úpravy, která je značně kazuistická, byly konkrétní podrobnosti ponechány

podzákoné (tedy pružnější) právní úpravě. Bez bližšího určení bylo četnictvo zařazeno pod ministerstvo vnitra rovněž ve věcech hospodářských.

Vedle četnictva existovaly také mnohé jiné orgány či sbory, které bychom dnešním výrazivem mohli nazvat bezpečnostními. Asi nejznámějšími byly státní policejní úřady, možná i díky populárním televizním seriálům. Jejich výhodou mohlo být pružné zřizování či rušení podle státní potřeby – tu podle vládního nařízení č. 51/1936 Sb., o organizaci policejní správy a služby a o některých jiných opatřeních v oboru vnitřní správy,¹⁸ zajišťovala vláda.

„§ 1

Státní policejní úřady jsou povolány ve svém správním obvodu v rozsahu, který určí ministr vnitra případ od případu, pečovatí o veřejnou bezpečnost a klid, staratí se o bezpečnost osob a majetku, udržovatí veřejný pořádek, zejména též bdítí nad veřejnou mravností, dále mítí v evidenci obyvatelstvo a cizince a plnití úkoly, které jsou jim platnými předpisy zvlášť uloženy.

§ 2

Vláda může, kdykoli toho sezná potřebu, zřizovatí a zrušovátí státní policejní úřady a stanovítí i měnití jejich sídla a správní obvody.“

Při praktickém pohledu na věc si lze jen těžko představit časté změny v této oblasti. I dnešním pohledem se jeví pružnost možné změny počtu policejních úřadů, resp. jejich územní působnosti, velmi praktickou. Vycházela ale z jiné právní situace, neboť celostátní působnost zajišťovalo četnictvo a policejní úřady byly zřizovány pouze na vybraných místech (městech).

Úmyslně opomím některé další bezpečnostní orgány (např. stráž obrany státu¹⁹, uniformované a neuniformované sbory stráže bezpečnosti²⁰, protektorátní

¹⁸ Vládní nařízení č. 51/1936 Sb. o organizaci policejní správy a služby a o některých jiných opatřeních v oboru vnitřní správy;

¹⁹ Vládní nařízení č. 270/1936 Sb. o stráží obrany státu;

²⁰ Zákon č. 230/1922 Sb. o sborech stráže bezpečnosti;

obecní výkonnou policií²¹, protektorátní policií²², atd.) s tím, že není cílem této práce zpracovat historický rozbor bezpečnostních orgánů, ale soustředit se na policii. Už jen stručně proto uvedu zřízení Sboru národní bezpečnosti zákonem č. 149/1947 Sb. o národní bezpečnosti²³. Ten v § 1 a 2 stanovoval, že:

„§ 1

(1) Správním úřadům národní bezpečnosti náleží úkol chránit veřejnou bezpečnost, zejména ústavní zřízení, lidová práva a svobody, zaručené ústavou, jakož i bezpečnost osoby a bezpečnost veřejného i soukromého majetku, a bdít nad veřejným pořádkem a veřejnou mravností, tak aby každý občan mohl žít v klidu a bez obav.

§ 2

(1) Správními úřady národní bezpečnosti jsou: okresní národní výbory (okresní správní komise, okresní komisaři), místní (ústřední) národní výbory, vykonávající pravomoc okresních národních výborů; zemské národní výbory; pověřenectvo vnitra; ministerstvo vnitra.“

Bylo tedy stanoveno, že existují správní úřady národní bezpečnosti, které i z dnešní perspektivy lze označit jako úřady (či snad dnes častěji používáno orgány) úřednicko-správní. Vedle nich však bylo nutné zřídit orgány výkonné, které by veřejnou správu jako prodloužená ruka uvedených úřadů uváděly v život a v případě potřeby také vynucovaly. Byl tak zřízen Sbor národní bezpečnosti.

„§ 5

(1) Zřizuje se Sbor národní bezpečnosti jako výkonný orgán správních úřadů národní bezpečnosti (v dalším „Sbor“). Jeho úkolem je chrániti na celém území Československé republiky v rámci právních předpisů a podle příkazů správních úřadů národní bezpečnosti veřejné zájmy, jež náleží do tohoto oboru (§1). K úkolům Sboru náleží tudíž zejména: služba bezpečnostní a pořádková; střežení státních hranic; boj proti zločinnosti; výkonná služba k zajištění Československé republiky před útoky na její svrchovanost, samostatnost, celistvost a demokraticko-republikánskou státní formu, bezpečnost a obranu, dále

²¹ Vládní nařízení č. 250/1942 Sb. o obecní výkonné policii;

²² Vládní nařízení č. 77/1944 Sb., o protektorátní policii;

²³ Zákon č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti;

k zajištění osobní bezpečnosti ústavních činitelů; šetření o trestných činech soudních (úkony přípravného řízení podle trestních řádů).

(3) Sbor je orgánem státní správy. Náklady spojené s jeho zřízením a udržováním se hradí z prostředků státních.“

Není rozhodně účelem těchto krátkých odstavců vytvářet detailní snímek zachycující vývoj policie a dalších bezpečnostních orgánů od středověku až po současnou dobu. Záměrně jsem uvedl krátký obraz minulosti, která se věrna známému pravidlu - „historie se opakuje“ - vrací až do dnešní doby. Více však dále. Podstatou ohlédnutí do minulosti bylo poukázat na menší pozornost věnovanou právně-ekonomickému postavení policie, resp. jí odpovídajících sborů.

1.4. Historie od roku 1991

Rovněž v době tzv. polistopadové došlo k zajímavým změnám v právní úpravě. Zákon č. 283/1991 Sb. (dále jen „zákon 283“) zřídil namísto Sboru národní bezpečnosti Policii České republiky. Zřídil ji jako ozbrojený bezpečnostní sbor s uvedeným názvem, stanovil jí taxativně úkoly. Tolik stručně (nikoli úplně) úvodní ustanovení i hlava první²⁴.

Pro účely této práce má stěžejní význam § 3, jakkoli především s ohledem na předchozí výše uvedená tvrzení i z jiných kapitol nejde o ustanovení jediné²⁵. S trochou předbíhání je navíc zajímavé podotknout, že zatímco níže citované ustanovení jednoho paragrafu upravovalo téma práce v sedmi odstavcích (vynecháme-li poměrně zbytečný odstavec 7), zákon 273 upravil organizaci, postavení a řízení policie ve dvou hlavách. Významných paragrafů s dopadem na úvahy v této práci lze podle mého názoru nalézt šest, odstavců přirozeně mnohem více. I tato skutečnost ukazuje na pečlivost věnovanou zákonodárcem, resp. zpracovatelem. Ani tak však nebylo dosaženo uspokojivého stavu, jak bude uvedeno v dalších částech práce.

²⁴ § 1 a 2 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky.

²⁵ Např. § 50 zákona č. 283/1991 Sb.

Organizace a řízení policie

(1) Policie je podřízena Ministerstvu vnitra (dále jen "ministerstvo").

(2) Policii tvoří Policejní prezidium České republiky, útvary s působností na celém území České republiky a útvary s územně vymezenou působností. Útvary policie zřizuje ministr na návrh policejního prezidenta.

(3) V policii působí služba pořádkové policie, služba kriminální policie a vyšetřování, služba dopravní policie, služba správních činností, ochranná služba, služba cizinecké policie, služba rychlého nasazení, služba železniční policie a letecká služba.

(4) Činnost policie při plnění úkolů podle tohoto zákona řídí Policejní prezidium České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(5) V čele Policejního prezidia České republiky stojí policejní prezident, který je představeným všech policistů, s výjimkou policistů povoláných ministrem k plnění úkolů ministerstva.

(6) Policejní prezident odpovídá za činnost policie ministrovi.

(7) V čele služeb uvedených v odstavci 3 a v čele útvaru ochranné služby, který zajišťuje ochranu prezidenta České republiky a ochranu objektů, v nichž pobývá prezident České republiky, stojí ředitelé.

(8) Bližší úpravu organizace policie, zejména řízení útvarů a služeb policie, součinnost mezi nimi a způsob jejich hospodářského zabezpečení stanoví na návrh policejního prezidenta ministr.

Conditio sine qua non pro fungování kterékoli organizace v moderní společnosti je právní subjektivita a s ní spojená úprava ekonomického zabezpečení. Hospodaření s majetkem, zaměstnávání pracovníků, poskytování služeb dovnitř i navenek a množství dalších úkonů jsou běžnou součástí fungování takové organizace. Obecně lze uvedené záležitosti označit jako vystupování v právních vztazích.

Pro účely této práce, jejímž cílem je zpracovat právně statusovou analýzu policie, tedy veřejnoprávní, ba přímo státní organizace, se omezím na vystupování v právních vztazích státních organizací. Širší pojetí by neumožňovalo na omezeném počtu stran dojít k ucelenému závěru.

Jestliže stát vystupuje v právních vztazích, je právnickou osobou podle občanského zákoníku²⁶:

§ 21

Stát se v oblasti soukromého práva považuje za právnickou osobu. Jiný právní předpis stanoví, jak stát právně jedná.

Podle občanského zákoníku obsahujícího tuto „grundnormu“ má tedy právní subjektivitu pouze stát. Jedině stát je osobou (právnickou) a kdo za něj provádí právní úkony ekonomicko-právní povahy, uvedu dále.

V zákoně upravujícím způsoby a podmínky hospodaření s majetkem státu, jeho vystupování v právních vztazích, jakož i postavení, zřizování a zánik organizačních složek státu, tj. v zákoně o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích²⁷ (dále jen „zákon o majetku státu“), je pak stanoveno, že stát hospodaří s majetkem a v právních vztazích vystupuje prostřednictvím tzv. organizačních složek státu²⁸. Lze to přirovnat k organizačním složkám podniku, jak o nich hovořil již neplatný obchodní zákoník²⁹.

Organizačními složkami státu jsou ministerstva a jiné správní úřady státu, Ústavní soud, soudy, státní zastupitelství, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář prezidenta republiky, Úřad vlády České republiky, Kancelář Veřejného ochránce práv, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky a jiná zařízení, o kterých to stanoví zvláštní právní předpis anebo tento zákon (§ 51); obdobné postavení jako organizační složka státu má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu³⁰. Pro účely této práce je nyní důležité, že o policii se tu nikde nehovoří.

²⁶ § 21 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

²⁷ zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů;

²⁸ § 3 zákona č. 219/2000 Sb.;

²⁹ § 7 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů;

³⁰ § 3 zákona č. 219/2000 Sb.;

Laická představa vybízí k podvědomému zařazování policie pod ministerstvo. Není to ale možné připustit právně, věcně, a zatím stále ne ani politicky. Nehodlám filosofovat o politických (tedy více méně společenských) názorech na začlenění nebo nezačlenění policie pod ministerstvo. Vrátím se proto k prvním dvěma pohledům, tzn. jestli podle právní úpravy v zákoně 283 policie je či není součástí ministerstva a jestli tedy právní úkony navenek smí vykonávat ten či onen funkcionář (obdobně k tomu se také liší působnost popisovaných právních úkonů).

Ustanovení zákona 283³¹ říká, že policie je ministerstvu podřízena. Je-li tedy něčemu podřízena, nemůže být zároveň toho součástí. Jednoduchá a logická argumentační úvaha, při tom v minulosti tolik opomíjená.

Rovněž z dalších ustanovení plyne stejná objektivní skutečnost subjektivně opakovaně popíraná. Činnost policie řídí Policejní prezidium České republiky (dále jen „prezidium“) ³². Kdyby byla policie součástí ministerstva, muselo by její činnost řídit ministerstvo.

V čele prezidia stojí policejní prezident, který je představeným všech policistů, s výjimkou policistů povolaných ministrem k plnění úkolů ministerstva³³. Jedna organizační součást má vždy pouze jedny společné úkoly. Jakkoli se mohou vnitřně opakovaně přerozdělovat, tvoří jeden celek. Zde ale zákon jasně stanoví odlišnost úkolů policie a úkolů ministerstva, ke kterým v určitých případech povolává ministr některé policisty. Jen pro vysvětlení uvádím, že jsou to typicky policisté povolání do policejních škol a do Inspekce policie³⁴ (dříve za účinnosti právě citovaného zákona 283 tzv. útvar ministerstva pro inspekční činnost³⁵, přímo řízený ministrem vnitra - Inspekce ministra vnitra).

Do třetice poslední argument - policejní prezident odpovídá za činnost policie ministrovi³⁶. Samostatně zdánlivě nic neříkající ustanovení o organizačním začlenění policie do ministerstva, nebo vně ministerstva, má velký formální vliv na oběh dokumentů mezi oběma organizacemi i od nich navenek. Z právně puristického hlediska by tedy bylo možné vyžadovat zasílání všech dokumentů

³¹ § 3 odst. 1 zákona č. 283/1991 Sb.;

³² § 3 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb.

³³ § 3 odst. 5 zákona č. 283/1991 Sb.

³⁴ § 103 a násl. zákona č. 273/2008 Sb.

³⁵ § 2 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb.

³⁶ § 3 odst. 6 zákona č. 283/1991 Sb.

cestou policejního prezidenta, který je formálně jediným kontaktním pracovníkem. Zelený je však strom života a šedivá teorie také zde musí ustoupit nutnosti každodenních úkolů a krátkých termínů pro jejich splnění. Z organizačního i věcného hlediska tak ministerstvo i policie mohou působit jako jediná velká organizace, kde si její jednotlivé útvary vzájemně vyměňují informace napřímo.

Ani z věcného hlediska nelze však při znalosti věci tvrdit, že policie a ministerstvo jedno jsou. Řízení útvarů ministerstva probíhá odlišně a pravidelné porady policejního prezidenta s ministrem také nejsou kvalitativně stejné, jako např. ukládání úkolů ministrem některému z jeho náměstků nebo generálnímu řediteli hasičského záchranného sboru.

Pro shrnutí zdůrazňuji, že policii řídí prezidium, v jehož čele stojí policejní prezident, který odpovídá za činnost policie ministrovi. Policie však není organizační složkou státu ve smyslu zákona o majetku státu a není ani součástí jiné organizační složky státu (nejlépe a nejlogičtěji tedy ministerstva vnitra), právě proto, že je ministerstvu vnitra „podřízena“. Nelze ji proto považovat za organizační složku státu.

Organizační složkou státu není ani díky tomu, že by jí bylo možné přiřknout status správního úřadu, popř. ústředního správního úřadu. Pomoci by zdánlivě mohl tento termín; policie však není ústředním orgánem státní správy, neboť podle zákona o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky působí v České republice tyto ústřední orgány státní správy:

1. Ministerstvo financí,
2. Ministerstvo zahraničních věcí,
3. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,
4. Ministerstvo kultury,
5. Ministerstvo práce a sociálních věcí,
6. Ministerstvo zdravotnictví,
7. Ministerstvo spravedlnosti,
8. Ministerstvo vnitra,
9. Ministerstvo průmyslu a obchodu,

10. Ministerstvo pro místní rozvoj,
11. Ministerstvo zemědělství,
12. Ministerstvo obrany,
13. Ministerstvo dopravy,
14. Ministerstvo životního prostředí.³⁷

Přestože by policie vzhledem ke své téměř univerzální působnosti osobní, počtu pracovníků v pracovním i služebním poměru, celostátnímu pokrytí (včetně přesahu do zahraničí) i vykonávaným tzv. správním činnostem za (ústřední) správní úřad považována mohla být de facto, de iure není správním úřadem, natož pak ústředním a nezíská tak ani zprostředkovaně status organizační složky státu interpretací § 3 zákona o majetku státu.

Tvrdím tedy, že policie není ani v současnosti (2018), ani v minulosti nebyla, organizační složkou státu. Přesto fungovala a funguje, tzn. v souvislosti se zaměřením na téma této práce, vystupovala v právních vztazích dovnitř i navenek. Není rozhodně nyní namístě hodnotit fungování ve smyslu funkčním v porovnání s úkoly, které stanovují právní předpisy všeho druhu. Policie vystupovala v právních vztazích dovnitř, např. uzavíráním smluv pracovněprávních či vydáváním služebněprávních aktů³⁸ či vydáváním vnitřních předpisů podle některého z právních předpisů či v souladu s ním. Vystupovala přirozeně v právních vztazích také navenek, typicky uzavíráním všemožných smluv soukromoprávního typu. Ani smlouvy veřejnoprávního typu nebyly (a ani v současnosti nejsou) výjimkou. Jak je to jen možné tvrdit, když zároveň poukazují na absenci právního statusu?!

V současné době jsou na dnes již historický právní stav známy a formálně doloženy v zásadě dva právní názory na status policie podle zákona 283.

Za prvé je to názor autentický, zastávaný autorem zákona o majetku státu, tj. Ministerstvem financí. To uvádí, že policie je organizační složka státu, a to

³⁷ § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³⁸ zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů;

podle § 3 odst. 1 zákona o majetku státu, protože je správním úřadem, ale není účetní jednotkou, protože to není výslovně uvedeno ve zvláštním právním předpise, nebo v zákoně o majetku státu tak, jak to požaduje § 3 odst. 3 zákona o majetku státu, a proto ani nehosподаří s jeho majetkem³⁹.

Druhý názor, zastávaný např. odborem právním Ministerstva vnitra je, že policie není správním úřadem, tudíž ani organizační složkou státu a ani účetní jednotkou. Tento názor je doložen v přípisu odboru právního⁴⁰ a byl zpracován jako reakce na výše uvedené stanovisko Ministerstva financí.

Doložit lze dále např. stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí, že policie není dokonce ani právnickou osobou⁴¹.

Zajímavým a trochu kuriózním je pak právní názor jednoho soudu, že příslušníci policie jsou bezprávními subjekty (podrobněji je to uvedeno dále).

K těmto čtyřem právním názorům bude nyní pro další postup při hledání právní subjektivity policie namíste popsat stav faktický. Na základě tohoto popisu pak bude možné postupovat dále.

Policie je jednotný bezpečnostní sbor konstituovaný právním předpisem. Má stanovenou působnost a oprávnění. Jak již bylo řečeno, není organizačně začleněna do ministerstva, jež bylo zřízeno jiným zákonem⁴² a svou působnost má také tímto zákonem stanovenou (zákonem 273).

Avšak útvary policie se při vystupování v právních vztazích a při nakládání s majetkem státu, včetně rozpočtových prostředků, chovaly jako by byly vnitřními organizačními jednotkami Ministerstva vnitra⁴³, což byla účelová věcná fikce. Tato fikce, založená navíc jen zmiňovaným interním aktem řízení (ne zákonem), je podle mého názoru v rozporu s § 3 zákona o majetku státu. Ten výslovně uvádí, a již to bylo uvedeno, že organizační složkou státu je (mimo jiné) ministerstvo. Touto fikcí byl však stát a jeho majetek vystaven potenciálním

³⁹ Ministerstvo financí č. j. 22/40 630/2005-221 ze dne 22. dubna 2005.

⁴⁰ Ministerstva vnitra č. j. P-293/2005 ze dne 14. února 2005.

⁴¹ Ministerstvo práce a sociálních věcí č. j. 2007/42979-54/51 ze dne 26. listopadu 2007.

⁴² Zákon č. 2/1969 Sb.

⁴³ Čl. 2 písm. c) nařízení Ministerstva vnitra č. 73/2001 o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti.

rizikům - minimálně rizikům právním - např. z důvodu neplatnosti právních smluv pro nedostatek formy.

Policie byla i je poměrně velká organizace. Měla téměř 55 000 policistů a občanských zaměstnanců (v roce 2018 asi 51 000), fakticky nakládala se značným majetkem státu, který používala k plnění úkolů v oboru své působnosti podle jednotlivých právních předpisů⁴⁴. Byla ale rovněž organizací fakticky účtující, která nepochybně nesla znaky organizační složky státu, které však chybí právně relevantní zakotvení tohoto stavu. Je nesporné, že s majetkem státu má nakládat ta organizační složka státu, která nejen že je účetní jednotkou, ale především potřebuje určitý majetek k plnění svých úkolů⁴⁵.

Zákon o majetku státu však není jen o majetku, ale i o vystupování státu v právních vztazích. V zásadě platí, že pokud stát, jako nejvyšší suverén vstoupí do právních vztahů, je právní osobou⁴⁶, za kterou jedná vedoucí organizační složky státu. V tomto našem případě to je ministr vnitra, nebo jím zmocnění zaměstnanci příslušné organizační složky státu⁴⁷. V současné době zmocňuje ministr z titulu vedoucího organizační složky funkcionáře policie v celé řadě předpisů⁴⁸.

Základní rozpor těchto předpisů se zákonem o majetku státu, respektive s jeho § 7 odst. 2 spatřuji v tom, že ani policisté, ani zaměstnanci policie nebyli zaměstnanci organizační složky Ministerstvo vnitra. Tato skutečnost vyplývala z toho, že policie (jak již bylo podrobněji vysvětleno výše) byla (i stále je) podřízena ministerstvu a nemůže proto být jeho součástí, popř. vnitřní organizační jednotkou⁴⁹. Uváděný § 7 odst. 2 stanoví, že „vedoucí organizační složky může pro určité právní úkony písemně pověřit jednáním jiného vedoucího zaměstnance této organizační složky. Další zaměstnanci organizační složky mohou jménem státu činit právní úkony pouze v rozsahu stanoveném vnitřním předpisem organizační složky. Obdobně postupuje vedoucí Kanceláře Poslanecké sněmovny

⁴⁴ Např. zákon č. 283/1991 Sb., zákon č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁵ § 9 zákona č. 219/2000 Sb.

⁴⁶ § 6 zákona č. 219/2000 Sb.

⁴⁷ § 7 odst. 1 a 2 zákona č. 219/2000 Sb.

⁴⁸ např. nařízení Ministerstva vnitra č. 73/2001, o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti (v době odevzdání této práce jde o NMV č. 45/2011, o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti).

⁴⁹ viz např. § 52 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

a vedoucí Kanceláře Senátu.“ Přestože tedy již máme doloženo, že policie nebyla součástí organizační složky Ministerstvo vnitra a zároveň, že vedoucí organizační složky může některými úkony pověřit jiné vedoucí zaměstnance stejné organizační složky, příkladem uváděné nařízení Ministerstva vnitra č. 73/2001, o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti, zašlo vědomě za hranice takto zákonem stanovené.

Z materiálně funkčního hlediska se nelze zpracovatelům ani moc divit – nutnost každodenního zabezpečení svěřených činností bez možnosti v krátké době změnit právní předpisy a napravit tak závadný stav si takové řešení vyžádala.

Z formálně funkčního hlediska nedocházelo k problémům zřejmě natolik často, že by si alespoň nějakou změnu vynutily. Pracovníci ministerstva a policie tedy po celou dobu účinnosti zákona 283 popsany nevyhovující stav nezměnili, přestože si mezery museli být vědomi.

V pracovně-právní oblasti vedla (a bohužel zčásti stále vede) absence výslovného vymezení policie jako organizační složky státu k právní nejistotě o tom, kdo je oprávněn činit právní úkony vůči zaměstnancům v pracovním poměru i v některých dalších organizačně-právních záležitostech pracovního poměru. Podle zákoníku práce, pokud je účastníkem pracovněprávních vztahů stát, je právnickou osobou a je zaměstnavatelem; to platí rovněž pro obdobné pracovní vztahy. Za stát v pracovněprávních vztazích jedná příslušná organizační složka státu⁵⁰. To prakticky znamená, že bez konstituování policie jako organizační složky státu, by osoby u ní pracující byly v pracovním poměru ke státu, organizační složce Ministerstvo vnitra, s místem pracovního zařazení u útvaru policie. To je přirozeně nesmysl. Praxe je v současné době taková, že jménem státu činí právní úkony vedoucí zaměstnanci a služební funkcionáři policie. Pokud by to totiž nebyli funkcionáři policie, nebylo by možno dát odpověď na otázku, kdo má v pracovněprávních vztazích jménem státu vystupovat; jednoznačně to nemohou být funkcionáři ministerstva, jemuž je policie podřízena.

⁵⁰ § 9 zákona č. 262/2006 Sb.;

Problémy někdy nastávaly také v oblasti smluvní. Dobrým (anebo špatným?) toho příkladem může být uzavření souboru smluv souvisejících se zabezpečením informačních a komunikačních technologií pro ministerstvo a policii Českou poštou, s. p. Protože se ale jedná o právní akty uskutečněné v období, které lze nazvat přechodným (platnost zákona 273, účinnost stále zákona 283/1991 Sb.), jsou právní skutečnosti s touto operací spojené opakovaně projednávány dodnes. Podle této smlouvy uzavřené na podzim roku 2008 se vzniklá práva a povinnosti vztahují od 1. 1. 2009 na krajská ředitelství policie. Následně uzavírané dodatky však podle dat na nich uvedených trvalo uzavřít překvapivě dlouho i kvůli zákonem 273 založenému nejednotnému uspořádání policie. Nespokojenost konečných účastníků těchto vztahů, pochybnosti o závaznosti i pro nově zřízená krajská ředitelství policie⁵¹ i další skutečnosti jen dokládají pochybný přínos platné právní úpravy.

1.5. Příprava zákona 273

Neuspokojivá situace dovedla nakonec vedení ministerstva a policie k přípravě nové právní úpravy⁵². Nevhodné ekonomické uspořádání, nepřehlednou a nepružnou organizační strukturu a nedostatečné materiální zázemí policie konstatovala i odborná literatura⁵³. Shromážděny byly všemožné materiály na konkrétní témata, byl zpracován materiál Analytické podklady k základním pilířům reformy⁵⁴ (dále jen „Analýza“). Z jeho názvu je zřejmé, že reforma policie dostala konkrétní rámec. Byla rozdělena na část legislativní zahrnující změnu více než padesátky zákonů a dalších s nimi souvisejících právních předpisů, a na část nelegislativní spočívající ve změnách prakticky vnitřních bez zásahů zvnějšku resortu vnitra. Tato práce postupně projde obě části v relevantních oblastech.

⁵¹ Č. j. MV-31664-1/KM-2009, návrh na zřízení nových krajských ředitelství policie.

⁵² Bandžak, J.: Co přinese nový zákon o Policii České republiky?, *Bezpečnostní teorie a Praxe* 1/2008, Policejní akademie České republiky v Praze, s. 107.

⁵³ Hrudka, J., Bohman, M.: Vnitřní a vnější kontrola policie – čtvrtý pilíř policejní reformy, *Bezpečnostní teorie a Praxe* 1/2008, Policejní akademie České republiky v Praze, s. 115.

⁵⁴ Reforma Policie České republiky a související problematiky vnitřní bezpečnosti - analytické podklady k základním pilířům reformy, Ministerstvo vnitra, 2007.

Reforma (jak byl celý proces změn nazván) byla definována pomocí tzv. pilířů. Ekonomické postavení policie bylo umístěno do pilíře třetího s tím, že odpovědnost za něj nesl náměstek policejního prezidenta pro ekonomiku. Následujících několik řádků bude tedy pojednávat o 3. pilíři. Omylem by však bylo domnívat se, že náměstek policejního prezidenta pro ekonomiku byl pověřen jeho zpracováním. Tak jako ostatní pilíře byl i se zbytkem Analýzy zpracován z velké části ministerstvem a následně policii předložen k připomínkám v dubnu roku 2007⁵⁵.

Volnou formou parafrázováno lze shrnout, že obsahoval jednak obecná prohlášení o (tehdy) aktuálním stavu policie v kontextu se soudobou situací společnosti a poměrně koncepčně zaměřené pasáže k jednotlivým pilířům.

Obecně se nejprve tvrdilo, že předkládaný materiál na základě provedené analýzy nejpálčivějších problémů policejní činnosti a nejzásadnějších dysfunkcí systému přináší přehledně rozpracované podklady pro diskusi o reformě policie. Podklady jsou rozděleny do 10 různých pilířů podle oblastí změn a druhů činnosti policie, zároveň však tvoří logický celek a nelze je od sebe oddělovat. Není dost dobře možné uvést konkrétní číslo jednacích takového dokumentu či na něj jinak formálně odkázat – jeho zpracovatel po celou dobu až na světlé výjimky nedodržel pravidla stanovená spisovým řádem ministerstva, jednotlivé materiály putovaly napříč ministerstvem a policií nevidované a často nekoordinovaně. Dohledat zpětně nějaký identifikátor tak není prakticky možné, naštěstí však ani nutné. Bylo by sice možné uvést tento materiál například v příloze, rozsah práce by tak ale neúměrně narostl.

K pilíři třetímu považuji za vhodné uvést, že by nebylo ani účelné celou Analýzu citovat – plně postačí odkaz na některé části týkající se zvoleného tématu mé práce.

Základním mottem 3. pilíře bylo tvrzení, že „odpovědný funkcionář musí mít dostatečné ekonomické nástroje“. Navazovalo pak plynule tvrzení již také jinou formou zde uvedené. Dotýkalo se právní subjektivity, resp. její absence, a konstatovalo delegaci pravomocí z centra, tj. z ministerstva. Jakoby jedním dechem pak zpracovatel Analýzy dodal, že „policie tak de facto i de iure nemá vlastního statutárního zástupce v ekonomické oblasti“ a přeskočil tedy z oblasti

⁵⁵ Stanovisko Policejního prezidia ČR Č. j. PPR-299-80/K-ALO-2007.

právní subjektivity do výrazně užší oblasti ekonomické. Zdánlivě drobná věc tak byla zřejmě neznalostí nebo nedbalostí kvalitativně posunuta z široké roviny vystupování v právních vztazích do roviny vystupování ve vztazích ekonomických.

Analýza dále tvrdila (a prakticky stále tvrdí, neboť nebyla nijak zrušena), že „dosavadní model policejní ekonomiky silně centralizuje ekonomické procesy v policii. „Na rozdíl např. od Hasičského záchranného sboru se Policejní prezidium zbytečně snaží uřídit výkon ekonomických činností v celé organizaci namísto toho, aby se soustředilo pouze na ovlivňování těch věcí, které musí být nezbytně centralizované či jednotné. To pak vede ke zvýšené byrokracii při zajišťování ekonomických činností, nepružnosti při zadávání veřejných zakázek a pořizování majetku, k pomalé reakci na potřeby praktického výkonu policejní práce, nedostatečnému zohledňování potřeb policejního výkonu ze strany úředníků od této praxe vzdálených. Tento silně centralizovaný, příliš byrokratický a ve svém důsledku neefektivní systém silně demotivuje všechny policisty, což se pak odráží na jejich vztahu k policii, k práci v ní a zprostředkovaně pak dopadá na kvalitu jejich práce pro veřejnost.“ Elegantně podaná slova bohužel nevystihovala zcela přesně nejen skutečnost v policii a hasičském záchranném sboru, ale ani její důsledky. Přesto byla spíše kladně hodnocena v odborné veřejnosti včetně vědeckých pracovišť Policejní akademie České republiky v Praze⁵⁶.

Nedostatečná znalost skutečného fungování hasičského záchranného sboru oproti formálnímu uspořádání podle právních předpisů, stejně tak pravděpodobně neznalost rozdílů mezi jeho fungováním a základními principy činnosti policie tak přivedly zpracovatele nejprve Analýzy a pak návrhu zákona 273 na myšlenku vytvořit systém platný dnes.

Jeho úskalí byla předvídatelná dávno předem. Prezidium na ně podle informací dostupných autorovi této práce upozorňovalo dávno před uveřejněním návrhu zákona, resp. před jeho rozesláním do vnitroresortního i meziresortního připomínkového řízení.

Dále bylo uváděno, že „pro policejní funkcionáře odpovědné za výkon policejních činností to (soudobý právní status, pozn. autora) znamená, že nesou

⁵⁶ Chmela, M., Dalecký J.: Reforma policejních útvarů s územně vymezenou působností, Bezpečnostní teorie a Praxe 3/2009, Policejní akademie České republiky v Praze, s. 127.

odpovědnost za činnost jim podřízené součásti policie, nicméně nedisponují dostatečnými ekonomickými nástroji k tomu, aby kvalitu výkonu policejní práce mohli dostatečně ovlivňovat. Tyto ekonomické nástroje jsou z velké části v rukou ekonomických pracovníků na Policejním prezidiu, policistů, kteří naopak za kvalitu výkonu práce jednotlivých součástí policie neodpovídají. Toto rozdělení odpovědnosti a nástrojů k jejímu naplnění je základním problémem.⁵⁷ Pro odborníky zvenčí bez znalosti skutečnosti mohou tyto teoretické úvahy znít rozumně a následně navržená řešení tedy jako jediná správná a logická. Šedivá je však teorie – zelený strom života policie byl (a stále je) mnohem složitější, než základní ekonomické poučky. Každodenní součinnost všech útvarů policie napříč celou Českou republikou si vyžaduje nastavení takového ekonomického a právního modelu, který umožní zachovat potřebné fungování a dostát zároveň všem povinnostem vyžadovaným právními předpisy. Že to není vždy jednoduché, ukazuje opakovaně praxe. Tato práce není výstupem auditorské společnosti, která by musela upozornit na všechny případné nedostatky. Není však zároveň jejím cílem vypracovat přehled oblastí hodných pozornosti kontrolních orgánů či konzultantů zabývajících se slabými místy zvolených organizací.

Tato práce upozorní dále v textu na některá pozoruhodná místa. V této fázi chci ale uvést nikoli následnou praxi, ale teoretickou přípravu tak zásadního počínu, kterým přepracování zákona 283, resp. i dalších souvisících právních předpisů bylo.

Na standardní analytický materiál musí nutně navazovat návrh možných řešení. Zobecnit lze tuto část pod výraz „koncepce“. Neboli po detailním prozkoumání situace stávající i možných scénářů budoucích podle jednotlivých případně zvolených variant. Navržena tedy byla jednak varianta A (jedna organizační složka státu a jedna účetní jednotka) a varianta B (každé krajské ředitelství policie jako samostatná organizační složka státu a účetní jednotka)⁵⁸.

K variantě A konstatovala Analýza, že je variantou nejjednodušší. Dále se tvrdilo, že „Toto by právně vyjasnilo její postavení, které dnes není v zákoně o Policii ČR výslovně upraveno, nicméně by to nepřineslo řešení již výše

⁵⁷ Důvodová zpráva k zákonu o Policii České republiky, část C. Ekonomické postavení policie, 2008.

⁵⁸ V důvodové zprávě k zákonu o policii jsou varianta A a B označeny jako varianta II a III; varianta I bylo označení pro tzv. variantu nulovou, tj. ponechání tehdejšího stavu beze změny.

uvedených dvou základních problémů: přílišné centralizace ekonomického řízení na Policejním prezidiu a absence ekonomických nástrojů nezbytných k ovlivňování kvality činnosti policejních součástí v rukou jejich odpovědných vedoucích.⁵⁹“

Ohledně varianty B bylo naopak shledáno, že „jejím zvolením dojde k zavedení větší ekonomické nezávislosti jednotlivých útvarů policie. Dále mělo dojít k volnější možnosti disponovat s přidělenými finančními prostředky a k větší převoditelnosti prostředků mezi jednotlivými položkami rozpočtu útvaru. Kraje tak měly mít jednodušší systém ekonomického zabezpečení, neboť mělo být méně zaměstnanců na menším teritoriu⁶⁰“.

Při zpětném ohlédnutí se zdá být laciné komentovat mylnost uváděných tvrzení s poukazem na to, že po bitvě je každý generálem. Již v době zpracovávání návrhu existovaly přirozeně poznatky o dobré spolupráci na krajské úrovni mezi krajskými ředitelstvími hasičského záchranného sboru a samosprávou. Předpokladem tedy byla srovnatelně dobrá spolupráce i v oblasti policie. Až do dnešního dne mi nejsou známy informace svědčící o opaku. Důvodem kritiky uvedených argumentů i těch argumentů, které teprve uvedu, je nesrovnatelnost hasičských a policejních činností. Rozvedu je dále. Nastíněná nesrovnatelnost byla bohužel známa dlouhodobě, nejednalo se o nic nového.

Ještě několik v Analýze užitých argumentů bude dobré pro dostatečnou představu uvést. Jako podporu pro zřízení více organizačních složek státu v jedné organizaci - policii - bylo postupně uváděno:

1. vytvoření podmínek pro zjednodušení práce strategického managementu policie a respektování primárních rolí jednotlivých stupňů řízení policie, protože řídicí funkcionáři se budou moci zaměřit především na určování priorit, cílů policie a stanovení prostředků k jejich dosažení,
2. zefektivnění činnosti, protože bude odpovídat ekonomickému postavení dalších hlavních složek Integrovaného záchranného systému (tedy především hasičskému záchrannému sboru, pozn. autora),

⁵⁹ Důvodová zpráva k zákonu o Policii České republiky, část C. Ekonomické postavení policie - Varianta II., 2008.

⁶⁰ ⁶⁰ Důvodová zpráva k zákonu o Policii České republiky, část C. Ekonomické postavení policie - Varianta II., 2008.

3. zřízení a provoz 14 operačních středisek policie na úrovni krajů,

4. používání stejných informačních systémů na úrovni policie a složek integrovaného záchranného systému (alespoň zčásti) a vzájemných přístupů do nich a realizaci ekonomicky výhodných nákupů hardwarového i softwarového vybavení. To samé platí i o možném společném postupu v případě nákupu zboží a služeb pro potřebu jednotlivých organizačních složek (a účetních jednotek) policie.

Zpracovatel si byl vědom kritiky uváděné z řad policie (rozvedu dále) a závěrem proto ve snaze odebrat vítr z plachet takové kritice uváděl, že „případným námitkám týkajícím se ohrožení jednotnosti výkonu služby policie v důsledku zavedení tohoto modelu lze účinně odporovat s odkazem na to, že policie bude vždy jednotným bezpečnostním sborem, jehož činnost se řídí specifickými pravidly a který, v tomto směru, disponuje adekvátními řídicími mechanismy, bez ohledu na zvolenou formu vnitřního, ekonomicky efektivního, uspořádání.“ Uváděným řídicím nástrojem byl míněn služební postup nařizující jednotnost i tam, kde odpovědnost za splnění právních povinností leží na odpovědných zástupcích každé jednotlivé organizační složky státu a není tedy možné právně relevantně nařídit takovou jednotnost například vnitřním předpisem. Slabinu takového řešení opakovaně odhaluje praxe natolik, že není možné ji opominout. Je také jedním z důvodů, proč jsem se rozhodl zpracovat celé téma formou rigorózní práce a po analýze zčásti již uskutečněné reformy policie navrhnout (snad) vhodnější možnosti dalšího vývoje.

„Pokud jde o postavení Policejního prezidia, je třeba i v oblasti ekonomiky zajistit v rámci organizace policie jeho řídicí roli. Nejjednodušším řešením je, aby Policejní prezidium zůstalo v oblasti hospodaření začleněno do organizační složky státu (Ministerstvo vnitra). Tímto způsobem by se zachoval cíl reformy hospodaření policie, ale současně by se zachovala řídicí role policejního prezidia jako orgánu zodpovědného za řízení policie a role ministerstva jako správce rozpočtové kapitoly. Policejní prezidium by zůstalo součástí organizační složky státu (Ministerstvo vnitra) pouze ve smyslu ekonomickém, nadále by zůstalo

organizačně i personálně odděleno od ministerstva jako správního úřadu a mělo by výlučnou, v zákoně specifikovanou roli, při řízení policejních činností.⁶¹ Citovaný text odkazuje na druhou neoddělitelně související oblast právní úpravy – zakotvení prezidia do ekonomicko-právní struktury v ministerstvu. Je smutnou skutečností, že přes všechny připomínky z předchozích písemností vnitřních i vnějších (obdržených např. z Ministerstva práce a sociálních věcí pod č. j. 2007/42979-54/51 ze dne 26. listopadu 2007) a přes judikaturu konstatující, že příslušníci policie jsou bezprávnými subjekty⁶², nenavrhl zpracovatel zákona 273 nic lepšího, než je stále platná právní fikce. Podle ní se prezidium a útvary policie s celostátní působností při nakládání s majetkem České republiky a v právních vztazích považují za součást organizační složky státu a účetní jednotky ministerstvo.

Již dříve uváděné omezené chápání termínu organizační složka státu pouze v dimenzi ekonomické zde - přes opakovaná upozornění ze strany policie – vytvořilo stav, kdy v mnoha případech vystupují jménem policie jednak ministr, jednak ředitelé krajských ředitelství policie. V některých případech pak namísto ministra vystupuje policejní prezident, někdy vystupuje i jménem celé policie, někdy pouze jménem prezidia a útvarů policie s celostátní působností. Praxe pak prakticky v rozporu se zákonem omezuje v některých případech status prezidia jako součásti organizační složky státu ministerstvo pouze na (organizační) hranici prezidia, namísto správné aplikace tohoto statusu na celou organizační složku státu ministerstvo, tzn. i na útvary ministerstva jako takového. Mezi ně patří podle právního předpisu⁶³ mimo jiné i generální ředitelství hasičského záchranného sboru. Přesto se např. při chápání zaměstnavatele omezují personalisté na „svoji“ působnost, tj. buď na prezidium a útvary s celostátní působností nebo na ministerstvo, nikoli na celou organizační složku státu ministerstvo. Existují přirozeně další nedostatky, nepatří však systematicky do této části práce – tuto jedinou vadu jsem proto uvedl zde jako příklad jinak zřejmě dost neurčitě vyznívajících pasáží o nedostacích analytické fáze přípravy zákona 273.

⁶¹ Důvodová zpráva k zákonu o Policii České republiky, část Shrnutí k bodům B. Místní příslušnost a C. Ekonomické postavení policie, 2008.

⁶² ASPI: JUD27776CZ, (Rt) 3 Tdo 175/2002.

⁶³ § 6 odst. 1 zákona č. 320/2015 Sb.

1.5.1. Návrhy policie – varianta I

V této práci jsem se na několika místech zmiňoval o připomínkách či návrzích policie k úpravě ekonomického postavení policie, konkrétně 3. pilíře reformy. Během příprav znění návrhu zákona se zástupci policie opakovaně pokoušeli zjistit jakékoli bližší informace k hlavě druhé zákona 273, tj. k řízení a organizaci policie. Odpovědí vždy bylo neurčité odkázání do budoucna s tím, že „se to udělá později“. Když se termín odevzdání návrhu ministrovi vnitra začal blížit a stále nebylo známo nic podrobnějšího, byl úkol zpracovat celou pasáž uložen na poslední chvíli policii. V minimálních termínech proto byly navrženy níže uvedené varianty.

První varianta navrhovala policii jako jednotný bezpečnostní ozbrojený sbor, který tvoří prezidium, útvary s celostátní působností a vymezenou územní působností. Útvary s územní působností se rozumí krajské správy (v budoucnu pak označené jako ředitelství) a další útvary zřízené v rámci jejich působnosti a jejich bezpečnostních (služebních) obvodů.

Policie podle ní měla být organizační složkou státu a účetní jednotkou a jejím sídlem Praha. Vedoucím organizační složky policie by byl policejní prezident.

Vnitřními organizačními jednotkami organizační složky státu policie mělo být prezidium, které hospodářsky zabezpečuje útvary s celostátní působností a krajské správy, které hospodářsky zabezpečují útvary zřízené v rámci jejich působnosti a jejich bezpečnostních (služebních) obvodů.

Útvary policie měl zřizovat se souhlasem ministra policejní prezident, který by schvaloval jejich organizační strukturu a jako vedoucí organizační složky i způsob jejich hospodářského zabezpečení, a to jako vnitřních organizačních jednotek organizační složky státu policie. V rámci své pravomoci vedoucího organizační složky státu měl policejní prezident delegovat maximum rozhodovacích pravomocí k nakládání s majetkem a rozpočtovými prostředky státu na ředitele krajských správ tak, aby tyto ekonomické pravomoci umožňovaly programové financování práce policie v kraji a korespondovaly s mírou odpovědnosti ředitelů krajských správ za plnění úkolů policejních útvarů, které řídí, a jim svěřenému podílu odpovědnosti za stav vnitřní bezpečnosti v kraji.

V takovém pojetí tato varianta rovněž uváděla způsob ekonomického zabezpečení policie do souladu s právním řádem, a to nejen se zákonem o majetku státu a rozpočtovými pravidly, ale také systémově korespondovala se zákonem o služebním poměru a u občanských zaměstnanců se zákoníkem práce. Podle zákona o služebním poměru práva a povinnosti státu vůči příslušníkům plní příslušný ozbrojený bezpečnostní sbor. U zaměstnanců potom organizační složka státu, která je zaměstnává.

Bylo lze proto dovést, zejména ve spojitosti s uplatňováním práv a povinností, že by příslušný bezpečnostní sbor měl mít navenek jako celek právní status a formu, v níž stát jedná, tj. být organizační složkou státu. Pokud by policie nebyla organizační složkou státu, nemohla by zaměstnávat občanské zaměstnance a za stát v pracovně právních vztazích jednat. Požadavek konstituování policie jako organizační složky státu platí pro jakékoliv právní vztahy, protože jednání policie je vždy jednáním státu a proto by měla být i organizační složkou státu.

Pokud jde o hospodaření a nakládání s majetkem státu a s tím související veřejnoprávní i soukromoprávní práva (oprávnění) a povinnosti policie, bylo pak konstatováno zákonnou podmínkou, aby byla policie nejen konstituována jako organizační složka státu, ale rovněž i jako účetní jednotka ve smyslu zákona o účetnictví⁶⁴.

Výhodou této varianty bylo odstranění dvoukolejnosti v řízení policie, kdy do té doby policejní činnosti řídilo prezidium a z hlediska hospodářského zabezpečení útvarů policie ministerstvo. Policejní prezident by tedy jako nejvyšší služební funkcionář policie mohl při jejím řízení vyváženě disponovat jak nástroji služebně personálními, tak nástroji ekonomickými. Při rozumné a potřebné míře delegace svých pravomocí a odpovědnosti na krajské ředitele a delimitaci materiálních a finančních prostředků na vnitřní organizační jednotky, tj. (kraje) a rozumném využití příslušných územních ekonomických nástrojů řízení, by programové financování útvarů bylo zajištěno.

Závěrem odůvodnění byl vysloven názor, že tato koncepce neuplatňuje výlučně ekonomické, právní nebo služební vidění reformy, ale jejich rozumný komplex, který by mohl představovat vhodnou organizační strukturu a logisticky

⁶⁴ Zákon č. 563/1991 Sb. o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů;

snadnější řešení hospodářského zabezpečení policie. Ve všech aspektech odrážela názor tehdejšího ministra, který vyjádřil slovy: „Policie je jen jedna“.

1.5.2. Návrhy policie – varianta II

Varianta druhá navrhovala stanovit, že policie je jednotný bezpečnostní ozbrojený sbor, který tvoří prezidium, útvary s celorepublikovou působností a útvary s vymezenou územní působností. Útvary s územní působností se rozuměly krajské správy (navrhovaly se dvě alternativy, tj. 8 nebo 14) a další útvary zřízené v rámci jejich působnosti a jejich bezpečnostních (služebních) obvodů.

Prezidium a krajské správy měly být organizačními složkami státu a účetními jednotkami. Sídlem prezidia by byla Praha, sídlem organizačních složek státu krajských správ pak sídla jejich současných ředitelství, alternativně sídla krajů. Vedoucím organizační složky státu prezidium měl být policejní prezident, vedoucími organizačních složek státu krajských správ jejich ředitelé. Působnost policejního prezidenta a ředitelů krajských správ podle zákona o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů by zůstala nedotčena.

Útvary s celorepublikovou působností byly navrženy jako vnitřní organizační jednotky organizační složky prezidium; na návrh policejního prezidenta by je zřizoval ministr vnitra. Obdobně bylo navrženo zřizování dalších útvarů v rámci obvodů útvarů krajských.

Tato varianta na rozdíl od varianty první nevytvářela z policie jen jednu organizační složku státu, ale uvnitř policie větší počet organizačních složek státu a účetních jednotek, a to minimálně v počtu korespondujícím s počtem krajských správ a prezidia. Policie by jako instituce postrádala při této variantě navenek jako celek právní formu. Právní postavení prezidia a krajských správ by z hlediska ekonomického bylo shodné. Občanské zaměstnance by nezaměstnávala organizační složka státu „Policie ČR“, ale příslušná krajská správa (resp. prezidium), která by v pracovně právních vztazích za stát rovněž jednala. Zjednodušeně řečeno, občany by zaměstnávaly krajské správy policie a prezidium, policisty Policie ČR. Policejní prezident by prakticky nedisponoval žádným ekonomickými nástroji řízení policejní činnosti vůči krajům. Tento model by spíše vyhovoval koncepci samostatných krajských bezpečnostních sborů a

jednomu celorepublikovému úřadu služby kriminální policie a vyšetřování, než jednotnému policejnímu sboru České republiky. Prezident by mohl uzavírat dohody a smlouvy pouze za prezidium, nikoli za policii jako celek. Policie by neměla jako celek stejně jako dosud, statutární orgán, sídlo, identifikační číslo, atd. Zatímco ve věcech služebního poměru jde hierarchie směrem od vyššího k nižšímu, zde by museli krajsí ředitelé zmocňovat policejního prezidenta k podepisování dohod, které by bylo nutné uzavřít za policii jako celek.

1.5.3. Návrhy policie – varianta III a IV

Navrženy byly ještě další dvě varianty – třetí jako modifikace první a druhé varianty, čtvrtá jako odraz doby minulé, kdy veškeré servisní činnosti správa majetku, právo, personalistika by byly zajišťovány ministerstvem a samotné prezidium by vykonávalo činnosti operativního i strategického řízení. Jednalo se však více či méně o variantu teoretickou, neboť praxe opakovaně ukazovala a ukazuje, že činnostem určeným k zajišťování pro třetí stranu není věnována taková péče, jak by bylo potřebné.

Všechny uvedené teorie navržené zpracovatelem zákona předpokládaly neomylnost teorie ministra vnitra uváděnou na veřejnosti i opakovanou nižšími úředníky: „ten, kdo nemá peníze, nerozhoduje o penězích, tak nemá moc. V tuto chvíli to v případě Policie České republiky vypadá tak, že jednotliví služební funkcionáři mají odpovědnost, ale nemají moc, respektive nejsou schopni od té odpovědnosti, kterou nesou za tu svojí část práce a území České republiky, tak tu svojí odpovědnost podpořit také rozhodováním o - zjednodušeně řečeno - o penězích. O tom, co se má koupit, jak se má koupit, co má být vybaveno, co nemá být. A to je změna, ke které chceme sáhnout, a to jsou samostatné účetní jednotky, tak aby když nesete odpovědnost, abyste měl pravomoc o něčem takovém rozhodnout a potom nesl odpovědnost za své rozhodnutí. Cílem má být rozhodně flexibilnější a dynamičtější možnost reagovat na to, co je potřeba udělat, co je potřeba nakoupit, jak je potřeba hospodařit“.

Návrhy policie vycházely z praktického poznání potřeb celé policie jako celku, nejen oddělených zájmů teritoriální úrovně. Jednotnost podmínek zajištěná celoplošně a zaručující bezproblémovou spolupráci a reakci na mimořádné

situace, stejně jako průchodnost pro kohokoli napříč celým bezpečnostním sborem byla (a vždy a všude bude) primárním a neoddiskutovatelným požadavkem pro navržení konkrétního statusu právního a ekonomického.

Přirozený střet požadavků individuálních s potřebami centrálními je nutně pečlivě vyvažovat. Vycházet lze při tom ze zkušeností organizací podobného zaměření a rozsahu. Zčásti proto bylo možné využít znalosti hasičského záchranného sboru a celní správy. Ani jeden z uvedených bezpečnostních sborů však nelze s policií srovnávat absolutně – odlišnosti v počtu příslušníků, spravovaném majetku a hlavně v rozdílnosti uložených úkolů jsou příliš významné.

1.5.4. Důvodová zpráva z roku 2008

Důvodová zpráva z roku 2008 dobře vystihovala potřeby policie v uvedené době i do budoucna. Pro další uvedení textu musím nyní odcitovat poměrně dlouhý text rozdělený do 5 odstavců: „Současná právní úprava činnosti Policie České republiky (dále jen „policie“) je obsažena především v zákoně č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon byl od té doby postupně devětadvacetkrát novelizován. Tyto novely vždy reagovaly na konkrétní potřeby praxe a vývoj právního řádu, žádná z nich však nepřinesla koncepčně nové pojetí moderního zákona o policii, určeného pro policejní sbor evropské úrovně ve 21. století, jimž se mezitím Policie České republiky stala.

V zákoně č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, je upraveno: postavení policie, její úkoly, organizace a řízení, povinnosti, oprávnění a prostředky příslušníka policie (dále jen „policista“), zpracovávání informací policií, zpracovávání osobních údajů policií, jakož i vztahy policie ke státním orgánům, orgánům obcí, právníckým a fyzickým osobám a vztahy policie se zahraničím. Zákon o policii rovněž upravuje náhradu škody osobě, která poskytla pomoc policii nebo policistovi, dále také vymezuje právní rámec způsobu označování policie a policistů a vymezení zvláštní povinnosti mlčenlivosti.

Další úkoly a oprávnění policie a jejích vztahů s jinými subjekty, někdy zasahující nesystémově i do způsobu vnitřní organizace policie (jejíž stanovení přitom i současný zákon o policii svěřuje ministrovi vnitra), jsou obsaženy v některých zvláštních právních předpisech, a to i v předpisech podzákoných. Je tedy možné konstatovat, že zákon o policii není kodifikovanou právní úpravou policejního práva.

Zákonem o policii nejsou zřízeny ty organizační složky policie, které plní funkci správních úřadů. Toto jejich postavení ve správním řízení zakotvují jiné zákony, týkající se jednotlivých problematik, které ve správním řízení policie řeší (např. zákon o pobytu cizinců, trestní zákon, zákon o zbraních a střelivu, zákon o bezpečnosti a o plynulosti provozu na pozemních komunikacích).

Postavení policie vůči Ministerstvu vnitra (dále jen „ministerstvo“) obsažené v současné právní úpravě je vymezeno nejednoznačně. Zákon o policii stanoví obecnou podřízenost policie ministerstvu. Z některých jednotlivých ustanovení zákona o policii pak vyplývají další úkoly nebo oprávnění ministra, případně ministerstva, při řízení nebo organizaci policie. Nejasně vymezené vztahy mezi policií a ministerstvem pak zbytečně komplikují a negativně ovlivňují řízení policie jako celku.⁶⁵

Důvodová zpráva tedy poměrně výstižně popisuje mimo jiné i ta negativa, na která upozorňuje tato práce – nedostatečná úprava postavení policie, zasahování do vnitřní organizace policie jinými právními předpisy, absencí konstituování policie jako správního úřadu *de iure* (jakkoli *de facto* jím nemůže s ohledem na zajišťované činnosti nebýt). Tyto nedostatky se promítají i do dalších oblastí výše uvedených (např. spolupráce policie s ostatními právními i fyzickými osobami).

Je skutečně s podivem, že přes všechny výše popsání a známé skutečnosti (včetně uvedení v důvodové zprávě) i přes opakované upozorňování na ně ze strany policie nedošlo k jejich odstranění. Nedošlo ani k pokusu o změnu nevyhovujícího stavu, vždyť opominutí zásahů do vnitřní organizace policie jinými právními předpisy, vynechání definice správního úřadu z ustanovení upravujících status policie jsou natolik závažná, že přiznání statusu organizačních

⁶⁵ Důvodová zpráva k zákonu o Policii České republiky, část Zhodnocení platného právního stavu, 2008.

složek státu krajským správám, resp. později krajským ředitelstvím policie, nemůže uvedené nedostatky nijak vyvážit! Status prezidia a celostátních útvarů zůstal zakotven pomocí právní fikce. Jako by zákonodárce, resp. již zpracovatel zákona neměl dostatek invence či odvahy a rozhodnosti. Anebo neměl dost zkušeností – to by ale byly jen prázdné spekulace.

Není snadné poznat zpětně vůli zpracovatele zákona (resp. snad právně puristicky vůli zákonodárce). Vycházet lze však z ustanovení důvodové zprávy, která ve zvláštní části uvádí k části „Organizace, řízení policie“ následující:

„Hned v úvodu zákona je upravena organizace a řízení policie, včetně řízení ekonomického. Nový zákon důsledně vychází z obecného principu, ze kterého vychází i současný zákon, že zákon nestanoví podrobnou organizační strukturu policie, stanoví pouze její nezbytné základní prvky. Je proto opuštěno stanovení dosavadního členění policie na tzv. služby přímo ze zákona. (pozn. autora: protože zákon již služby nijak nedefinoval, avšak právní řád o nich mnohdy hovoří a užívá je velmi užitečně i při stanovení působnosti, nezbylo, než je stanovit interním aktem řízení policejního prezidenta).

Podrobnější organizační uspořádání policie se totiž v čase může měnit podle vývoje bezpečnostní situace, dílčí změny organizačního uspořádání jsou legitimní součástí řízení jakékoliv organizace a měly by být proto v rukou odpovědných funkcionářů. Tento princip současný zákon nedostatečně respektuje, neboť pevně stanoví existenci některých útvarů či služeb (zatímco jiné pomíjí), ačkoliv jejich stanovení v souladu s uvedeným principem a s výslovným ustanovením současného zákona má patřit právě do působnosti ministra vnitra. Základními novým zákonem danými organizačními součástmi policie jsou proto pouze policejní prezidium, krajské správy policie a útvary s celostátní působností. Podrobnější vnitřní organizační strukturu policie ponechává obdobně jako je tomu dnes na nařízení ministra vnitra.

Návrh zákona vymezuje nové postavení policie v právních vztazích, jakož i její postavení při nakládání s majetkem státu, přičemž se vychází z nové obecné úpravy této oblasti. Za účelem zefektivnění ekonomických procesů uvnitř policie jsou podle vzoru Hasičského záchranného sboru regionální útvary policie (krajské správy) vymezeny ze zákona jako organizační složky státu a účetní jednotky. Policejní prezidium, jakožto vrcholný řídicí útvar policie, je zákonem vymezeno

jakou součástí organizační složky státu a účetní jednotky Ministerstvo vnitra, tedy správce příslušné rozpočtové kapitoly.

Policie tak stejně jako dnes nemá právní subjektivitu, právní subjektivitu má Česká republika, jejímž jménem policie v právních vztazích vystupuje. Policie je státním orgánem sui generis, která jako represivní složka státu vykonává policejní činnost k ochraně veřejného pořádku jako veřejnou službu. Policie jako celek nevykonává státní správu; státní správu vykonávají pouze útvary policie.“

Jak si vyložit myšlenkové pochody někoho, kdo v jednom ustanovení zákona uvede jako jedinou ministerskou kontrolu činnosti policie odpovědnost policejního prezidenta ministru vnitra „za činnost policie“, jinde však stanoví, že „podrobnější vnitřní organizační strukturu policie ponechává obdobně jako je tomu dnes na nařízení ministra vnitra“? Lze odpovídat za něco, co nemohu samostatně ovlivnit? Lze řídit organizaci, do které zasahuje vnější prvek? Lze mít nezávislou a jednotnou policii, když „podrobnější vnitřní organizační strukturu policie ponechává ...zákonodárce... na nařízení ministra vnitra“, tj. politického funkcionáře (jak stanovila důvodová zpráva) a když i zákon 273 stanoví, že některé útvary policie zřizuje na návrh policejního prezidenta ministr⁶⁶ a nikoli nejvyšší funkcionář policie, tj. sám policejní prezident?

Důvodová zpráva předpokládala ponechání právního stavu, který měl vycházet z tvrzení, že policie stejně jako dnes nemá právní subjektivitu, právní subjektivitu má Česká republika, jejímž jménem policie v právních vztazích vystupuje. Naprostý nedostatek zkušeností s řízením policie či jiné velké organizace podobného typu může jako jediný ospravedlnit předložení takového návrhu znění zákona, který by opakovaně kritizovanou i nově jinak navrhovanou skutečnost posunoval dále do praktičtějších a hlavně formálně správnějších právních mantinelů. Status organizační složky státu, jejichž jménem stát podle zákona o majetku státu v právních vztazích vystupuje, však přiřknul pouze jednomu druhu útvarů policie – krajským ředitelstvím. Dalšímu druhu – útvarům zřízeným v souladu s ustanovením § 6 odst. 1 písm. d) pak přiznal jasný status vnitřních organizačních jednotek krajských ředitelství policie. Prezidium a celostátní útvary zůstaly jaksi opomenuty. Řešení jejich statusu vypovídá o bezradnosti, ve které se zpracovatel textu nacházel a vysledovat ji může i

⁶⁶ § 6 odst. 2 věta první zákona č. 273/2008 Sb.;

nezasvěcený čtenář zákona 273. Autor této práce však zná podrobnosti více a nemusí proto pochybovat. Musí však na nesprávnosti upozorňovat a snažit se dosáhnout zlepšení.

Jen o malý kousek dále v textu důvodové zprávy nalezneme tvrzení, že „policie jako celek nevykonává státní správu; státní správu vykonávají pouze útvary policie“. Nejsem si jist, zda uvedená věta měla být (či stále má být) argumentem, proč v zákoně nestanovit, že policie je správním úřadem, popř. že jednotlivé útvary policie jsou správními úřady. Je jisté, že policie obecně vzato státní správu vykonává - určuje jí to nejeden zákon. Vykonává ji prostřednictvím správních orgánů, které v některých případech jsou zákonem stanoveny, v některých případech nezbyvá, než je určit interním aktem řízení, když zákonodárce tak nečinil.

Může být věcí právního posuzování, zda správu vykonává policie obecně jako celek, nebo zda ji vykonávají „jen“ její útvary, ze kterých je složena, resp. které ji podle zákona tvoří. Pokud by neplatilo tvrzení uvedené výše (že tedy policie vykonává správu jako celek) a důvodem pro to byla například neurčitost správního orgánu, nemůže to názor zpracovatele důvodové zprávy napravit. Rozuměj, ani útvar policie není o nic konkrétnější, vždy jde o abstraktní organizační jednotku – jen těžko jej tedy lze takto obecně označit za správní orgán; naopak nazvat jej správním úřadem možné je a činil to podobně jiný právní předpis⁶⁷. Nejedná se o nic výjimečného, ani trestní právo nemá v určení konkrétních orgánů (nikoli úřadů) jasno.

Trestní řád stanoví, že „orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu“⁶⁸. Dále trestní řád stanoví, že „orgány činnými v trestním řízení se rozumějí soud, státní zástupce a policejní orgán“ a že „policejními orgány se rozumějí útvary Policie České republiky“⁶⁹. Jak asi vypadá vnitřní přesvědčení policejního orgánu - útvaru policie? Kdo všechno musí být při utváření vnitřního přesvědčení útvaru policie přizván a brán v potaz? Operativci, vyšetřovatelé, vedoucí, servisní pracovníci?

⁶⁷ Např. § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 185/2004 Sb. o Celní správě České republiky;

⁶⁸ § 2 odst. 6 zákona č. 141/196 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů;

⁶⁹ § 12 odst. 1 a odst. 2 věta první trestního řádu;

Tato krátká ukázka neslouží ke zpochybnění tak zásadních ustanovení právního předpisu, kterého se téma této práce dotýká jen okrajově. Slouží k obhajobě tvrzení, že policie jako celek může být (de iure) a je (de facto) správním úřadem, že jí mohou být i jednotlivé její útvary a v jejím, resp. v jejich rámci pak mohou působit – a přirozeně také působí – správní orgány určené buď právním předpisem, nebo předpisem vnitřním, v této práci a v policii obecně označovaným jako interní akt řízení.

Chybějící právní subjektivita policie uvedená i v důvodové zprávě⁷⁰ byla odsunuta bohorovně do ústraní konstatováním, že právní subjektivitu má přeci Česká republika, jejímž jménem policie v právních vztazích vystupuje. Pokud by tomu tak bylo, není co namítat. Jenomže skutečnost je mnohem složitější a právním teoretikům odříznutým od každodenní praxe, kterou návrhem zákona 273 chtěli (snad) zlepšit, pravděpodobně neznámá. Není možné předpokládat, že by s tak vadnou situací byli dobře obeznámeni, neboť v takovém případě by hodnocení jejich výtvoru muselo být nedostatečné anebo by mělo nastat vyhodnocení pohnutek je vedoucích k uzákonění takové stavu.

Zpátky tedy k věci a uvedenému tvrzení, které je také jedním z hlavních výchozích bodů pro analýzu stávajícího stavu a v dalších částech práce rovněž argumentem pro podporu návrhů na zlepšení platné právní úpravy a hlavně skutečnosti (že nemusí jít vždy o totožné podstaty, plyne opakovaně z této práce).

1.6. Právní subjektivita policie

Právní subjektivitu má nepochybně Česká republika jako celek. Jak již bylo uvedeno výše, jestliže stát vystupuje v právních vztazích, je právnickou osobou podle občanského zákoníku i podle zákona o majetku státu.

Zákon o majetku státu stanoví, že organizační složka není právnickou osobou. Tím není dotčena její působnost nebo výkon předmětu činnosti podle zvláštních právních předpisů a její jednání v těchto případech je jednáním státu⁷¹.

⁷⁰ Důvodová zpráva k zákonu o Policii České republiky, část Zhodnocení platného právního stavu, 2008.

⁷¹ § 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.

Důvodová zpráva, která nás má seznámit s úvahami zákonodárce (avšak prakticky i s úvahami zpracovatele zákona) říká, že „policie ... nemá právní subjektivitu, právní subjektivitu má Česká republika, jejímž jménem policie v právních vztazích vystupuje“. Co to ale je ta právní subjektivita? Je to (právní) schopnost vystupovat v právních vztazích. Je to vlastnost někoho nebo něčeho, nějakého subjektu (osoby), mít práva a povinnosti. Takovou schopnost, lépe snad vlastnost, pak dokládá po formální stránce určený název, identifikační číslo a sídlo přiměřeně stejně jako u osob fyzických jméno a příjmení, rodné číslo, adresa trvalého pobytu.

Pod uvedenými údaji lze tedy vysledovat konkrétní subjekt – osobu fyzickou nebo právnickou – a není možné, aby je oficiálně využíval někdo jiný a tvrdil při tom oprávněně, že jedná jménem svým.

Jak tedy policie podle důvodové zprávy v právních vztazích vystupuje? Do účinnosti zákona 273 vystupovala pod identifikačním číslem organizační složky státu Ministerstvo vnitra (IČ 00007064). Název a sídla byla ku podivu různá, nejobvykleji Česká republika-Ministerstvo vnitra, Policie České republiky. Alternativou mohlo být vynechání některé části názvu, popř. její nahrazení např. slovy Policejní prezidium.

Nesprávnosti srovnatelného významu bylo lze najít i v sídle.

Bylo možné tvrdit, že policie má svoji právní subjektivitu, když oficiálně vystupovala pod názvem, sídlem a identifikačním číslem někoho jiného? Formálně je možné bez dalšího argumentovat, že ANO, neboť je běžné vystupovat pod „něčí hlavičkou“ oficiálně, třebaže věcně je situace složitější. V takovém případě by policie snad mohla (bez znalosti dalších informací) vystupovat pod hlavičkou organizační složky státu Ministerstvo vnitra. Jenomže hned na počátku v zákoně 283⁷², jak již bylo stručně naznačeno výše, tak v zákoně 273⁷³, je jasně stanoveno, že policie je ministerstvu podřízena. Je-li mu podřízena, nemůže být jeho součástí. Nešlo by pak o podřízení, ale o zařazení. Nemůže ale nějaký (něčí) status mít ten, kdo jím není. Nemůže jej bez dalšího využívat, jestliže zákon jasně stanoví, že je „někde venku“, prostě česky – mimo. Policie tedy svoji právní subjektivitu nemá.

⁷² § 3 odst. zákona č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky.

⁷³ § 5 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb.

Po účinnosti zákona 273 nastal právní stav zakotvující tzv. právní subjektivitu jednotlivým krajským ředitelstvím policie (Jakkoli se jedná o opakovaně projevovaný požadavek zástupců některých krajských ředitelství policie, jde přirozeně o označení právnicky nesprávné – subjektivitu má přeci jen stát). Každý z těchto nyní čtrnácti útvarů policie má název a sídlo stanovené právním předpisem⁷⁴, má také identifikační číslo. Vystupují tak v mnohých právních vztazích individuálně. Nebudu na tomto místě hodnotit dobré a špatné stránky tohoto stavu, věnuji se tomu jinde v této práci.

Zákon 273 dále stanovil fiktivní právní subjektivitu dalších útvarů policie, a to prezidia a celostátních útvarů takto:

Policejní prezidium a útvary policie s celostátní působností se při nakládání s majetkem České republiky a v právních vztazích považují za součást organizační složky státu a účetní jednotky ministerstvo.⁷⁵

Přísně vzato tedy v právních vztazích vystupují zvlášť prezidium a celostátní útvary a zvlášť jednotlivé kraje, resp. krajská ředitelství. K uzavření jakékoli smlouvy s dopadem na celou policii je proto potřeba podpisů tolik, že se ani při obvyklé velikosti nevejdou na jednu stránku. Aby skutečnost byla úplná, je potřeba doplnit, že pro některé druhy smluv, resp. právních úkonů za organizační složku státu Ministerstvo vnitra, s dopadem na policii obecně jako celek nebo i pouze na prezidium či některý celostátní útvar není vedoucím této organizační složky státu zmocněn policejní prezident, jako nejvyšší funkcionář policie.

Opět použiji přirovnání s osobami fyzickými. Je otec hlavou rodiny, když ji nemůže jako celek zavázat k libovolné povinnosti? Manželka i zletilé děti jsou suverénními jedinci s vlastní právní subjektivitou a jednají podle vlastního uvážení, podle vlastní vůle - tedy libovolně. Je policejní prezident vrchním velitelem všech policistů, když všechna krajská ředitelství policie mají vlastní název, sídlo a identifikační číslo, vlastní statutární orgán? Může vůbec policejní prezident uzavřít formálně správně, a tedy platně, smlouvu za celou policii a podepsat ji pouze sám? Bez přímé odpovědi na poslední otázku uvádím, že se tak běžně děje.

⁷⁴ Vyhláška č. 407/2009 Sb. o stanovení názvů, sídel a územních obvodů krajských ředitelství Policie České republiky.

⁷⁵ § 7 zákona č. 273/2008 Sb.

ČÁST DRUHÁ - Platná právní úprava bezpečnostních sborů, ozbrojených sil a vybraných orgánů státní správy

2.1. Platná právní úprava Policie České republiky

V části první jsem relativně stručně uvedl některé oblasti právní úpravy historické tak, aby bylo zřejmé, že se změnou bezpečnostní situace a právního prostředí se také měnila organizace i právní úprava jednotlivých bezpečnostních orgánů naší země. Měnily se přirozeně i potřeby státu v oblasti bezpečnosti, probíhaly reorganizace a úměrně tomu se vyvíjely také potřeby jednotlivých bezpečnostních orgánů jednak po stránce výkonné, jednak po stránce týlové (servisní), která musela pro výkonné organizační součásti vytvářet optimální podmínky jejich fungování.

Nejiná situace panuje dnes. Silové složky jsou rozděleny na bezpečnostní sbory⁷⁶ a ozbrojené síly⁷⁷. Ty musejí v rámci platné právní úpravy hledat východiska z nestandardních situací a průběžně se připravovat na možnou změnu právních předpisů jich se dotýkajících. Řídit tak složité organizace v procesu neustálých změn vyžaduje schopnosti a metody, na jejichž využívání i v policii existují názory odlišné od zavedené praxe⁷⁸. Evidují při tom postupně přibývajícím návrhy na změny právní povahy a při vhodné příležitosti je navrhují. Stručná rekapitulace platné právní úpravy jednotlivých bezpečnostních sborů a ozbrojených sil si klade za cíl shromáždit argumenty pro nebo proti změně těch ustanovení zákona 273, která jsou tématem této práce.

Policie a její právní status vychází ze zákona 273, kde je stanoveno, že jde o ozbrojený bezpečnostní sbor. Tento sbor působí na celém území České republiky (výjimky jsou uvedeny v právním předpisu⁷⁹), dělí se na útvary s celostátní i vymezenou místní působností⁸⁰.

⁷⁶ Zákon č. 273/2008 Sb., zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekce bezpečnostních sborů, zákon č. 555/1992 Sb., zákon č. 17/2012 Sb., zákon č. 238/2000 Sb.

⁷⁷ § 3 zákona č. 219/1999 Sb.

⁷⁸ Bartoš, J., Dočekal F.: Využitelnost metody balanced scoreboard v policejní organizaci, *Bezpečnostní teorie a praxe* 3/2007, Policejní akademie České republiky v Praze, 2007, s. 101.

⁷⁹ § 3 zákona č. 273/2008 Sb.

⁸⁰ § 6 zákona č. 273/2008 Sb.

Organizačně je policie zařazena v resortu Ministerstva vnitra, jemuž je podřízena (není tedy jeho součástí). Jako jediný komunikační článek mezi policií a ministerstvem je stanoven policejní prezident, který ministroví odpovídá za činnost policie⁸¹.

Z právně-ekonomického hlediska je policie soubor 14 organizačních složek státu na krajské úrovni a vedle nich 1 organizační složky státu na centrální úrovni, avšak (jak výše uvedeno) s pouze fiktivním statutem (jako součást organizační složky státu a účetní jednotky ministerstva). V rámci působnosti krajských ředitelství policie (organizačních složek státu) pak existují jako jejich vnitřní organizační jednotky (ekonomicky vzato) útvary nižší úrovně zřízené policejním prezidentem – jde o 3 městská a 4 obvodní ředitelství policie.

Univerzální působnost policie personální, věcná i územní (přirozeně s určitými drobnými výjimkami) předpokládá široký komplex organizačních, personálních, ekonomických, případně dalších opatření k zajištění splnění všech uložených úkolů. Vyžaduje k tomu – na rozdíl od některých jiných bezpečnostních sborů - řadu součinnostních úkonů téměř nekonečného množství, bez kterých by efektivní (s)plnění mnohého konkrétního úkolu bylo neúměrně ztíženo.

Jak známo, nerespektují osoby, na něž se činnost policie zaměřuje, hranice působnosti jednotlivých jejích útvarů, nerespektují přirozeně ani hranice státní. Cílem k efektivnímu fungování každé organizace (policii nevyjímaje) je odstraňování veškerých bariér, které mohou stát v cestě hlavní vyvíjené činnosti. Lhostejno, zda se jedná o bariéry charakteru organizačního, personálního, ekonomického či právního, vždy budou na překážku⁸². Vytvořit umělou hranici mezi jednotlivými útvary policie zakotvením vícero organizačních složek státu v jedné organizaci, je - slušně řečeno – překvapivý záměr. Co někomu může připadat praktické, jiný může hodnotit negativně, a nezbyvá tak, než využít buď zkušenosti odjinud, nebo alespoň prognózy vzešlé z analýzy. Pokud by ovšem takové informace byly k dispozici, pokud by někdo zpracování takové analýzy zadal.

Již jsem uvedl výše, že organizačně-ekonomické uspořádání policie bylo dlouho odkládáno a teprve na poslední chvíli uloženo ke zpracování policii,

⁸¹ § 5 zákona č. 273/2008 Sb.

⁸² Zuzák, R., Königová, M., Urbancová, H., Bačovský M.: Transfer znalostí v odlišných organizačních strukturách, Bezpečnostní teorie a praxe 1/2010, Policejní akademie České republiky v Praze, 2010, s. 28.

konkrétně náměstkovi policejního prezidenta pro ekonomiku. Ekonomové pak spolu s právníky připravili jednotlivé varianty (uvedené výše v této práci) a podpořili je argumenty tak, aby se při volbě mezi nimi vycházelo z konkrétních předpokládaných či dokonce z minulosti objektivně známých skutečností.

Na rozdíl od zpracovatele návrhu zákona měli totiž odborníci z policie k dispozici bohatou paletu znalostí z praxe a mohli ji využít při tvorbě jednotlivých variant. Po účinnosti zákona 273 se pak průběžně rozšiřoval seznam činností, kde zachování jednotnosti a centrálního velení bylo buď znemožněno, či přinejmenším podstatně ztíženo. Seznam se postupem času rozrůstal tak, jak nižší organizační součásti zasílaly své dotazy organizačním součástem nadřízeným, které však mohly pomoci jen omezeně – zákon je zákon.

Povinnosti vedoucích zaměstnanců organizační složky státu (terminologie zákona o majetku státu), tzn. ředitelů krajských ředitelství policie, byly stanoveny zákonem přímo jim. Jejich byla (a stále je) také odpovědnost za splnění či nesplnění konkrétních kritérií v oblasti péče o zaměstnance či spisové službě. Naproti tomu stál zájem prezidia, jehož posláním je stanovovat jednotné standardy a nařizovat plnění i takových povinností, které zákon nevyžaduje – je přeci přirozené v zájmu jednotného velení, vykazování výsledků, statistiky i obecně přehledu o situaci na nižších stupních řízení nařizovat takové úkoly, bez nichž nemůže nadřízený svůj úsek efektivně nejen řídit, ale také kontrolovat. Může být sporná odpověď na otázku, zda nadřízený může stanovovat i povinnosti, o kterých zákon (popř. jiný právní předpis) nehovoří. Obhájit lze oba názory a resort vnitra není výjimkou z toho, že se vyskytují názory oba současně. Nesporná ale bude odpověď v situaci, kdy zákon jasně stanoví, že některé činnosti se vykonávat nesmějí, popř. se nesmějí vykonávat za stejných podmínek pro pracovníky jiných organizačních složek státu.

Pokud tedy přijedou v rámci instrukčně-metodického zaměstnání pracovníci různých krajských ředitelství do rekreačního objektu ve vlastnictví České republiky - Krajského ředitelství policie např. Královéhradeckého kraje, nemohou mít ubytování za stejně zvýhodněnou cenu i hosté z krajů jiných. Nemohou mít zároveň stejně dotovanou stravu a nemohou např. bezplatně využívat vybavení takového rekreačního zařízení, které je ve vlastnictví jiné organizační složky státu, než je jejich zaměstnavatelem. Pokud by pak bylo nutné přesunout se někam např. služebním vozidlem, a v rámci úspornosti by jich chtělo jet vícero najednou, nemohou se tak oficiálně svézt např. Jihočeši s Pražáky ve

vozidle vlastněném a řízeném pracovníkem Krajského ředitelství policie Moravskoslezského kraje. A když to udělají a spotřebován bude benzín jen jednoho krajského ředitelství policie (nad průměrnou spotřebu kvůli vyššímu zatížení), jak vyúčtovat tento nárůst? Přirozeně mlčky, vzájemným vyrovnáním např. při další jízdě, nebo prostě tolerancí. Jsou to však právně-ekonomické postupy? A jsou dovolené? Nedochozí tím k porušování nejednoho právního předpisu⁸³? A pokud nedochází, jak často se vyhotovují písemné smlouvy či zápisy na každé z těchto nakládání s majetkem? A jak moc je to ekonomické a oproti původnímu stavu výhodnější, tedy především úspornější? Nezavinil platnou právní úpravou zákonodárce zvýšení výdajů rozpočtových prostředků státu?

V případě běžné kontrolní činnosti nadřízeného orgánu z prezidia na některém z krajských ředitelství policie dojde (a běžně pravděpodobně dochází) k využívání služeb jiné organizační složky státu jednak již popsaným způsobem (strava, jiná zařízení např. v kancelářích), jednak např. při tankování pohonných hmot. Výjimkou nebude ani občasné využívání autoopraven či dalších služeb. Je přeci přirozené v rámci jedné organizace si takové služby vzájemně poskytovat a přispívat tak ke splnění hlavního úkolu policie – zajištění bezpečnosti státu. Je to však mezi různými organizačními složkami povolené? A pokud ano – jsou o tom vyhotovovány zápisy? A i pokud pokaždé jsou – mutatis mutandis k předchozímu odstavci - je nutné se ptát po efektivnosti a výhodnosti.

Předpokládá-li právní předpis vykazování účetnictví či evidenci majetku určitým způsobem, je nadřízený funkcionář z jiné organizační složky oprávněn žádat zasílání takových dokumentů a stanovit to interním aktem řízení plošně pro celou policii? Je policejní prezident oprávněn stanovit takové postupy svým interním aktem řízení, když jím zaváže 14 krajských ředitelství policie (samostatných organizačních složek státu) a pracoviště zařazená v prezidiu, když není vedoucím organizační složky státu Ministerstvo vnitra, za jejíž součást se prezidium a celostátní útvary policie považují?

Jiným zajímavým případem může být postup podle § 11 zákona o majetku státu⁸⁴, který stanoví, že:

⁸³ Např. § 9 odst. 1, § 14 odst. 1, § 19 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., § 14 odst. 1 vyhlášky č. 62/2001 Sb., § 66 odst. 1 a 2 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla.;
⁸⁴ § 11 odst. 1 písm. e) zákona č. 219/2000. Sb.

§ 11

(1) Hospodaření

e) s telekomunikační a radiokomunikační technikou, záznamovou technikou, výpočetní technikou a dopravními prostředky, propadlými nebo zabranými v trestním, přestupkovém a jiném obdobném řízení, jakož i s veškerými zbraněmi, střelivem, municí a výbušninami náleží krajskému ředitelství policie^{9a}), v jehož působnosti se nachází sídlo orgánu, jenž o propadnutí nebo zabránění rozhodl; není-li takového orgánu, přísluší tomu krajskému ředitelství policie^{9a}), v jehož územní působnosti se věc nachází.

Podle dostupných informací z období přípravy zákona 273, resp. zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s nabytím účinnosti zákona 273, bylo účelem nahrazení slov „přísluší Ministerstvu vnitra.“ slovy „náleží krajskému ředitelství policie^{9a}), v jehož působnosti se nachází sídlo orgánu, jenž o propadnutí nebo zabránění rozhodl; není-li takového orgánu, přísluší tomu krajskému ředitelství policie^{9a}), v jehož územní působnosti se věc nachází.“ umožnit krajským ředitelstvím policie získat některý majetek pro vlastní potřebu, resp. finanční prostředky z prodeje těchto věcí. Skutečnost je ale zcela opačná – krajská ředitelství policie jsou touto povinností oproti minulosti výrazně zatížena a organizačně-právní potíže souvisící např. s likvidací propadlých nebo zabraných zbraní jsou tak významné, že by bylo lépe o nich nevědět. Nicméně centrální sklad pro celou republiku, odkud se takové zbraně vozí do oceláren ke zničení, by měl být podle zákonodárce nahrazeny 14 sklady, se 14 ostrahami a ekonomickými pracovníky, se 14 komisemi pro posouzení další využitelnosti jako sbírkový exponát pracovištím kriminalistické techniky, prodej sběratelům soukromým, teoretickou využitelnost v boji, resp. určení ke zničení. To vše by podle zákonodárce nemělo být realizováno centrálně (tedy úsporněji, protože najednou), ale decentralizovaně (což je moderní slovo propagované a vhodné možná pro samosprávu a podle toho také někdy populisticky využitelné).

Nedostatků zjištěných do současné doby je na mnoho stran papíru. Argumenty jsou připraveny k projednání na odpovídající řídicí úrovni, volání po změnách sílí i slábne opakovaně s postupem času. Na jejich podporu je zpracována i tato práce, která má mimo jiné porovnat právní úpravu policie s ostatními bezpečnostními sbory.

2.2. Platná právní úprava ostatních bezpečnostních sborů

2.2.1. Platná právní úprava Hasičského záchranného sboru České republiky

Hasičský záchranný sbor byl konstituován právním předpisem⁸⁵ po předchozím období existence rozdrobených samostatných sborů především okresní úrovně.

Zákonem č. 238/2000 Sb. byl konstituován jako jednotná organizace, jejíž základním posláním bylo chránit životy a zdraví obyvatel a majetek před požáry a poskytovat účinnou pomoc při mimořádných událostech⁸⁶.

Nová úprava stanoví v zákoně č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákoně o hasičském záchranném sboru), že hasičský záchranný sbor tvoří

- a) generální ředitelství,
- b) hasičské záchranné sbory krajů,
- c) záchranný útvar,
- d) škola.

Pro účely této práce je významné, že podobně jako policie má také hasičský záchranný sbor velitelství (generální ředitelství), krajské útvary i útvary prakticky celostátní (záchranný útvar a školu). Rozdíl je patrný jednak u samotného generálního ředitelství, o kterém je jednoznačně stanoveno, že „je součástí ministerstva“, jednak u školy.

Jestliže je tedy dále v právním předpisu stanoveno, že „úkoly ministerstva na úseku požární ochrany, ochrany obyvatelstva, civilního nouzového plánování, integrovaného záchranného systému nebo na úseku krizového řízení, s výjimkou oblasti veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti, vykonává generální ředitelství“⁸⁷ a že „ministerstvo a hasičské záchranné sbory krajů mohou zřídit a provozovat pro plnění úkolů hasičského záchranného sboru vzdělávací, technická nebo jiná

⁸⁵ Zákon č. 238/2000 Sb.

⁸⁶ § 1 odst. 1 zákona č. 238/2000 Sb.

⁸⁷ § 6 odst. 3 zákona č. 320/2015 Sb.

účelová zařízení“, když tato zařízení jsou organizační částí hasičského záchranného sboru⁸⁸, jde o významnou a praktickou odlišnost od policie. Školy policejní byly zřízeny jako organizační složky státu podléhající 1. náměstkovi ministra vnitra pro vnitřní bezpečnost, nikoli jako škola podléhající generálnímu řediteli hasičského záchranného sboru. Působnost policejního prezidia je v resortu vnitra opakovaně měněna, reorganizována, vylepšována. Zákon 273 žádné ustanovení odpovídající tomu právě citovanému neobsahuje.

Generální ředitelství má nezpochybnitelný status součásti ministerstva, zatímco prezidium se při nakládání s majetkem České republiky a v právních vztazích za součást organizační složky státu a účetní jednotky ministerstvo (pouze) považuje. Zdánlivě minimální rozdíl je znatelný v praxi, kde průběžně dochází k aplikaci právních předpisů i předpisů vnitřních. Statusové rozdíly mají dopad jak dovnitř jinak zdánlivě jednotné organizace (ministerstvo), tak navenek, kde působí nejistota a omyly.

Hasičské záchranné sbory krajů jsou v obdobném postavení, jako krajská ředitelství policie. Jsou organizačními složkami státu samostatně vystupujícími v právních vztazích a působí na určeném území. Na rozdíl od krajských ředitelství policie se ale stává jen výjimečně, že by v jejich územní působnosti docházelo k činnostem, které by patřily primárně do působnosti jiného útvaru a že by bylo nutné volit priority při jejich plnění. Požár jen těžko hoří napříč celou republikou, nestává se běžně, že by hasič z Ostravy telefonoval např. na hasičskou stanici Beroun územního odboru Beroun s požadavkem o uhašení popelnice, na které zároveň pracuje sám, případně s požadavkem na zjištění příčin a důsledků úniku provozních kapalin u dopravní nehody na dálnici D5.

K součinnostem přirozeně dochází jak běžně a plánovaně (např. díky lepším dojezdovým časům jiného útvaru), jednak ad hoc. Nelze však takové tzv. „přesahy“ absolutně srovnat s dennodenní spoluprací běžnou a nutnou u policie.

Při osobních rozhovorech autora této práce s představiteli různých organizačních součástí hasičského záchranného sboru nebylo téměř nikdy zjištěno, že by převažoval názor prosazující změnu nastaveného systému. Pohled ekonomický i personalistický vyhovoval jak na úrovni generálního ředitelství, tak na úrovni krajské. Pohled opačný, tedy z úrovně krajské, hovoří opakovaně o nedostatečnosti či někdy dokonce pasivitě generálního ředitelství. Tvrzené

⁸⁸ § 6 odst. 8 a § 7 odst. 6 zákona č. 320/2015 Sb.

minimální či žádné metodické vedení, nejednotnost a neprovázanost, to jsou znaky stavu sice negativního, nikoli však nutně souvisícího s právním statutem jednotlivých útvarů hasičského záchranného sboru.

V případě hasičského záchranného sboru lze proto shrnout, že ekonomicko-právní model více organizačních složek státu může být vyhovující, či snad méně nevyhovovat, než v případě policie. S ohledem do minulosti, kdy hasičský záchranný sbor byl roztržěn do okresních a městských organizací, je vývoj v podobě stávajícího modelu značný a nepochybně pozitivní. I přesto lze někdy vysledovat názory stoupenců jedné organizační složky státu tak, jak to bylo navrhováno pro policii v roce 2007.

Existence dobře hodnoceného hasičského záchranného sboru v popsané struktuře a právní úpravě nebude nejspíš argumentem pro stoupence změny v policii, pro stoupence prosazující jednu organizační složku státu a jednu účetní jednotku. Pro objektivní posouzení výhod i nevýhod jednotlivých možností je ale nevyhnutelné se o něm v této práci zmínit. V každém případě budou zjištěné skutečnosti použity dále, vždyť policie je v současné době téměř shodně právně a ekonomicky konstituována a přebírání zkušeností je na denním pořádku oběma směry.

2.2.2. Platná právní úprava Celní správy České republiky

Poněkud odlišnou organizační strukturu po stránce statusové má celní správa. Stejně jako policie a hasičský záchranný sbor má velitelství (Generální ředitelství cel⁸⁹), krajské organizační součásti (celní úřady⁹⁰) a nižší jim podřízené organizační součásti (územní pracoviště⁹¹).

Pro účely této práce má význam zajímavá právní skutečnost – celní správa je jedinou účetní jednotkou rozdělenou na více vnitřních organizačních jednotek. Každý z jejích útvarů je organizační složkou státu, což má význam pro vystupování v řízení ve věcech daňových, z hlediska ekonomického však vystupují jednotně⁹². Úspornost takového zřízení je zřejmá – pořizování i přesuny majetku se provádí nesrovnatelně rychleji, než tomu je např. u policie. Existuje

⁸⁹ § 2 zákona č. 17/2012 Sb.

⁹⁰ § 6 zákona č. 17/2012 Sb.

⁹¹ § 6 odst. 6 zákona č. 17/2012 Sb.

⁹² § 1 odst. 2 a 4 zákona č. 17/2012 Sb.

zde jediný zadavatel veřejné zakázky a následně jediný smluvní partner pro pořízení zboží či služeb. Zároveň však právní předpis stanoví jedinečnost postavení generálního ředitele ve věcech – mimo jiné – pracovněprávních⁹³. Opět nelze nesrovnat úžasnou jednotnost při vydávání pracovněprávních aktů konkrétních či obecných s rozdrobením policie do 14 zaměstnavatelů na úrovni krajské a 1 zaměstnavatele na úrovni nikoli prezidiální, ale ministerské!

Od 1. ledna 2013 je celní správa reorganizována do 14 krajských organizačních součástí oproti dřívějším osmi⁹⁴. Jaký dopad asi má nárůst počtu krajských útvarů z 8 na 14 (15), když spolupráce s orgány samosprávy je podle vlastních vyjádření zástupců celní správy velmi nízké intenzity? Oponovat lze přirozeně právě snahou přiblížit organizační strukturu celní správy ostatním orgánům státní správy a územní samosprávy.

Každopádně lze zhodnotit ekonomický a právní status celní správy jako výhodnější pro správu majetku a právní úkony za celý bezpečnostní sbor.

2.2.3. Platná právní úprava Vězeňské služby České republiky

Vězeňská služba je zřízena zákonem, který o ní zároveň stanoví, že je ozbrojeným bezpečnostním sborem, že ji řídí generální ředitel jmenovaný a odvolávaný ministrem spravedlnosti. Tomu také generální ředitel odpovídá za činnost vězeňské služby⁹⁵. Potud je podobnost s policií výrazná a pochopitelná.

Podle citovaného právního předpisu je vězeňská služba dále správním úřadem a účetní jednotkou⁹⁶. To znamená jednak primárně jednotnost účtování s majetkem a vystupování navenek v těchto věcech, zároveň sekundárně status organizační složky státu. Podle zákona o majetku státu jsou totiž organizačními složkami státu mimo jiné správní úřady⁹⁷.

⁹³ § 16 odst. 1 zákona č. 17/2012 Sb.

⁹⁴ Příloha č. 1 k zákonu č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.

⁹⁵ § 1 odst. 2 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky

⁹⁶ § 1 odst. 3 zákona č. 555/1992 Sb.

⁹⁷ § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

Již popisované efekty s tímto statusem souvisící nemá význam zde znovu opakovat. Snad lze jen s povzdechem konstatovat, že právní úprava existující již téměř dvacet let u vězeňské služby nebyla dosud dopřána jinému, mnohem početnějšímu bezpečnostnímu sboru.

Pro úplnost považuji za vhodné doplnit status organizačních jednotek, tzn. generálního ředitelství, vazebních věznic, věznic, ústavů zabezpečovací detence, Středního odborného učiliště a Akademie Vězeňské služby⁹⁸. Jestliže tedy celý sbor je organizační složkou státu a účetní jednotkou, tyto organizační součásti nižší úrovně jsou vnitřními organizačními jednotkami tak, jak to obecně předpokládá zákon o majetku státu a stanoví to o nich i s ohledem na minulost přechodná ustanovení již citovaného právního předpisu⁹⁹.

Obratným legislativním počinem byla delegace oprávnění rozdělit činění právních úkonů jménem státu na ministra, resp. generálního ředitele¹⁰⁰. Snadno změnitelným a při tom dostatečně veřejně dostupným interním aktem řízení tak dochází k podrobnějšímu rozpracování této složité problematiky na úrovni odborně i organizačně odpovídající.

2.2.4. Platná právní úprava malých bezpečnostních sborů

Tato práce nepojednává o právní úpravě malých bezpečnostních sborů, kterými jsou Bezpečnostní informační služba, Úřad pro zahraniční styky a informace a Generální inspekce bezpečnostních sborů. Jedná se o opomenutí úmyslné.

Všechny tři sbory jsou malé co do počtu příslušníků a zaměstnanců, vnitřních organizačních součástí, rozsahu majetku, rozložení v území, atd. Jsou proto v porovnání s bezpečnostními sbory výše uvedenými – hasičským záchranným sborem, celní správou a vězeňskou službou - nevýznamné z hlediska studia jejich vnitřního uspořádání, hospodaření s majetkem, personálních činností, atd.

⁹⁸ § 1 odst. 4 zákona č. 555/1992 Sb.

⁹⁹ § 51 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁰⁰ § 4 zákona č. 555/1992 Sb.

Není bez zajímavosti, že jak Bezpečnostní informační služba¹⁰¹, tak Úřad pro zahraniční styky a informace¹⁰² a Generální inspekce bezpečnostních sborů¹⁰³ jsou organizačními složkami státu. Zde zákonodárce chybu neudělal a logicky zvolil nejvhodnější možnost.

2.3. Platná právní úprava ozbrojených sil České republiky, Vojenské policie a Vojenského zpravodajství

Zdánlivě jednotná součást veřejné správy laicky označovaná jako „obrana“, „armáda“ či „vojsko“ vykazuje z legislativního, resp. právního hlediska, překvapivou nejednotnost či „mlhu“.

Předně je dobré připomenout, že vojáky si občané našeho státu platí ze svých daní jednak v ozbrojených silách, jednak ve Vojenské policii a Vojenském zpravodajství – proto i název této kapitoly je uveden poněkud neupraveně. Podle právního předpisu se ozbrojené síly člení na armádu, Vojenskou kancelář prezidenta republiky a Hradní stráž¹⁰⁴. Vedle nich stojí Vojenská policie zřízená jiným právním předpisem¹⁰⁵. Zcela vedle pak je Vojenské zpravodajství jako jednotná ozbrojená zpravodajská služba České republiky¹⁰⁶, přesto v něm jsou zařazeni vojáci povolání; v této práci ale nebude předmětem posouzení.

Zákon o ozbrojených silách stanoví přímé řízení armády Ministerstvem obrany včetně souvisejících činností (stanovení a realizace opatření k rozvoji armády, zřizování a rušení vojenských útvarů, kontrola, atp.)¹⁰⁷. Stanoví zároveň, že součástí Ministerstva obrany je Generální štáb Armády České republiky, který zabezpečuje velení armádě a že v jeho čele je náčelník. Na rozdíl od policie je tedy armáda „svým“ ministerstvem přímo řízena, kontrolována, je jím ovlivňována její organizační struktura. Oproti policii jde o významně slabší řídicí pozici náčelníka (tzv. „NGŠ“) v porovnání s policejním prezidentem.

Vedle armády pak existují – jak výše citováno - Vojenská kancelář

¹⁰¹ http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ares/darv_res.cgi?ico=47608676&jazyk=cz&xml=1

¹⁰² § 51 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

¹⁰³ § 1 odst. 4 zákona č. 341/2011 Sb., o Generální inspekce bezpečnostních sborů.

¹⁰⁴ § 3 odst. 2 zákona č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ Zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii.

¹⁰⁶ Zákon č. 285/2005 Sb., o Vojenském zpravodajství.

¹⁰⁷ § 7 zákona č. 219/1999 Sb.

prezidenta republiky a Hradní stráž. Zdánlivě paralelně existující organizační součásti, vždyť zákonodárce je takto vymezil... Zákon však stanoví, že v čele Vojenské kanceláře prezidenta republiky je náčelník, který je přímo podřízen prezidentovi¹⁰⁸ a že jejím úkolem je výkon pravomocí prezidenta jako vrchního velitele ozbrojených sil a řízení Hradní stráže¹⁰⁹. Již zde je tedy vidět, že tzv. VKPR je hierarchicky nadřazena Hradní stráži, o které stejný zákon stanoví, že je podřízena náčelníkovi Vojenské kanceláře prezidenta republiky a provádí vnější ostrahu areálu Pražského hradu, zabezpečuje jeho obranu a provádí vnější ostrahu a obranu objektů, které jsou dočasným sídlem prezidenta a jeho hostů, a organizuje a zajišťuje vojenské pocty, zejména při oficiálních návštěvách představitelů jiných států a při přijetí vedoucích zastupitelských misí u prezidenta. Hradní stráž nesmí být použita k plnění jiných úkolů, než které jsou uvedeny v předchozí větě bez souhlasu prezidenta¹¹⁰ – tedy alespoň nějaká možnost dalšího využití, přitom potenciálně velice široká.

Překvapivé legislativně technické řešení zbývá již jen pro dokreslení nepřesností doplnit krátkou zmínkou o Hudbě Hradní stráže a Policii České republiky... Pozorný čtenář se zde jistě zarazil při pohledu na překvapivé konstatování, že toto špičkové hudební těleso je zároveň přiřazováno k Hradní stráži, čili k ozbrojeným silám, zároveň k policii. Protože není cílem této práce zabíhat do přílišných podrobností, chci jen pro vykreslení zelenosti stromu života konečně uvést, že tito hudebníci mají uniformy policejní i vojenské. Systemizační zařazení na služební místa se tedy u – terminologicky – příslušníků Vojenské kanceláře prezidenta republiky ve skutečnosti realizuje v kanceláři policejního prezidenta, tj. v policii, podle právního předpisu o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů¹¹¹.

Vedle právě uvedených součástí ozbrojených sil existuje dále Vojenská policie. Pro potřeby této práce je více než zajímavé, že na rozdíl od všech ostatních silových (bezpečnostních) složek státu nemá nijak stanoven status, organizační formu, zkrátka přesně to, co na všech ostatních v této práci porovnávám. Zákon prostě bez dalšího stanoví, že Vojenská policie v rozsahu vymezeném tímto zákonem plní úkoly policejní ochrany ozbrojených sil,

¹⁰⁸ § 25 zákona č. 219/1999 Sb.

¹⁰⁹ § 26 zákona č. 219/1999 Sb.

¹¹⁰ § 27 a 28 zákona č. 219/1999 Sb.

¹¹¹ Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.

vojenských objektů, vojenského materiálu a ostatního majetku státu, s nímž hospodář Ministerstvo obrany a že vojenským policistou může být pouze voják z povolání nebo voják v záloze povoláný na vojenské cvičení k Vojenské policii.¹¹² Dále stanoví v § 4 její úkoly. Užitečnými ustanoveními jsou dále tato:

„V čele Vojenské policie stojí náčelník Vojenské policie, kterého jmenuje a odvolává ministr obrany po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu. Náčelník Vojenské policie je přímo podřízen ministru obrany.“¹¹³

„Organizační strukturu Vojenské policie stanoví ministr obrany po projednání v příslušném výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu“¹¹⁴.

Zákonodárce v tomto případě naprosto rezignoval na určení právní formy, organizačního zařazení a potřebné vztahy součinnosti s ozbrojenými silami, které se přirozeně realizují i přes uvedenou legislativní propast. Je s podivem, že ani nedávnou rekonstrukcí nedošlo oproti původnímu znění ke zpřesnění¹¹⁵.

Praktické zkušenosti ze spolupráce Vojenské policie a armády s policií pak ukazují sice organizační i právní komplikace při koordinaci a jednotnosti zajištění některých nestandardních úkolů, při tom však přirozenou vůli a silné odhodlání navzdory komplikované právní úpravě dospět ke konstruktivnímu výsledku. Autor této práce si dovoluje vyjádřit potěšení nad vysoce nadstandardními vzájemnými vztahy tak, jak je má možnost při své službě vnímat.

Shrnutím této kapitoly je tedy zajímavé zjištění, že existují organizace s méně kvalitní právní úpravou, než má policie, jak co se týká jednotnosti, tak organizačních předpokladů pro efektivní řízení. Náčelník Generálního štábu Armády České republiky nemůže sám měnit organizační strukturu armády, je na rozdíl od policejního prezidenta ministru obrany podřízen a jeho podřízení podléhají přímé kontrole Ministerstva obrany. Ministr obrany vedle toho neřídí celé ozbrojené síly, neboť Vojenská kancelář prezidenta republiky v sobě

¹¹² § 5 zákona č. 300/2013 Sb.

¹¹³ § 6 odst. 1 zákona č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii).

¹¹⁴ § 7 zákona č. 300/2013 Sb.

¹¹⁵ Zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii.

obsahuje část vojáků jemu nepodřízených. No a konečně prezident republiky má ve „své“ Hradní stráží hudebníky podřízené prezidentovi policejnímu.

2.4. Platná právní úprava Úřadu práce České republiky

Relativní odbočkou od nastavené linie postupného procházení bezpečnostních sborů (a ozbrojených sil včetně Vojenské policie a Vojenského zpravodajství) je i tato kapitola stručně uvádějící změny organizační struktury a především změny statusové v systému úřadů práce tak, jak byly zřízeny podle předchozích právních předpisů¹¹⁶.

Podle platné právní úpravy¹¹⁷ existuje jediný Úřad práce České republiky, ten je správním úřadem s celostátní působností a je účetní jednotkou. Jeho sídlem je Praha.¹¹⁸

Podle citovaného právního předpisu se člení na generální ředitelství a krajské pobočky, jejichž součástí jsou kontaktní pracoviště.

Na rozdíl od původní právní úpravy, kdy jednotlivé úřady práce byly správními úřady a tomu odpovídala vnitřní dělba práce, rozdělení pravomocí, komunikační toky a přirozeně také možnosti poskytování služeb klientům, dochází ke kvalitativní změně. Samotný legislativní proces doprovázela pestrá odborná diskuse, ze které dokonce pronikly na veřejnost i kritické názory obhajující původní organizační model. Pro autora této práce je významné uvést zde některé argumenty v rámci kritiky používané a označované jako negativní dopady tehdy chystané změny.

Denní tisk¹¹⁹ dne 16. září 2010 uveřejnil k této věci soubor následujících negativních názorů uspořádaných však v originálu do souvislého textu obohaceného pepnými poznámkami zde v zájmu věcnosti textu neuvedenými:

1. generální ředitelství nejsou potřeba, vedou k nepružnosti, centralismu, atd.,

¹¹⁶ Např. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti ve znění platném do 31. 3. 2011, zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti;

¹¹⁷ zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů;

¹¹⁸ § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 73/2011 Sb.

¹¹⁹ Drábkův úřad práce – pružnější a úspornější? in: Haló noviny, 16. 9 2010;

2. podřízené organizační složky by měly mít právní subjektivitu v zájmu rychlosti vyřizování napadlé agendy,
3. předávání žádostí zdola nahoru s průvodními doklady, vysvětlivkami, doporučeními apod., několikeré prohánění spisovou službou na různých úrovních, čekání na rozhodování na ústředí, které nezná konkrétní situaci, a následné předání výsledku směrem dolů, potom případně opětovné otevírání případu proto, že ke správnému zhodnocení a rozhodnutí ještě nějaká informace chyběla, je zdlouhavé a nepružné, prostě nevyhovující,
4. kumulace činností možná na nižší úrovni (původní stav) nebude po změně možná, nedojde k uváděné úspoře pracovních míst,
5. nepřípravenost informačních systémů na centralizovaný způsob řízení organizace,
6. prodloužení vyřízení a prodražení veřejných zakázek po jejich kumulaci na centrální úrovni mimo jiné i posunem do nadlimitní velikosti,
7. nemožnost vyhodnotit skutečné úspory.

Autorovi této práce se nepodařilo získat kontakt na autora článku, přestože o něj v redakci citovaného deníku požádal. Cenné informace se však podařilo získat konzultací jak na generálním ředitelství, tak na úrovni nižší.

Podstatou posuzování výše uvedených argumentů bylo vedle jejich podstaty samotné (viděno obecně) také zohlednění funkčních vazeb uvnitř organizace, ke které se vztahovaly. Ohledně argumentů samotných lze u některých z nich vyjádřit souhlas a stejnou zkušenost v případě, že nedojde (nejlépe dostatečně předem) k rozumné delimitaci pravomocí zpět do teritorií (např. body 1 až 3). Jinde vše závisí na konkrétních okolnostech (body 4 a 5). Uváděné komplikace u veřejných zakázek (bod 6) jsou přirozeným důsledkem centralizace, jakkoli se zpravidla obecně tvrdí, že centralizací a hromaděním zakázek dochází díky množstevním slevám k dosažení úspor. Skutečná čísla s odstupem více roků budou jistě zajímavá, nejsou však podstatou této práce.

Cílem konzultací bylo zjistit stav funkčních vazeb uvnitř Úřadu práce a jejich případnou podobnost s vazbami v policii. Jejich vzájemným porovnáním pak mělo dojít k vysvětlení zcela opačného názoru na právně-ekonomické změny. Zatímco ohledně centralizovaného Úřadu práce zněly argumenty proti takové změně, policie zastávala ve svém případě názor obdobnou reorganizaci sice podporující, prakticky však nerealizovanou.

Konzultacemi na generálním ředitelství i na úrovni kontaktního pracoviště (rozuměj, okresní úroveň) nebyly zjištěny zcela mimořádné vazby denní spolupráce napříč celou organizací plošně na celém obhospodařovaném území tak, jako u policie. Z hlediska plynulého zajištění plnění svěřených úkolů se tedy nepodařilo nalézt činnosti, jejichž výkon by byl výrazně komplikován právně ekonomickou samostatností úřadů práce. Není totiž obvyklé, aby úřad práce např. v Karlových Varech zajistil určité informace od klienta pro úřad práce ve Žďáru nad Sázavou. Nemá tak s tím souvisící výdaje ani další povinnosti účetní, evidenční a další. Je však možné takovou součinnost realizovat na úrovni krajské, a to i v opačném směru – klient místně „příslušný“ ke kontaktnímu pracovišti v Berouně může své záležitosti vyřizovat např. v Mladé Boleslavi, což za původní právní úpravy možné nebylo. Zároveň nebyly potvrzeny průtahy ve vyřizování všemožných písemností vnitřního pracovníprávního či jiného charakteru, jak to předpokládal autor citovaného článku a jak by se to mohlo stát v případě špatného nastavení vnitřní dělby pravomocí.

Při zohlednění praktických požadavků pracovníků nadřízených řídicích úrovní – jednotnost informací, prostupnost organizace pro pohyb osob i majetku, atd. – je záměr sjednotit všechny úřady práce do statusově jediné organizace pochopitelný. Závěrem lze tedy uspokojivě shrnout, že protože byly právní úkony organizačního charakteru i jiné méně významné úkony podle získaných informací rozumně přeneseny „zpět“ na úroveň kontaktních pracovišť, funguje systém podle všeho uspokojivě při dosažení výše uvedeného efektu sjednocení se všemi doprovodnými jevy (úspory, standardizace, atd.).

2.5. Platná právní úprava České obchodní inspekce

Obdobně jako Úřad práce České republiky je také Česká obchodní inspekce orgánem s celostátní působností a člení se na nižší územní složky.

Zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, stanoví, že Česká obchodní inspekce je orgánem státní správy podřízeným Ministerstvu průmyslu a obchodu a v jejím čele stojí ústřední ředitel¹²⁰. Srovnání s policií je potud možné – jde o celostátní orgán podřízený věcně příslušnému ústřednímu orgánu státní správy – ministerstvu průmyslu a obchodu – a v jeho čele stojí jediný funkcionář (ústřední ředitel).

K územnímu členění tento zákon dále stanoví zajímavě, nikoli však překvapivě, že Česká obchodní inspekce se člení na ústřední inspektorát a jemu podřízené inspektoráty mající územní působnost pro tyto kraje a toto sídlo¹²¹:

- a) Středočeský a Hlavní město Prahu se sídlem v Praze,
- b) Jihočeský a Vysočina se sídlem v Českých Budějovicích,
- c) Plzeňský a Karlovarský se sídlem v Plzni,
- d) Ústecký a Liberecký se sídlem v Ústí nad Labem,
- e) Královéhradecký a Pardubický se sídlem v Hradci Králové,
- f) Jihomoravský a Zlínský se sídlem v Brně,
- g) Olomoucký a Moravskoslezský se sídlem v Ostravě.

Na tomto členění je pozoruhodné rozdělení územní působnosti do sedmi územních inspektorátů připomínajících členění státu podle zákona č. 36/1960 Sb. Koncentrace Prahy a Středočeského kraje byla v policii např. ve službě cizinecké policie rovněž využívána. Zajímavé je zařazení kraje Vysočina k inspektorátu jihočeskému. Bylo by již mimo rozsah této práce zkoumat, zda k tomu vedly důvody např. dopravní obslužnosti pro inspektory či naopak dotčené subjekty nebo prostě snaha o rovnoměrné zatížení všech inspektorátů (rovněž pro srovnání s policií se hodí připomenout, že v transformační fázi z 8 na 14 krajských

¹²⁰ § 1 odst. 1 a 2 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů.

¹²¹ § 1 odst. 3 zákona č. 64/1986 Sb.

ředitelství policie patřil kraj Vysočina k Jihomoravskému krajskému ředitelství se všemi dopady zatížení ve správním řízení).

Pro majetkoprávní uspořádání stanoví zákon, že Česká obchodní inspekce je organizační složkou státu a je účetní jednotkou¹²². Prosté ustanovení na rozdíl od policie sjednotilo celou organizaci, která má jediný status navenek, jeden majetek, atd.

Pro členění správních orgánů dále zákon stanoví, že jako orgán prvního stupně rozhoduje ve správním řízení inspektorát příslušný podle své územní působnosti. O odvolání proti rozhodnutí inspektorátu rozhoduje ústřední inspektorát; v případech, kdy v prvním stupni rozhodl inspektorát podle věty první, je ústřední inspektorát příslušný též k vedení přezkumného řízení¹²³. Jednoznačně se zde stanoví správní orgány obdobně jako pro policii při provádění kontrol podle zákona o zbraních¹²⁴ či ve správním řízení s cizinci podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Zákonodárce učinil z České obchodní inspekce jednoduše organizovaný orgán s jednotným právním a ekonomickým statutem navenek. Vytvořil zároveň orgán pro veřejnost dobře čitelný, takže by nemělo docházet k pochybením ve vzájemných jednáních, resp. právních úkonech.

2.6. Platná právní úprava České inspekce životního prostředí

Do třetice civilních orgánů státní správy se zde uvádí vedle Úřadu práce České republiky a České obchodní inspekce ještě Česká inspekce životního prostředí, která rovněž působí na celém území našeho státu a zároveň je územně členěna.

Podle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, je Česká inspekce životního prostředí podřízena Ministerstvu životního prostředí České republiky. Znamená to jednak obecné systémové zařazení tohoto orgánu do působnosti jednoho z ústředních orgánů

¹²² § 1 odst. 4 zákona č. 64/1986 Sb.

¹²³ § 1 odst. 5 zákona č. 64/1986 Sb.

¹²⁴ Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu.

státní správy s návazností na jeho rozpočet, zároveň určení nadřízeného správního orgánu, jak bude rozvedeno dále.

Česká inspekce životního prostředí je organizační složkou státu a účetní jednotkou¹²⁵. Člení se na oblastní inspektoráty a ústředí¹²⁶, všechny najednou jsou však ekonomicky jedinou organizací. Jednoduchý a srozumitelný status neměla od počátku, nicméně platný právní stav je z hlediska zaměření této práce ideální.

Pro úplnost dlužno uvést, že ve správním řízení rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí inspekce o přestupku Ministerstvo životního prostředí. Jasně stanovené správní orgány rovněž přispívají k právní jistotě účastníků řízení, k úspoře administrativních úkonů, když není nutné jednotlivé písemnosti postupovat správněmu správnímu orgánu.

¹²⁵ § 1 odst. 3 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

¹²⁶ § 1 odst. 2 zákona č. 282/1991 Sb..

ČÁST TŘETÍ - Skutečný stav policie

3.1. Skutečný stav obecně

Z názvu této kapitoly i z celkového konceptu této práce lze nepochybně vyčíst kritický autorův pohled na platnou právní úpravu největšího bezpečnostního sboru České republiky. Zda je kritika dostatečně konstruktivní a vyvážená, necht' posoudí čtenář. Na každý pád se o pokud možno vyvážený pohled snažím dlouhodobě při své každodenní činnosti pro Českou republiku a také na těchto stránkách.

Není vždy jednoduché nalézt alespoň nějaká pozitiva při studiu právní úpravy jiných srovnatelných organizací, někdy se to nepodaří ani při osobních konzultacích s příslušnými pracovníky. Také vyznění této kapitoly bude převážně kritické. Vychází z dlouhodobě sbíraných negativních zkušeností z pohledu pracovníka zařazeného na prezidium, tzn. nejvyšším řídicím článku celé organizace. Zde se střetávají bezradné dotazy podřízených útvarů nevyhnutelně a neodkladně realizující každodenně jednotlivá opatření přijatá v rámci reformy policie s politickými záměry dopadajícími shora z ministerstva na policejního prezidenta a jeho náměstký.

Autor této práce měl tu příležitost vést v letech 2007 až 2011 analyticko-legislativní odbor kanceláře policejního prezidenta, zjednodušeně právní pracoviště prezidia. Také zde se i nadále hledají řešení vyhovující potřebám policie a manévrující mezi průběžně se měnícími záměry vlády České republiky a především ministerstva. Opakovaně se potvrzuje výstižnost symbolu právnické profese – zkroucenost paragrafu a stejný vzhled i při jeho otočení hlavou dolů.

Všechny zde uvedené informace byly podrobeny pečlivému posouzení z hlediska povinnosti zachovat mlčenlivost o skutečnostech zjištěných při výkonu služby, a které zároveň vyžadují, aby zůstaly utajeny před nepovolanými osobami¹²⁷.

Jak již bylo řečeno výše v této práci, policie zpočátku zásadně nesouhlasila se zněním zákona 273 tak, jak byl přijat a jak je nyní stále platný. Vedle shromážděných negativních zkušeností se v policii až na dílčí výjimky od

¹²⁷ § 115 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb.

několika krajských ředitelů nepodařilo získat jedinou zkušenost pozitivní, která by stávající status hodnotila dobře. Autor se proto pokusil získat je v hasičském záchranném sboru a dále je příležitostně uvede. Existenci vícero organizačních složek státu dohledal dále v celní správě, ovšem při zachování jednotnosti jejího účetnictví není dost dobře možné oba sbory dále srovnávat a zkušenosti u celní správy získané aplikovat v policii.

Právní úprava zpravodajských služeb nemá s ohledem na velikost těchto organizací valný význam – ani u nich však neměl zákonodárce odvahu rozdrobit je do více organizačních složek státu. Posledním vytvořeným bezpečnostním sborem je relativně nová Generální inspekce bezpečnostních sborů¹²⁸. Také ona je jedinou organizační složkou státu a jedinou účetní jednotkou. Policie má tedy co dohánět a uvedením špatných příkladů v porovnání s hrstkou těch dobrých chce autor dospět k návrhu řešení prospěšného pro dobré fungování policie, pro její snadné a efektivní řízení, tedy k návrhu řešení potřebného pro Českou republiku.

3.2. Skutečný stav konkrétně

Uvedeny budou dále postřehy získané jak každodenní činností autora v rámci jeho služebního poměru, tak zkušenosti zjištěné osobní či telefonickou konzultací a studiem odborné literatury. Vedle již výše uvedených komplikací při aplikaci zákona 273 nelze pominout následující argumenty.

Policejní prezident má odpovědnost za fungování policie jako celku a má tedy právo požadovat takové uspořádání, které podle jeho argumentace a zjištění povedou k zefektivnění jejích činností (což je mimochodem jedna z nejdůležitějších priorit opakovaně stanovovaných vládou). Skutečnost je však mnohdy opačná a ministerstvo v takových případech nejen že podmínky pro činnost policie velice významně v mnoha případech nevytváří, ale podle tvrzení některých pracovníků přímo naopak plnění jejích úkolů blokuje. Zde by bylo namístě doložit konkrétní příklad takové blokace. Sice by bylo možné seřadit zde seznam jednotlivých zasílaných písemností a u nich uvést dobu (ne)vyřizování. Už tak rozsáhlá práce by tak ale odbočila do nedůležitých detailů.

¹²⁸ Zákon č. 341/2011 Sb.;

Z důvodu ekonomické samostatnosti jednotlivých krajských ředitelství policie a odpovědnosti krajského ředitele za hospodárnost, účelnost a efektivitu vynakládaných prostředků v situaci výrazného snižování rozpočtovaných prostředků volí jednotlivé organizační složky státu vlastní přístupy, jak se s rozpočtovými škrty vyrovnat. V praxi vzniká a prohlubuje se rozdílnost v rámci podmínek pro jednotlivé policisty a zaměstnance na jednotlivých útvarech policie. Tyto problémy se sice snaží prezidium řešit, nicméně svými rozhodnutími zajišťujícími jednotnost podmínek a standardů služby (každý občan České republiky má mít nárok na stejný standard služby) zakládá jiné organizační složce státu náklady, za které ale nese odpovědnost krajský ředitel, ne autor opatření, tzn. policejní prezident.

Dále je zajímavé uvést, že příspěvková organizace Zařízení služeb pro Ministerstvo vnitra opakovaně nechce v některých případech provádět činnosti pro jinou organizační složku státu, než je ministerstvo. Zatímco pro prezidium a celostátní útvary zpravidla zůstává zachován standard poskytování konkrétních služeb bezplatně, pro krajská ředitelství policie tomu tak není. Zřizovací listina této příspěvkové organizace však mezi útvary policie nerozlišuje. Změnit tento stav, nebo finanční prostředky za ostatní činnosti delimitovat, se však v této souvislosti ministerstvo podle dostupných informací nechystá. Ministerstvo na svoji podporu uvádí ve stanoviscích protichůdné argumenty dokládající buď základní neznalost či účelovost¹²⁹. Formální rozdělení policie do více organizačních složek státu se stále častěji negativně projevuje v navrhovaných opatřeních.

Je-li zřízeno 14 organizačních složek státu, mají tyto organizace povinnost plnit činnosti, ke kterým musí mít i aparát (i kdyby tyto činnosti měli zaměstnanci vykonávat jen na zlomek pracovního úvazku). Naopak takové činnosti prováděné v jednom místě jsou efektivnější a dochází zde k úspoře časové i materiální (např. počet vyplňovaných formulářů). Příkladem je nejen počet auditorů (každé krajské ředitelství policie musí mít ze zákona alespoň jednoho), rovněž tak hlášení pro

¹²⁹ Podrobněji viz např. písemnosti k č. j. MV-62338-36/OSM-2011 (návrh) a nařízení Ministerstva vnitra č. 3/2012 k zajištění pracovních a služebních akcí v objektech provozovaných Zařízením služeb pro Ministerstvo vnitra, písemnosti k autooprávenství, atd.

Českou správu sociálního zabezpečení, finanční úřady, zdravotní pojišťovny, roční zprávy, atd. by se nemusely posílat víckrát.

Obdobný úsporný efekt, resp. v platném stavu naopak plýtvání lidskými i materiálními zdroji přináší nutnost upravovat stejné věci patnáctkrát namísto dokumentu jednoho. Jestliže právní předpis například stanoví povinnost vydat pracovní řád, musí jej vydat každé krajské ředitelství policie (14x) a pro prezidium a celostátní útvary je vydává ministerstvo. Podobně obecně známá kolektivní smlouva by oproti současnému stavu měla za policii jen jeden podpis - podpis policejního prezidenta.

Zajištění vybraných činností v teritoriu s sebou nese nutnost vyžádat materiální, ubytovací i další druhy výpomoci od jiných útvarů policie, tzn. od jiných organizačních složek státu – je-li to právně bezvadné a je-li naopak prakticky možné vykonávat např. kontrolu léčebného režimu podle právního předpisu¹³⁰, by bylo zajímavé posoudit.

3.2.1. Centrální nákupy

V oblasti centrálních nákupů neplatí obecně a absolutně se zde netvrdí, že je třeba na základě provedených analýz upřednostňovat jednotný (centrální) nákup, ale konstatuje se jednoznačný závěr provedených analýz, na základě kterého bylo v minulém období realizováno zavedení centrálních nákupů v rámci celého ministerstva na vybraný materiál (např. informační a komunikační technologie, papír, nábytek, pneumatiky, pohonné hmoty, energie a podobně).

Stejně jako jsou materiály průřezově používány v rámci celého ministerstva, jsou i materiály v policii z hlediska ročního finančního objemu vhodné k určení do centrálního nákupu (např. zbraně a střelivo, policejní služební dopravní prostředky, výstrojní materiál poskytovaný policistům).

Centrální nákupy jsou potřebné a generují úspory. Existují o tom více či méně objektivní doklady, i samotné ministerstvo na základě této premisy navrhuje zásadní koncepční opatření¹³¹ všeho druhu. Současné organizační uspořádání samozřejmě centrální nákupy umožňuje, což je také dokázáno již realizovanými

¹³⁰ § 76 odst. 1 zákona č. 187/2006 Sb. o nemocenském pojištění.

¹³¹ Viz k tomu např. záměr rozšířit předmět podnikání České pošty, s. p., a učinit z ní prakticky národního operátora (MV-14287-1/NS-2012 ze dne 2. února 2012) nebo z minulosti transformaci informačních a komunikačních technologií v ministerstvu (č.j. MV-51003-31/SSK-2008).

akcemi, ale současně je také jednoznačně prokázán nárůst administrativy v případě, že je centrální nákup realizován pro různé organizační složky státu. Jedná se hlavně o oblast zadávacího řízení a oblast distribuce finančních prostředků na tyto centrální nákupy.

V oblasti zadávacího řízení je podle právního předpisu¹³² nutné uzavřít mezi centrálním zadavatelem a přístupujícím veřejným zadavatelem a samozřejmě vést příslušnou dokumentaci. Konkrétně u policie to znamená uzavřít smlouvu mezi centrálním zadavatelem a 14 veřejnými zadavateli (organizačními složkami státu).

V oblasti distribuce finančních prostředků je evidován značný nárůst rozpočtových opatření. Např. za rok 2010 bylo v rámci jednotného nákupu pro policii zpracováno a provedeno cca 400 rozpočtových opatření na finanční prostředky v rámci ostatních běžných výdajů, jejichž příčinou bylo pouze a jediné rozdělení policie na organizační složky státu. Všechna rozpočtová opatření musí být realizována cestou ekonomického odboru ministerstva. V oblasti nákupu v rámci investičních prostředků je situace obdobná. Konkrétně například při nákupu investičního majetku (služební dopravní prostředky pro všechny organizační složky státu) se opakovaně zpracovává 15 investičních záměrů a tak celá související administrativa příslušně narůstá, protože to znamená 15 registrací, 15 stanovení výdajů, 15 vyhodnocení a to vše oproti jednomu dokumentu v každé fázi při realizaci centrálního nákupu v rámci jedné organizační složky státu. A to je záležitost jedné smlouvy.

Současně to v další fázi přináší jak v oblasti ostatních běžných výdajů, tak i investic úměrný nárůst účetních a bankovních operací.

V různých fázích vzájemného vyjednávání mezi policií a ministerstvem byly někdy vzneseny argumenty uvádějící, že některým organizačním složkám státu daný stav vyhovuje a praktikují ho dlouho. To ale v žádném případě nemůže znamenat, že se jedná o ekonomicky nejvýhodnější systém, který nejlépe slouží k naplnění účelu zákona o majetku státu a zákona o finanční kontrole. Je totiž velmi komplikované zajistit potřeby policie v popsáném systému, když zákon o majetku státu stanoví, že majetek se pořizuje k plnění funkcí státu (konkrétní organizační složky) anebo v souvislosti s plněním těchto funkcí,¹³³ že

¹³² Zákon č. 137/2006 Sb. o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, i podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

¹³³ § 8 odst. 1 písm. a) zákona č. 219/2000 Sb.

hospodaření s určitým majetkem přísluší té organizační složce, která je účetní jednotkou a potřebuje jej k plnění funkcí státu nebo jiných úkolů v rámci své působnosti nebo stanoveného předmětu činnosti¹³⁴, a že za úplatu lze nabývat pouze majetek, který splňuje předpoklady stanovené v ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) a b) a příslušné organizační složce (§ 9) bude sloužit pro zabezpečení výkonu její působnosti anebo její činnosti, pokud nejde o nabytí ve veřejném zájmu¹³⁵.

3.2.2. Majetek obecně

Pro účelné a efektivní fungování systému materiálně-technického zabezpečení policie, zejména u majetkových základů strategického charakteru (policejní materiál nekomerčního charakteru), které v rozhodující míře determinují míru slučitelnosti při součinnosti jednotlivých organizačních součástí policie, je nezbytné a ekonomicky výhodné zabezpečit operativní pohyb tohoto majetku v rámci celého bezpečnostního sboru.

V praxi převod, byť jednotlivého prostředku (např. donucovací a balistické prostředky, zbraně, výbušky, munice, služební psi vysílání do výcvikových středisek) z důvodu zabezpečení základních potřeb, oprav majetku, jeho reklamací, naplňování a optimalizace provozovaných počtů či zásob vyžaduje v rámci pohybu majetku mezi jednotlivými organizačními složkami státu uskutečnit následující administrativně organizační postup:

- a) vznik potřeby (např. zabezpečení bezpečnostního opatření) – vydání pokynu k výdeji majetku,
- b) příprava majetku a jeho rezervace v účetním systému,
- c) vydání rozhodnutí o nepotřebnosti majetku¹³⁶,
- d) vytvoření zápisu o převodu majetku,¹³⁷
- e) schválení zápisu o převodu majetku mezi statutárními zástupci jednotlivých organizačních složek státu,
- f) doručení zápisu k odpovědným referentům a vyhotovení dokladů,
- g) vlastní předání majetku k plnění úkolů.

¹³⁴ § 9 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

¹³⁵ § 12 odst. 3 zákona č. 219/2000 Sb.

¹³⁶ § 14 zákona č. 219/2000 Sb.

¹³⁷ § 19 zákona č. 219/2000 Sb.

Naopak byla-li by policie jedinou organizační složkou státu a účetní jednotkou, administrativně organizační postup by se zkrátil o body c) a d) a body e) a f) by se omezily na pouhé vyhotovení dokladů.

Kromě organizačně časové náročnosti zúřadování procesu převodu majetku dochází návazně v řadě případů (např. před extremistickými akcemi, které jsou hlášeny jen několik dnů předem, nebo akcemi typu hudební festival) k dalším nákladům při prevozech zápisů v rámci České republiky a to z důvodů splnění uvedených zákonných podmínek v omezeném čase.

Jiným příkladem je materiál zabezpečený v roce 2010 centrálně pro potřeby efektivního dohledu nad oblastí zbraní a střeliva nákupem přístrojů k detekci alkoholu v dechu (Dräger). K tomu, aby bylo možné je předat do užívání krajským ředitelstvím policie, proběhla administrativní procedura zápůjčky těchto přístrojů. Krajská ředitelství policie však neměla na zapůjčený materiál v rozpočtu prostředky na jejich servis (pravidelnou kalibraci). Z rozpočtu prezidia nelze v souladu s právním řádem zajišťovat servis přístrojů, které užívají krajská ředitelství policie (jiné organizační složky státu). K operativnímu zajištění servisu jim byly přístroje přeúčtovávány jako nepotřebný majetek.

Jiným příkladem v řadě je potřeba mít zásobu na centrální úrovni např. pro krizové jevy (povodně či jiné živelní pohromy, ptačí chřipka a jiné průběžně se objevující pandemie) a o tom, kam a v jaké výši bude zásoba vydána, se z pochopitelných důvodů rozhoduje až ve chvíli, kdy k události dojde. V tomto případě nejde o skutečnost výjimečnou pro policii – autorovi je známo z nejpovolanějšího zdroje, jak je věc řešena u hasičského záchranného sboru. Rovněž tam je centrální zásoba evidována u některé z organizačních složek státu, ze kterých hasičský záchranný sbor sestává. Teprve při vzniku takové mimořádné situace je v jedné organizační složce státu prohlášen za nepotřebný a (překvapivě) o něj projeví zájem organizační složka státu jiná.

Jak reagovat organizačně na stav, kdy policie má dlouhodobě jeden sklad pro vyřazovaný a likvidovaný materiál zbrojního charakteru, ale proti její vůli zákonodárce vytvoří z jednotné organizace organizací patnáct? O zbraně nepotřebné v krajských ředitelstvích policie – zjednodušeně - projeví zájem prezidium, aby jej vzápětí prohlásilo za nepotřebné a zlikvidovalo či prodalo

(obdobně např. omamné a psychotropní látky). Proces je však stále efektivnější, než kdyby celou proceduru měla vykonávat jednotlivá krajská ředitelství, která pro tyto potřeby nemají ani prostory, ani personál.

Výčet marností v oblasti majetku by mohl pokračovat dále. Uvedu již je heslovitě křiklavé skutečnosti další.

Detašovaná pracoviště, která jsou v nájmu u jiných organizačních složek státu, nemohou provádět nutné stavební úpravy nemovitostí, neboť by se jednalo o zhodnocení „cizího“ majetku.

Neefektivní je rovněž provádění servisu a údržby majetku na odloučených pracovištích (celorepublikové útvary), kdy se ekonomická činnost neprovádí přes útvary územně příslušné organizační složky státu, ale přes ty útvary, které jsou v nájmu. K servisní činnosti a údržbě se v řadě případů jezdí na vzdálenost i několika set kilometrů.

Pozitivní přínos by přineslo i zjednodušení při přesunech majetku, např. při přeúčtování materiálu vydaného na zápůjčkový list při přemístění policisty, při výdeji centrálně zabezpečeného majetku ze skladů policejního prezidia (nakládání s majetkem se mezi organizačními složkami státu navzájem uskutečňuje na základě zápisu¹³⁸, což opět znamená jinými slovy řadu administrativních úkonů s tím souvisejících, které by v rámci jednoho účetnictví nebyly vyžadovány).

3.2.3. Rozpočet a hospodaření s finančními prostředky

Financování nákupu majetku je realizováno z rozpočtu prezidia formou centrálních nákupů převodem finančních prostředků na krajská ředitelství policie. Všechna rozpočtová opatření musí být realizována cestou ekonomického odboru ministerstva.

Postup při realizaci jednoho rozpočtového opatření v jednom obchodním případě znamená žádost o rozpočtové opatření vytvořenou v počtu 15 na odboru veřejných zakázek prezidia, na základě podepsané kupní smlouvy musí být zaslána k verifikaci na jednotlivá krajská ředitelství policie a jinému pracovišti prezidia. Po jeho podpisu jednotlivými statutárními zástupci krajských ředitelství je na prezidiu vystavena souhrnná žádost o rozpočtové opatření a zaslána na ekonomický odbor ministerstva. Následné rozpočtové opatření zasláné

¹³⁸ § 19 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb.

ekonomickým odborem ministerstva na prezidium je realizováno na jednotlivá krajská ředitelství policie a příslušné pracoviště prezidia. Na základě tohoto jednoho rozpočtového opatření tak musí být vyhotoveno a zasláno až 15 dílčích rozpočtových opatření.

V praxi to na jednoduchém příkladě znamená, že při realizaci nákupu orientačních testů na zjišťování omamných a psychotropních látek v těle řidičů je vytvořeno 15 žádostí o rozpočtové opatření a následně 15 rozpočtových opatření. V případě jedné organizační složky státu by toto rozpočtové opatření nebylo realizováno, neboť nákup včetně zaplacení by provedlo prezidium a na krajská ředitelství policie by byl převeden již nakoupený materiál podle jejich aktuální potřeby. Souhrnně to znamená, že v počtu 22 provedených opatření v roce 2010 jen v oblasti ostatních provozních výdajů bylo nutno vytvořit 320 žádostí o rozpočtové opatření na jednotlivé organizační složky státu v policii a následně je zaslat na ekonomický odbor ministerstva.

3.2.4. Nároky z nespotřebovaných výdajů

V oblasti využití vytvořených nároků z nespotřebovaných výdajů minulých let¹³⁹, které nelze převádět mezi jednotlivými organizačními složkami státu nelze neuvést, že i zde by v případě jedné organizační složky státu bylo možné efektivnější využití těchto nároků a jejich přesun mezi jednotlivými krajskými ředitelstvími policie podle aktuální potřeby. Platná právní úprava to bohužel neumožňuje.

Jediným řešením byl v minulosti realizovaný převod nároků z nespotřebovaných výdajů na ústřední orgán (odbor strukturálních fondů ministerstva) a ten musel vrátit rozpočtové prostředky ve stejné výši. Tento proces je ale zdlouhavý a přeci jen nejistý z pohledu udržení prostředků v rozpočtu policie.

V kapitolním sešitu je ve všech oblastech příjmů i výdajů rozpočet policie plánován na 14 organizačních složek státu na limit výdajů pro 14 krajských ředitelství policie a limit výdajů pro prezidium včetně útvarů s celostátní působností, tj. pro organizační složku státu ministerstvo. Na základě rozhodnutí

¹³⁹ § 47 odst. 1 písm. d) zákona č. 218/2000 Sb.

policejního prezidenta dochází podle potřeby v průběhu roku v rámci celé policie k přerozdělování finančních prostředků a počtu rozpočtovaných pracovníků (obou kategorií, tzn. policistů i zaměstnanců). To má za následek zpracovávání velkého množství žádostí o rozpočtová opatření adresovaná na ekonomický odbor ministerstva, případně na odbor programového financování ministerstva. Zpracovávání žádostí o rozpočtová opatření mezi jednotlivými organizačními složkami státu jsou ve všech oblastech výdajů během roku značně časově náročná, zvyšují administrativu a především v závěru roku, kdy probíhá ukončení finančního roku, zatěžují značný počet zaměstnanců.

Není na škodu uvést i další negativní příklad - problematiku bankovních účtů. Pro potřeby plnění úkolů služby cizinecké policie musí každé krajské ředitelství policie mít zřízen účet, na který se zasílají náklady spojené se správním vyhoštěním, které je cizinec povinen uhradit, nebo účet pro složení finanční záruky¹⁴⁰. Obdobná situace se opakuje u účtu pro fond kulturních a sociálních potřeb, výdajový i příjmový účet, účet depozitních cizích prostředků, atd. I zde je výsledek porovnání s jiným obecným řešením již předem jasný.

Výhody centrálního řízení lze nalézt v oblasti fondu kulturních a sociálních potřeb. Zde, ať již pro potřeby stanovení jednoznačných kritérií např. pro udělování nenávratných finančních výpomocí a sledování počtu těchto případů, nebo u půjček z tohoto fondu (počet ručitelů apod.) či jednotných podmínek pro poskytování příspěvků na penzijní, případně i životní pojištění (různá výše příspěvku a vznik možnosti podání žádosti podle různého množství odpracovaných let) je centralizace přínosná pro stanovení jednotných podmínek, přehledu, snadnější kompenzace případných dopadů jiných sociálních opatření vlády nebo např. zákonodárce.

Nevýhody souvisící se stravováním byly popsány již v jiné předchozí kapitole této práce. Jen pro úplnost je zde připomínám – vždyť zabezpečení „závodního“ stravování je významnou součástí péče o pracovníky, významnou položkou v rozpočtu a zároveň je lze dobře použít jako kritérium pro zjištění srovnatelnosti podmínek zajištěných všem pracovníkům. Nejde při tom jen o čistě

¹⁴⁰ Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů

služební přesuny do jiné organizační složky státu (jiného krajského ředitelství policie, častou příčinou jsou vzdělávací či jiné akce v policejních školách).

3.2.5. Finanční prostředky získávané z evropských fondů

Zajímavým a snadno představitelným okruhem komplikací vznikajících se stávajícím statusem policie je oblast čerpání finančních prostředků z EU. Při přípravě projektů pro celostátní útvary policie vzniká problém při určení statutárního zástupce žadatele o veřejnou finanční podporu, když v projektových žádostech je nutné určit identifikační číslo žadatele.

Statutárním zástupcem organizační složky státu ministerstvo je ministr vnitra. V projektech týkajících se činnosti policie podepisuje projektové žádosti policejní prezident, který je k tomuto oprávněn podle vnitřního předpisu¹⁴¹. U některých projektů pak vykonává roli odpovědného orgánu, nebo roli zprostředkujícího subjektu odbor, který je rovněž součástí organizační složky státu ministerstvo.

Aby těch překvapivých skutečností nebylo málo, nejedná se vždy o stejné pracoviště - někdy se jedná o odbor strukturálních fondů ministerstva, někdy o odbor azylové a migrační politiky ministerstva. Tím vzniká situace, že žadatelem o finanční podporu i orgánem schvalujícím a přidělujícím žádanou podporu je tatáž organizační složka vedená pod identifikačním číslem 00007064.

U programu Leonardo da Vinci, vypracovala a předložila policie projektovou žádost na projekt Mobility VETPRO, který je zaměřen na problematiku dopravního zpravodajství. V policii jej zajišťuje operační odbor prezidia. Přestože projektová žádost byla více než rok schválena, odpovědný orgán tohoto programu – Dům zahraničních služeb – Národní agentura pro evropské vzdělávací programy¹⁴² - dlouho váhal přidělit na projekt grant, neboť měl pochybnosti ve věci určení statutárního zástupce žadatele. Tím pádem se zpozd'oval harmonogram realizace projektu a doba možného využití finančních prostředků. Autor této práce opakovaně i v této věci vyřizoval konkrétní

¹⁴¹ Čl. 20 nařízení Ministerstva vnitra č. 45/2011 o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti.

¹⁴² Je zařazena v Ministerstvu pro místní rozvoj.

písemnosti směřované k doložení oprávnění policejního prezidenta schvalovat jednak žádosti o poskytnutí takového grantu, následně pak schvalovat jednotlivé dílčí dokumenty celého projektu. Ani přes doložení vnitřních předpisů na úrovni ministerstva (citováno výše) se nedařilo zástupce odpovědného orgánu přesvědčit a požadoval vyhotovení ad hoc dokumentu schváleného ministrem¹⁴³.

Jiná situace nastává při realizaci projektů, které mají celorepublikový rozsah, týkajících se policie jako celku, ale majetkově spadají pod jednotlivá krajská ředitelství policie. Jedná se o projekty realizované v rámci strukturálních fondů – integrovaného operačního programu. Možným žadatelem a příjemcem dotace je organizační složka státu, nebo jí zřizovaná organizace, což policie je, neboť se považuje za součást organizační složky státu ministerstvo. V případě konkrétních projektů¹⁴⁴, kde jsou žadateli všechna krajská ředitelství policie, dochází k rozdělení projektových žádostí na 13, případně 14 žadatelů (podle možnosti, zda může být příjemcem dotace i Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy) v rámci jednoho projektového záměru. Místo jedné projektové žádosti na pokrytí celého území jednotnou technikou, nebo jednotným vybavením, dochází k rozdělení projektu podle územní působnosti. Projektovou žádost pak předkládá každé krajské ředitelství policie samostatně, samostatně jsou pak projektové žádosti posuzovány ze strany hodnotící komise, v případě schválení jsou jim přiděleny samostatné právní akty¹⁴⁵. Krajská ředitelství policie pak samostatně musejí žádat o registraci akce u odboru programového financování ministerstva. Toto všechno znamená rozšíření administrativní zátěže jak na straně žadatele, tak na straně úřadů odpovědného orgánu za konkrétní program.

V případě teoreticky zvažované jedné organizační složky státu by se jednalo o jednotnou dokumentaci, o jednu projektovou žádost, o vydání jednoho právního aktu, o přidělení jedné funkční oblasti v ekonomickém systému ministerstva, o jednotně pořizovaný majetek, o jednotné evidování majetku – toto vše znamená úsporu času, úsporu množství úředníků zabývajících se všemi

¹⁴³ Projekt č. CZ/10/LLP-LdV/VETPRO/134168 a pověření č. j. PPR-3438-145/ČJ-2010-99UO ze dne 6. června 2011.

¹⁴⁴ např. Kontaktní a koordinační centra, Mobilní kontaktní a koordinační centra, Integrovaná operační střediska nebo Lokalizační a záznamová zařízení (za všechny např. identifikátor CZ.1.06/3.4.00/01.06068).

¹⁴⁵ Jedná se o terminologii projektových dokumentací; označení odpovídá formálnímu přidělení požadovaných finančních prostředků – v ekonomickém pojmosloví je rovněž užíván pojem „stanovení výdajů“ (pozn. autora); ověřit lze např. pod č. j. KRP-668-3-4/ČJ-2010.

potřebnými kroky, úsporu kancelářského papíru (právní akty musí být ve třech výtiscích v originálu), úsporu vyřizované korespondence, úsporu při koordinaci projektů.

Z výše uvedených zkušeností vyplývá, že nejenom po stránce administrace projektů, ale i po stránce úspor při přípravě a realizaci projektů spolufinancovaných z prostředků EU by bylo pro policii, ministerstvo i Ministerstvo pro místní rozvoj výhodnější, kdyby došlo ke zřízení jediné organizační složky státu policie – měla by jedno sídlo, jedno identifikační sídlo, jeden zákonem stanovený statutární orgán, jeden majetek, atd.

3.2.6. Péče o pracovníky a jejich vzdělávání

V oblasti ozdravných pobytů je administrativně omezena možnost vzájemného využívání zařízení krajských ředitelství policie a prezidia pro realizaci tělesných rehabilitačních aktivit příslušníků policie. V současné době mají policisté možnost navštěvovat pouze jedno, maximálně dvě zařízení v kraji, což je z dlouhodobého hlediska nevyhovující. Toto omezení následně ovlivňuje i efektivní využití kapacit rekreačních zařízení policie jako celku (lze je vůbec obecně nazvat jako zařízení policie, když jsou vlastně vždy jen některé její části, resp. dokonce v některých případech ministerstva?).

Zároveň je administrativně omezena výměna přidělených lázeňských poukazů a zvyšuje se riziko stornování lázeňského poukazu v případě zrušení ozdravného pobytu, např. při konání bezpečnostní akce v jednom krajském ředitelství policie.

Neexistence jednotné metodiky a jednotného řízení ozdravných pobytů je důvodem odlišného vykonávání ozdravných pobytů v každém krajském ředitelství policie. Přestože právní předpis¹⁴⁶ ukládá bezpečnostnímu sboru zajistit ozdravné pobyty, dochází k rozdílné výši limitů na výdaje k proplácení tělesných rehabilitačních aktivit. Tyto rozdíly dosahují až 1 000 Kč podle ekonomické situace v rámci konkrétního krajského ředitelství policie. Současně není na prezidiu centrální přehled o požadavcích a přidělených poukazech, stejně tak o

¹⁴⁶ § 80 zákona č. 361/2003 Sb.

místech, která byla v minitendrech vysoutěžena. Podle vnitřního předpisu¹⁴⁷ si každé krajské ředitelství policie realizuje vlastní minitendr. Tím sice není porušen zákon o veřejných zakázkách, ale v rámci celého bezpečnostního sboru se zvyšuje personální a administrativní zátěž.

Problém samostatnosti jednotlivých krajských ředitelství policie nastává i s rozdílným rozsahem a kvalitou pořizovaného majetku jednotlivými útvary a dopadá do oblasti výcviku. Umožněním pořízení vlastních donucovacích prostředků (nad rámec případných dodávek z centrálních nákupů) dochází k pořizování různé kvality dodávek.

Rozdílné a nerovnoměrné zásobování útvarů je např. i v oblasti obušků – některé útvary jsou přednostně vybavovány teleskopickými obušky. Problém pak nastává v případě výpomoci na území jiného krajského ředitelství policie, kdy je nutné zajistit součinnost dvou či více zasahujících jednotek nestejně vybavených¹⁴⁸.

V rámci naplňování koncepce boje proti extremismu byl v minulosti prezidiem stanoven úkol vybavit jednotně specialisty služby kriminální policie a vyšetřování záznamovou technikou, notebooky a přístupem na internet. Nákup nebyl realizován centrálně. Výsledkem je rozdílné a nerovnoměrné vybavení specialistů v celé policii. Bohužel tito specialisté buď nejsou vybaveni záznamovou technikou vůbec, nebo různými typy, což ztěžuje vlastní realizaci vzdělávacího kurzu i praxi.

3.2.7. Správní a soudní řízení, zásahové žaloby

Nevyhovující právní stav a volání po přeměně policie na jedinou organizační složku státu a samostatnou účetní jednotkou se projevuje vedle již uvedených případů také např. ve správních a soudních řízeních.

Jako příklad lze uvést řízení ve věci zpracování profilů DNA v Národní databázi DNA. Existuje právní názor, že prezidium není organizační složkou státu, nemůže být ani účastníkem řízení, a to jak správního, tak soudního. Proto jsou uvedená řízení vždy vedena proti České republice – Ministerstvu vnitra.

¹⁴⁷ nařízení Ministerstva vnitra č. 27/2010, kterým se sjednocuje postup při poskytování ozdravného pobytu.

¹⁴⁸ Rovněž tak svítilny, zdravotní balíčky, atd.

Tento postup je však dodržován pouze Úřadem pro ochranu osobních údajů, zatímco příslušné soudy řešící spory plynoucí z uvedeného zpracování, jsou obvykle opačného názoru. Vzhledem k tomu poté dochází v soudních řízeních k takovým událostem, kdy soud žalobu podanou na dva žalované, a to Českou republiku – Ministerstvo vnitra a vedle toho na policii, proti jednomu žalovanému zamítne, zatímco proti druhému žalovanému běží řízení dále. Ve stejném druhu řízení je ale jindy lépe situace pochopena a interpretována žalující stranou, než již uváděným Úřadem pro ochranu osobních údajů. Ve sporu o tzv. bukální stěry DNA mezi žalobkyní – fyzickou osobou a policií vedeném u Krajského soudu v Plzni žalující strana dobře uvedla, že „je nutné odlišit nedostatek delikt ní subjektivity Policie ČR v řízení dle zákona o ochraně osobních údajů a procesní subjektivitu Policie ČR v řízení dle soudního řádu správního. V uvedeném rozsudku Nejvyššího správního soudu se uvádí, že předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů uvedl, že správcem osobních a citlivých údajů je policie. Logickým výkladem lze tedy dospět k závěru, že za provedení identifikačních úkonů u žalobkyně a jejich zanesení do systému FODAGEN nese odpovědnost žalovaná (Krajské ředitelství policie Plzeňského kraje – pozn. autora), která má také odpovědnost tyto údaje také vymazat, pokud jejich zpracování není již nadále potřebné“¹⁴⁹.

Následně se dlouhodobá nevyhovující situace projevuje při hrazení pokut a nákladů řízení, v nichž nemůže policie vystupovat jako účastník řízení, ačkoliv jím podle právního předpisu¹⁵⁰ nemůže být žádný jiný subjekt, a to ani ministerstvo. V praxi poté dochází k tomu, že policie je povinna uhradit pokutu z jí přidělených finančních prostředků, avšak pokud je ve sporu úspěšná a uhrazená pokuta má být policii vrácena, děje se tak na účet ministerstva jako účastníka řízení, nikoliv policie.

S popsanou věcí souvisí též potřeba pověřovat zastupováním v řízení konkrétní pracovníky policie ministrem vnitra, nikoli policejním prezidentem – dochází tak ke zcela nelogickému zatěžování vrcholného funkcionáře, přirozeným průtahům ve vyřizování, atd.

Nejasnosti v určování správních orgánů a v jejich označování se opakovaně objevují i v další oblasti pro účely této práce systematicky zařazené do

¹⁴⁹ 30 A 54/2016 – 145.

¹⁵⁰ § 45 a násl. zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

této kapitoly, a to ve správním řízení vedeném s policisty ve věcech služebního poměru. Podle zákona č. 361/2003 Sb. „ve věcech služebního poměru příslušníků jedná a rozhoduje jménem státu ředitel bezpečnostního sboru, není-li dále stanoveno jinak. V rozsahu jím stanoveném jedná a rozhoduje též vedoucí organizační části bezpečnostního sboru“¹⁵¹. V tak velkém bezpečnostním sboru, jakým je policie, je pochopitelné a přirozené, že k jednání a rozhodování ve věcech služebního poměru policejní prezident zmocnil i nižší funkcionáře. Provedl to interním aktem řízení přibližně do úrovně ředitelů útvarů policie a jejich náměstků, v prezidiu pak do úrovně nižší¹⁵² (pro účely této práce není významné uvádět podrobnosti, jakkoli to samo o sobě by mohlo být zajímavým tématem pro srovnávací práci např. mezi jednotlivými bezpečnostními sbory). Určení služební funkcionáři na veřejnoprávní povahu služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů vedou s nimi řízení a ti se mohou bránit. Velké množství takto vydaných správních rozhodnutí je pak předmětem správních žalob. Žalující strana však opakovaně nerozlišuje mezi útvary policie či policií jako celkem a mezi jednotlivými funkcionáři, kteří jediné jsou správními orgány a účastníky takového řízení. Dochází tak k označování žalovaného jako např. „Policie České republiky, první náměstek policejního prezidenta“, nebo „Policejní prezidium České republiky, ředitelství služby pořádkové policie“, atd.; přitom označení orgánu musí vycházet ze skutečnosti stanovené zákonem č. 361/2003 Sb., že správním orgánem jsou jednotliví funkcionáři – na rozdíl od trestního řádu, který policejním orgánem provádějícím jednotlivé úkony rozumí útvary policie¹⁵³. Zároveň je dobré si uvědomit, že policejním orgánem se někdy nerozumí žádný konkrétní útvar či jeho organizační článek. Pro doručování písemností policejním orgánem¹⁵⁴ podle správního řádu se neurčuje k onomu policejnímu orgánu nic bližšího. Prakticky tedy může takovou písemnost doručit policista nejbližšího obvodního oddělení policie stejně jako např. kriminalista. Přesto i odborná literatura prostě toto ustanovení komentuje pouhým konstatováním možnosti doručit určitou písemnost také prostřednictvím místně příslušného policejního orgánu¹⁵⁵.

¹⁵¹ § 2 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb.

¹⁵² Závazný pokyn policejního prezidenta č. 75/2013, kterým se stanoví rozsah pravomoci služebních funkcionářů jednat a rozhodovat ve věcech služebního poměru příslušníků Policie České republiky (personální pravomoc).

¹⁵³ § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu.

¹⁵⁴ § 19 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

¹⁵⁵ Šromová, E.: Správní řízení od A do Z, Olomouc, ANAG, 2012, s. 160.

Zásah do chráněných osobních údajů není jediným předmětem sporů, ve kterých policie vystupuje jako účastník řízení soudního či správního. Zásahy do chráněných osobních údajů jsou svojí podstatou na hranici mezi formálním rozhodováním (např. v řízení ve věcech služebního poměru) a faktickým zasahováním do práv a svobod osob bez vydávání formálních právních aktů.

Zásah do práv a svobod osob může proběhnout formálním rozhodnutím nebo formou útoku bez konkrétní formální podpory. První případ byl popsán v předchozích odstavcích (např. vydání správního rozhodnutí ve věcech služebního poměru příslušníka bezpečnostního sboru o změně jeho služebního příjmu, odnětí služební hodnosti, atp.). Za druhé jde o „zpravidla jednorázový, protiprávní a zároveň protiústavní útok orgánů veřejné moci vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, nemá však podobu rozhodnutí a vymyká se proto obvyklému přezkumnému řízení; může jím být nečinnost orgánu veřejné moci, resp. zbytečné průtahy při projednávání věci“.¹⁵⁶

Z podstaty plnění úkolů svěřených jí zákonem policie i jednotliví její reprezentanti – policisté a zaměstnanci – zasahují do řady osobnostních práv a svobod fyzických osob a do sporu se dostávají i s osobami právnickými. Jak bylo právě naznačeno, úkoly policie vykonávají policisté a zaměstnanci individuálně, odpovědnost za tyto úkony nese ale policie. Ať už způsobí škodu hmotnou, nebo nehmotnou, materiální či finanční, zákrokem či úkonem oprávněným, či neoprávněným, stává se takové jednání velice často předmětem sporu.

Následné žaloby obvykle obsahují popis nezákonného zásahu do práv žalující strany. Cílem je domoci se odškodnění materiálního, morálního, omluvy či jiného méně obvyklého úkonu (v návaznosti na jedno z rozhodnutí o nezákonnosti postupu policie byla vcelku úsměvná žádost o vyvěšení tibetské vlajky na budově prezidia¹⁵⁷). Pro účely této práce je ale zajímavé, že za činnost policie je často žalováno zároveň Ministerstvo vnitra, jakožto ústřední orgán státní správy. Zároveň je nesprávně označována žalovaná strana policie různými variacemi označení jednotlivých jejích útvarů. Předem je vhodné konstatovat, že klíčové ustanovení zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, určuje žalovaného takto:

¹⁵⁶ Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 548.

¹⁵⁷ Městský soud v Praze, 6 A 92/2016 – 120.

„Žalovaným je správní orgán, který podle žalobního tvrzení provedl zásah; jde-li o zásah ozbrojených sil, veřejného ozbrojeného sboru, ozbrojeného bezpečnostního sboru nebo jiného obdobného sboru, který není správním orgánem, anebo příslušníka takového sboru, je žalovaným správní orgán, který takový sbor řídí nebo jemuž je takový sbor podřízen, a u obecní policie obec.¹⁵⁸“

Například v řízení tvrzeného nezákonného omezení shromažďovacího práva (podrobněji „prohlášení nezákonnosti u celkem 3 správních rozhodnutí (jednou rozhodnutí magistrátu, kterým byla povolena uzavírka pozemní komunikace, dvakrát opatření obecné povahy, kterým byla stanovena přechodná úprava provozu na pozemních komunikacích spočívající v umístění dopravního značení), a prohlášení nezákonnosti donucení a souboru faktických opatření policie, jímž bylo zamezeno konání shromáždění dne 29. 3. 2016 na Hradčanském náměstí v Praze 1.¹⁵⁹“) byl žalován 1. Magistrát hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské náměstí 2/2, Praha 1, 2. Policie České republiky, Policejní prezidium České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů OS, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7 a 3. Ministerstvo vnitra, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7. V této věci ministerstvo neprovádělo jakékoli úkony – opatření obecné povahy vydal Magistrát hlavního města Prahy. Policie se dotýkal žalobní návrh uvedený v bodu IV., „aby soud určil, že donucení a soubor faktických opatření Policie České republiky, jímž bylo zamezeno konání shromáždění dne 29. 3. 2016 na Hradčanském náměstí v Praze 1, je nezákonné“. Žalující strana pravděpodobně vyšla z právního názoru, že je namístě žalovat ministerstvo, neboť to poskytuje náhradu za škodu způsobenou policií¹⁶⁰ při plnění jejích úkolů. Mohla dále v zákoně 273 nalézt ustanovení, že policii řídí prezidium a proto má za činnost policie být žalováno (v souladu s § 83 soudního řádu správního).

Není to úplně zcestná myšlenka a takový právní názor by asi bylo možné obhájit, nicméně jako žalovaný č. 2 je označena „Policie České republiky, Policejní prezidium České republiky, Útvar pro ochranu ústavních činitelů OS, se sídlem Strojnická 935/27, Praha 7“. Rozborem tohoto označení lze získat jednak policii jakožto označení pro celý bezpečnostní sbor, dále prezidium, jakožto jeden z mnoha útvarů policie uvedený v zákoně 273¹⁶¹ a konečně Útvar pro ochranu

¹⁵⁸ § 83 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

¹⁵⁹ Městský soud v Praze 6 A 82/2016 – 104.

¹⁶⁰ § 95 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb.

¹⁶¹ § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 273/2008 Sb.

ústavních činitelů OS (později přejmenovaný na Ochrannou službu) jako celostátní útvar rovněž uvedený v zákoně 273¹⁶² existující paralelně vedle prezidia.

V zákoně o policii je dále ustanovení, že policie je podřízena ministerstvu¹⁶³. To mělo asi pro žalobce význam kvůli již citovanému soudnímu řádu správnímu (§ 83 SŘS). Pravděpodobně si nebyl jist, o který správní orgán policie se jedná, pokud vůbec o nějaký. Podřízenost však vyjadřuje systematické a organizační zařazení policie do resortu ministerstva (vnitřní) – nic víc. Je to účelové pro tvorbu a rozdělování státního rozpočtu, nakládání s majetkem, atd. Ministerstvo není v oblasti plnění jejích úkolů policii nadřízeno. Žalobce tedy žaloval ministerstvo a dále použil trojí označení pro jednoho z účastníků řízení. Téměř jistě ale ani prezidium, ani Ochranná služba nebyly v postavení správního orgánu, spíše Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy. Zcela stranou zůstává pak označení sídla – prezidium má sice jednu z budov na adrese Strojnická 935/27, Praha 7, vedle toho jsou však i budovy jiné a Ochranná služba také „sídlí“ jinde. Je docela pochopitelné, že žalobce tyto informace k dispozici neměl a vyčítat mu to by nebylo úplně férové. Jak se v tom také má vyznat, když jediné sídlo, které snad policie může mít, je to určené pro organizační složku státu Ministerstvo vnitra, tj. Nad Štolou 936/3, Praha 7, anebo 14 sídel pro krajská ředitelství policie?

Jiným dobrým příkladem zásahové žaloby byl spor rozhodnutý Městským soudem v Praze ve věci násilného vyklizení squatu Milada (tzv. vila Milada se nachází v Praze 8, v katastrálním území Libeň, ulici Na Kindlovce 1088, pozemek parc. č. 493/33, resp. část pozemku parc. č. 493/1). Právně se jednalo o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu (policie). Žalovaným bylo 1. Krajské ředitelství policie hl. m. Prahy se sídlem Praha 4, Kongresová 2, a 2. Ministerstvo vnitra se sídlem Praha 7, Nad Štolou 3. Na místě prováděli různé úkony policisté zařazení v Krajském ředitelství policie hlavního města Prahy, zpravidla se takových akcí ale účastní v menším počtu i policisté jiných útvarů. Ze žádného právního předpisu nevyplývá, který útvar policie by měl být žalován v případě tvrzeného nezákonného zásahu policie, když se jich zásahu účastnilo fakticky více.

¹⁶² § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 273/2008 Sb.

¹⁶³ § 5 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb.

Dobře použili označení žalovaného žalobci Mgr. et Mgr. V. M., Ph.D., a Mgr. A. L., zastoupení Mgr. Zuzanou Candigliotou, advokátkou se sídlem Brno, Burešova 6, proti žalovanému Krajskému ředitelství policie Olomouckého kraje se sídlem Olomouc, tř. Kosmonautů 10, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu¹⁶⁴. Zároveň ale žalovali Ministerstvo vnitra – možná ze stejných důvodů, jako jiní žalobci uvedení v jiných příkladech. Žalobním petitem byla výzva k prokázání totožnosti žalobců, osobní prohlídka, přiložení pout, zajištění a znemožnění odchodu z určitého místa, následný převoz na obvodní oddělení policie a znemožnění jeho odchodu až do okamžiku, kdy byl propuštěn, resp. nezákonnost těchto faktických zásahů do práv žalobců. Pravomocná nezákonnost by pak umožnila žádat náhradu za takto způsobenou újmu.

Zákon 273 stanoví, že „Stát je povinen nahradit škodu způsobenou policií v souvislosti s plněním úkolů; to neplatí, pokud se jedná o škodu způsobenou osobě, která svým protiprávním jednáním oprávněný a přiměřený zákrok vyvolala.¹⁶⁵“. Citované ustanovení nijak nebere v úvahu existenci jednotlivých útvarů policie. Pojímá ji jako jeden sbor s jednotnou odpovědností. Z toho je možné usuzovat, že žaloby proti popsáním zásahům mají být směřovány obecně vůči policii. Určení osoby oprávněné za ni v takovém vztahu jednat, hájit její práva v soudním řízení a provádět s tím souvisící úkony by podle konstrukce zákona 273 mělo asi být svěřeno policejnímu prezidentovi, jakožto řediteli bezpečnostního sboru. Jen na něm by pak bylo, zda pro každý případ určí ad hoc konkrétní osobu (pravděpodobně podle místní a věcné příslušnosti), nebo zda pro tyto účely vydá nějaký interní akt řízení.

Jak je vidět z citované judikatury, život je pestřejší a svoji cestu si našel. Využitelné informace neobsahují ani relevantní komentáře k zákonu 273. Komentář JUDr. Benedikta Vangeliho, jednoho z autorů a zpracovatelů zákona 273, obsahuje informace o souvisící úpravě náhrady škody v jiných právních předpisech¹⁶⁶, o rozdělování odpovědnosti mezi útvary policie se ale

¹⁶⁴ 65 A 1/2016 – 78, 65 A 1/2016 – 112 a nakonec 3 As 205/2016 – 38.

¹⁶⁵ § 95 odst. 1 zákona č. 273/2008 Sb.

¹⁶⁶ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), a zákon č. 216/2002 Sb., zákon o ochraně státních hranic (již neplatný, nahrazen zákonem č. 191/2016 Sb.

nezmiňuje¹⁶⁷. Ani další z komentářů, které podle autora této práce je užitečné využívat, popsanou oblast nijak nerozvádí a dokonce neobsahuje ani informaci o speciálnosti tohoto ustanovení vůči zákonu č. 82/1998 Sb.¹⁶⁸

Dlužno dodat a shrnout, že v některých popsaných případech je policie jednotným bezpečnostním sborem vystupujícím jako celek (např. v oblasti ochrany osobních údajů), jindy je správním orgánem (v případě zásahových žalob) a je nutné nalézt správné označení správního orgánu odpovědného za konkrétní v žalobě popsaný zásah, jindy je rozdělena na správní orgány více stupňů (např. řízení ve věcech služebního poměru, řízení podle zákona o pobytu cizinců).

3.2.8. Informační a komunikační technologie

V oblasti informačních a komunikačních technologií se více než jinde projevují všechny myslitelné prvky ne/jednotnosti a ne/centralizace. Organizace s cca 10 000 zaměstnanci a cca 40 000 policisty zabezpečuje chod odpovídajícího počtu počítačů a dalších komunikačních zařízení.

Centrální nákupy zaručují vysoký stupeň unifikace a kompatibility, která je nutná k zajištění bezproblémového chodu, dostupnosti a nízké ceny případných oprav či údržby. Tyto skutečnosti se projevují zejména v této oblasti i jinde (např. v automobilní službě). Při jednotlivých lokálně izolovaných nákupech dochází nejen k prodražování oprav, nemožnosti provádět opravy ve služebních zařízeních, ale zejména k nekompatibilitě výpočetní techniky (což s sebou v řadě případů přináší nutnost nákupu další výpočetní techniky jako mezičlánek, zajišťujícím požadovanou kompatibilitu). Je však nutné zohlednit i personální dopad, kdy pokud policista musí pracovat na různých druzích a typech výpočetní techniky, pak má tato skutečnost značné dopady nejen na tzv. klientskou pohodu obsluhy, ale i značně prodlužuje dobu strávenou při obsluze takového zařízení.

¹⁶⁷ Vangeli, B. Zákon o Policii České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 322.

¹⁶⁸ Škoda, Jindřich; Vavera, František; Šmerda, Radek: Zákon o policii s komentářem, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 291.

Provádění nákupů lokálně na úrovni 14 krajských ředitelství policie s sebou přináší nutnost zvýšeného počtu zaměstnanců v oblasti logistiky, kdy navíc tito zaměstnanci musí být více univerzálními, jelikož rozhodují nejen o nákupu jedné komodity, nebo alespoň jednoho druhu komodity, ale o nákupu mnoha zcela odlišných komodit (v praxi se tedy bude jednat o zaměstnance, kteří rozumí základům mnoha oborů, ale do hloubky zpravidla žádnému, maximálně jednomu).

Negativním příkladem je i situace, kdy v rámci budování nového systému v oblasti informačních a komunikačních technologií je na krajských ředitelstvích policie požadován nákup výpočetní techniky s předem jasně stanovenými parametry. Jelikož se jedná o nákup z rozpočtu samostatné organizační složky státu, došlo v minulosti k situacím, kdy vedení některého z krajských ředitelství policie nákup neprovede (ač mu byl rozpočet o částku na nákup navýšen) s odůvodněním, že má jiné priority. Pak je prezidium, včetně policejního prezidenta, odpovědné za zavedení nového systému, ale jeho zdárné zavedení rychle a účinně zajistit je komplikované.

Dalším příkladem je realizace projektu KOTEC (konsolidované technologické centrum), který sjednocuje technickou a programovou základnu pro nově budované informační systémy policie. V rámci tohoto projektu byla zvolena nová technologie, která umožnila rychlé nasazení potřebných informačních systémů a zjednodušila a zefektivnila administraci technických a programových prostředků. Tato technologie byla pro původní kraje pořízena centrálně na základě požadavku prezidia (do konce roku 2009). Po vzniku nových 6 krajských ředitelství policie bylo nutné pořídit tuto technologii i pro tyto kraje, ale již za nové (aktuálně platné) právní úpravy. V tomto případě prezidium mohlo pouze doporučit potřebné parametry, ale vlastní realizaci zajišťovala jednotlivá krajská ředitelství policie. I v tomto případě se pouze za cenu mimořádného úsilí podařilo dodržet jednotnou platformu, což umožňuje výrazně efektivnější provoz této technologie. V opačném případě by opět vznikaly vícenáklady tak, jak je to popsáno výše.

Jmenovat by bylo možné i příklady další, neboť oblast informačních technologií a komunikací je rozsáhlá a stále nabývá na významu. V zájmu

dodržení omezeného rozsahu této práce však nebudou další oblasti podrobněji uvedeny, jakkoli jejich význam je nepopíratelný (zabezpečení provozu celostátního radiokomunikačního systému PEGAS či rozvoj a provoz systému centralizované ochrany).

Uvedu ještě závěrem jeden příklad, jakkoli nepatří do oblasti informačních a komunikačních technologií – svým dopadem je obdobný. Služební vozidlo prezidia má poruchu (např. nefunkční alternátor) při služební cestě na území města Brna. Odstranění závady lze provést v automobilových opravárnách krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje za relativně krátkou dobu (v ilustračním případě trvá výměna alternátoru cca 2 hodiny). Po provedení opravy však následuje cca 10 hodin odborné administrativně ekonomické činnosti na krajském ředitelství policie, prezidiu a ministerstvu, kde se v průběhu dalšího půl roku řeší přeúčtování ceny opravy z jedné organizační složky na jinou, tj. z rozpočtu ministerstva (prezidia) do rozpočtu krajského ředitelství policie.

3.2.9. Mezinárodní policejní spolupráce

Ani zdánlivě čistě výkonná součást policejní práce – mezinárodní policejní spolupráce – nezůstává nedotčena záležitostmi převážně týlové povahy.

Dožádání konkrétních odborníků z této oblasti autor zjistil pozitivní přínos ve smyslu efektivnějšího nakládání s prostředky určenými na mezinárodní spolupráci (finanční, materiální i personální zdroje). Lepší efektivitu lze podle nich spatřovat zejména v komplexním přístupu k mezinárodní spolupráci podle potřeb celé policie (nikoliv pouze s ohledem na určitý region) a zajištění jednotnosti výkonu v oblasti mezinárodní policejní spolupráce.

Zřízením jedné organizační složky státu by došlo k usnadnění systému financování provozu center policejní spolupráce. V současnosti centra provozují, a tedy i financují, jednotlivá krajská ředitelství policie, ačkoliv je běžně (a hojně) využívají i ostatní útvary. Financováním, resp. správou z centrálního místa, by přicházela v úvahu i lepší pozice pro jednání se zahraničními partnery ohledně sdílení nákladů na provozování těchto center.

Získány byly i další argumenty, které pro zestručnění uvedu pouze heslovitě – při existenci jedné organizační složky státu a jedné účetní jednotky by nedocházelo k disproporcím v rozložení finanční zátěže při vysílání policistů do zahraničí (národní experti pro konkrétní oblast), zjednodušila by se schvalovací procedura, ubylo by formálních a organizačních úkonů s touto agendou souvisících.

3.2.10. Personalistika – pracovní poměr

Z hlediska personalistického lze konstatovat rozdrobení tzv. jednotného bezpečnostního sboru na 15 organizací, jejichž jménem jedná podle právního předpisu¹⁶⁹ ministr a ředitelé krajských ředitelství policie. Mohou za ně jednat i další funkcionáři, pokud jsou k tomu zmocněni pracovním řádem.

Namísto jediného hlavního představitele policie navenek – policejního prezidenta – tak za ni jedná jednak jeho podřízení, jednak ministr, kterému je za činnost policie policejní prezident odpovědný. Sám však kuriózně neřídí přímo téměř nic.

Vůči zaměstnancům zařazeným k výkonu práce v některém z krajských ředitelství policie a jejichž pracovněprávní vztahy se řídí zákoníkem práce a právními předpisy vydanými k jeho provedení, je zaměstnavatelem Česká republika (stát). Je tomu tak proto, že organizační složka státu není právnickou osobou. Za ni pak jedná vedoucí této organizační složky státu, tedy ředitel krajského ředitelství policie¹⁷⁰. Podepisuje zároveň kolektivní smlouvy, přijímá je do pracovního poměru, atd.

Naproti tomu primárním nadřízeným zaměstnanců České republiky zařazených k výkonu práce v prezidiu a v útvech policie s celostátní působností je ministr. Teprve sekundárně delegoval tuto pravomoc dále do policie pracovním řádem¹⁷¹. Neboli čistě formálně, kdyby tak ministr neučinil z jakéhokoli důvodu snadno představitelného, tak by pro cca 1 500 zaměstnanců v některých útvech policie nepodepisoval pracovní smlouvu, odměny, vysílání na služební cesty,

¹⁶⁹ § 9 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce.

¹⁷⁰ § 8 odst. 1 věta druhá zákona č. 273/2008 Sb.

¹⁷¹ nařízení Ministerstva vnitra č. 19/2007, kterým se vydává pracovní řád, ve znění pozdějších předpisů.

studijní pobyty či jinam, policejní prezident odpovědný za jejich činnost ministři¹⁷².

Za zmínku zde stojí i vydání samotného pracovního řádu. Podle právního předpisu je zvláštním druhem vnitřního předpisu, který rozvádí ustanovení zákoníku práce, popřípadě zvláštních právních předpisů podle zvláštních podmínek u zaměstnavatele, pokud jde o povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance vyplývající z pracovněprávních vztahů. Je to tedy zcela zásadní dokument obsahující řadu práv a povinností horizontální i vertikální povahy. Povinnost vydat jej mají kvalifikovaní zaměstnavatelé¹⁷³. Zákonodárce zde použil zajímavou konstrukci definice zaměstnavatelů pomocí uvedení okruhu „jejich“ zaměstnanců. Uvádím úmyslně slovo jejich v uvozovkách, vždyť pro případ zaměstnanců zařazených k výkonu práce např. v prezidiu je možné nalézt jako potenciálního zaměstnavatele jednak ministerstvo samotné¹⁷⁴, jednak policii uvedenou rovněž v konkrétně určeném ustanovení¹⁷⁵.

A co v případě zaměstnanců zařazených k výkonu práce v krajském ředitelství policie? Zde by právní puristé nepochybně dohledali podobnou dvojakost ve vztahu prezidium-krajské ředitelství policie.

Zelený je strom života a praxe se tedy – poměrně snadno a navzdory tomuto zásadnímu právnímu předpisu – vyrovnala s uloženou povinností nejčistším možným způsobem. Komu ale přísluší posuzovat, která z povinností uložených zákonodárcem má přednost? Jak tedy poznat, zda zaměstnavatelem myslel zákonodárce někoho či něco společného všem v policii zařazeným zaměstnancům (např. nadřízeného všech zaměstnanců, a kterého) nebo vedoucího příslušné organizační složky státu, což jednak plyne z obecné právní úpravy, jednak z právního předpisu¹⁷⁶?

Ať už to myslel zákonodárce jakkoli, vytvořil pro zaměstnance 15 možných zaměstnavatelů při výkonu práce pro jednu organizaci – policii. Jak by taková konstrukce obstála při teoretickém soudním sporu odpovídajícím svojí

¹⁷² § 5 odst. 3 zákona č. 273/2008 Sb.

¹⁷³ § 306 odst. 3 zákoníku práce.

¹⁷⁴ § 303 odst. 1 písm. a) zákoníku práce.

¹⁷⁵ § 303 odst. 1 písm. b) bod 1.

¹⁷⁶ § 9 zákoníku práce.

podstatou věci již rozhodnuté¹⁷⁷ či třeba pouhému ne/uznávání nároku na čerpání dovolené, by nepochybně bylo zajímavým oříškem pro mnohé personalisty i soudce.

3.2.11. Dostupné informace z krajských ředitelství policie a odjinud

Tato práce obsahuje řadu argumentů kritizujících platný stav vycházející ze zákona 273. Nejčastějšími argumenty uváděnými průběžně pro podporu rozdělení policie na vícero organizačních složek státu a účetních jednotek byly rychlejší reakce na ekonomické potřeby v místě a vyšší odpovědnost za přidělené rozpočtové prostředky.

Níže jsou uvedeny výňatky ze stanovisek některých krajských ředitelství policie k teoretickému návrhu na přeměnu policie na jednu organizační složku státu a jednu účetní jednotku. S ohledem na potřebu zachovat přiměřenou ochranu informací z materiálu označeného „pro vnitřní potřebu“, přitom však doložit k uvedeným názorům konkrétní autorství jsou za sebou seřazeny vybrané pasáže bez bližšího určení materiálu, ze kterého pocházejí. Souhrnně však jde o reakce na písemnost č. j. PPR-9223-1/ČJ-2012-0099KA rozeslanou dne 20. dubna 2012 všem útvarům policie¹⁷⁸. V jednotlivých textech byly provedeny jen dílčí jazykové úpravy tak, aby výsledek odpovídal ostatnímu systému této práce a byl srozumitelný; byly tak především odstraněny některé zkratky běžné v policii (stejně jako v každé jiné organizaci), neznámé však laické veřejnosti, naopak byly užity zkratky zavedené v této práci.

„Systém organizační složky státu na krajském ředitelství je rychlejší, pružnější, přizpůsobivější a lépe reagující na jednotlivé potřeby v regionech, které vykazují odlišné požadavky pro výkon služby. Dále je třeba zohlednit účelnější a efektivnější hospodaření s finančními prostředky, aktuální potřeby krajského ředitelství a jeho složek, včetně finanční spolupráce na místní úrovni s dalšími subjekty. Systém centrálního řešení problémů je zcela neefektivní a se současnými zkušenostmi zejména v oblasti centrálních nákupů, centrálně

¹⁷⁷ 21 Cdo 1031/2005 ze dne 13. 9. 2005.

¹⁷⁸ Např. č. j. KRPS-143146-1/ČJ-2012-0100AP, č. j. KRPH-40564-5/ČJ-2012-0500KR, č. j. KRPJ-46925/ČJ-2012-1600AP nebo č. j. KRPL-41839-1/ČJ-2012-1800KR;

řešených investic nebo přidělování finančních prostředků konkrétním potřebám dané lokality pro řešení otázky vnitřní bezpečnosti a dalších podobných specifik, se pak jeví v minulosti jako správně opuštěný.“

„Existence 14 účetních jednotek a zároveň organizačních složek státu (decentralizovaných jednotek) vytváří lepší možnosti policie v ekonomické oblasti. Je nepochybné, že při finanční spoluúčasti např. územních samosprávných celků, je možno na zajištění společných regionálních priorit na úseku vnitřní bezpečnosti jednodušeji sdružovat hmotné prostředky. Navíc se decentralizovaná jednotka dohodne s obcí nebo krajem lépe, než kdyby se předmětná záležitost řešila prostřednictvím prezidia.

Především v rámci projektů spolufinancovaných z prostředků evropských fondů je proces administrace projektů mnohem pružnější, když je žadatelem nebo příjemcem dotace kraj, než kdyby jím bylo prezidium. Skutečná realizace v každém případě zůstane vždy na krajích a případná administrace projektů prostřednictvím prezidia se jeví jako neefektivní a těžko představitelná, především pokud jde o zpracování žádosti o platbu, monitorovacích zpráv apod.“

„Pro navrhovanou jednu organizační složku státu by musela vzniknout účtárna, která by vedla samostatné účetnictví, měla by jednotný oběh účetních dokladů, zabezpečovala by výstupy z účetnictví do státní pokladny, zabezpečovala by samostatnou daňovou problematiku. Zároveň by muselo vzniknout v oblasti ekonomiky metodické vedení. Musely by být zpracované jednotné kontrolní mechanismy, finanční kontrola, auditorská činnost. Všechny tyto činnosti jsou časově náročné a kladou velké nároky na odbornou znalost a počet zaměstnanců.“

„Došlo by k narušení již definovaných vazeb mezi krajskými ředitelstvími policie a územními samosprávami, které musejí participovat na zajištění vnitřní bezpečnosti ve stejné teritoriální působnosti (odpovědnosti). Byla by ohrožena nastolená důvěra mezi představiteli krajských ředitelství policie a samosprávných celků a to na jednotlivých úrovních řízení, mohla by být rovněž velmi nevhodně

narušena intenzivní komunikace a spolupráce uvedených subjektů (významná právě v této ne příliš ekonomicky vhodné době). Jsme přesvědčeni, že současné uspořádání (14 krajských ředitelství policie - samostatné organizační složky státu) umožňuje velmi pozitivně ovlivňovat jednotlivým samosprávným celkům ve spolupráci s policií) stav bezpečnosti na území, za které nesou odpovědnost.“

„Nezanedbatelnou, byť až druhořadou, otázkou jsou jednorázové transformační náklady. Případná transformace si jistě vyžádá například potřebu uzavírání velkého množství dodatků k již uzavřeným smlouvám kvůli změně názvu krajských pracovišť policie jako smluvních stran atd.“

Krajská ředitelství policie tedy uváděla předpokládané argumenty o vyšší schopnosti reagovat na aktuální potřeby, přidala dále snadnější vyjednávání s orgány místní samosprávy o podpoře místních otázek veřejného pořádku a bezpečnosti, předpoklad zvýšení počtu pracovníků na centrální úrovni bez odpovídajícího snížení jejich počtu na úrovni krajské. Jako druhořadý, přesto nezanedbatelný, byl hodnocen i jednorázový dopad další případné reorganizace významný i z hlediska finančního.

Vedle stanovisek z policie byla vyžádána osobními konzultacemi stanoviska z jiných bezpečnostních sborů na analyzovanou situaci. Jak je uvedeno výše a jak je zároveň objektivní skutečností, srovnatelnou právní úpravu jako policie má jen hasičský záchranný sbor. Pracovníci ostatních bezpečnostních sborů a ozbrojených sil nad zákonem 273 sice vyjadřovali údiv, pro argumentaci v této práci to však nemůže mít velký význam. Relevantní vyjádření proto byla získána jak z hasičských záchranných sborů některých krajů, tak z generálního ředitelství. Spokojenost s platným stavem relativní krajské nezávislosti potvrzovali pracovníci z krajské úrovně i z úrovně nadřízené. Jak ale vyhodnotit postoj pracovníka generálního ředitelství hasičského záchranného sboru odpovědného za jednu konkrétní oblast, který uvedl maximální spokojenost s řízením pouze 14 přímých podřízených s tím, že tím jeho starost končí? Je to správný přístup k zajištění srovnatelných podmínek plošně v celé organizaci? Nepochybně není a vypovídá o tom i nespokojenost s úrovní metodického vedení popsána výše.

3.2.12. Dílčí shrnutí

Obecně vzato lze uvedenou kapitolu shrnout (při zopakování statusu krajských ředitelství policie jako organizačních složek státu a účetních jednotek oproti fiktivnímu podřazení prezidia a celostátních útvarů policie pod organizační složku ministerstvo) tak, že i přes přímý výkon policejních činností na řídicím článku (prezidiu) dochází k paradoxním situacím. Při nákupech vybavení pro celostátní útvary (např. Útvar rychlého nasazení nebo Národní centrála proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování) je prezidium v pozici navrhovatele, ale rozhodujícím útvarem je ministerstvo. Při nákupu téhož pro krajská ředitelství policie, tzn. působící lokálně proti méně závažné trestné činnosti (např. zásahová jednotka a odbor obecné kriminality) je takové krajské ředitelství policie v pozici toho, kdo o nákupu rozhoduje (nikoli jej pouze navrhuje).

Pracovníci zařazení na pracovištích nadřazených dávají přednost centralizaci, zachování jednotnosti a schopnosti zohledňovat zájmy společné či alespoň většinové. Naopak pracovníci zařazení na nižší úrovni se centralizaci brání a stávající stav poměrně velké samostatnosti hodnotí jako vyhovující. Nebyl tedy zjištěn žádný překvapivý názor. Z pozice pracovníka odpovědného za celou organizaci bude dozajista rozhodující zohlednit potřeby celku, ne dílčí zájmy jednotlivých útvarů.

Popisovaná pozitiva platné právní úpravy je téměř úplně možné zachovat i při realizaci popisované centralizace, resp. lze je zajistit do té míry, v jaké dnes fungují. Správnou konstrukcí systému delegace schvalovacích pravomocí a ekonomických oprávnění ve vnitřním předpisu zpracovaném podle předpisu právního¹⁷⁹ může být dosaženo maximální možné samostatnosti při zachování základních principů jednotného řízení osob, majetku, práv a povinností.

Tvrzená samostatnost rozpočtová naopak není ani v současnosti na takové úrovni, jak si leckdy laik může představovat a jak to zřejmě (podle dosud zjištěných informací) bylo předpokládáno při tvorbě zákona 273 zpracovatelem. I nyní je totiž stále možné v průběhu roku zasahovat do rozpočtu krajských

¹⁷⁹ § 7 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb.

ředitelství policie a nezřídka se tak děje např. v návaznosti na průběžně realizovaná úsporná opatření nařízená vládou České republiky.

ČÁST ČTVRTÁ - Organizace policie v zahraničí

Pro potřeby této práce bude užitečné porovnat nejen právní úpravu policie, resp. i jiných bezpečnostních složek České republiky z minulosti a právní úpravu platnou, ale stejně tak i organizaci policie ve vybraných státech jiných.

Informace získané v zahraničí jsou nutně ovlivněny jejich zdrojem i právním prostředím, ze kterého vycházejí a které se od právního řádu České republiky liší. Je proto sice zajímavé zjistit, že např. policie v Nigérii se člení na 36 komandatur odpovídajících 36 státům této africké země a že státní policie je financována centrálně¹⁸⁰, využití pro srovnání v této práci je ale pouze omezené.

4.1. Německo

Ekonomický a právní status policie ve Spolkové republice Německo vychází z článku 30 ústavy, podle které zajištění těchto činností náleží jednotlivým spolkovým zemím. Těch je celkem 16, každá má tedy podle vyjádření Spolkového ministerstva vlastní policii¹⁸¹. Zároveň existují činnosti zajišťované centrálně spolkovou policií, jež je ekonomicky zabezpečována Spolkovým ministerstvem vnitra¹⁸².

Spolkové země zabezpečují zejména činnosti ochranné a kriminalistické, pro které zřizují zemské kriminální úřady; mohou se za tím účelem i spojit, resp. provozovat takový úřad společně¹⁸³. Spolková policie zajišťuje ochranu železnic, hranic, civilní přepravy vzduchem, mezinárodní spolupráci a pochopitelně boj se závažnějšími formami trestné činnosti (např. Spolkový kriminální úřad¹⁸⁴, Spolková policie¹⁸⁵ - oba tyto orgány jsou zařazeny pod Spolkové ministerstvo vnitra¹⁸⁶).

¹⁸⁰ Ipd.abuja@pcr.cz - osobní dotaz zasláný styčnému důstojníkovi policie.

¹⁸¹ noreply@bmi.bund.de - osobní dotaz zasláný Spolkovému ministerstvu vnitra.

¹⁸² § 1 odst. 1 zákona o Spolkové policii (Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1818) geändert worden ist).

¹⁸³ § 1 odst. 2 zákona o Spolkovém kriminálním úřadu (Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1818) geändert worden ist).

¹⁸⁴ www.bka.de.

¹⁸⁵ www.bundespolizei.de.

¹⁸⁶ www.bmi.bund.de.

4.2. Rakousko

V Rakousku je situace podobná té popsané v Německu. Rakouská policie je rozdělená podle jednotlivých spolkových zemí, stejně tak i jejich ekonomické zabezpečení. Zároveň podobně jako v české policii proběhly změny ve financování, avšak o něco později oproti roku 2009 (až v roce 2013). Nemá velký význam zde – legislativně-technicky vyjádřeno - obdobně uvádět, co bylo právě věcně shrnuto o policii německé. Uspořené místo pro další užitečný text bude využito dále v této práci.

4.3. Srbsko, Rumunsko, Bulharsko

Teritoriálně blízké země Srbsko, Rumunsko a Bulharsko mají srovnatelnou i statusovou úpravu policejních sborů. Podle informací získaných zčásti i od styčných důstojníků policie v místě, zčásti podle jejich právních předpisů, bylo zjištěno následující:

Srbské Ministerstvo vnitra má přiděleno jedno daňové identifikační číslo. Pod tímto číslem jednají v právních a ekonomických vztazích všechny organizační složky, včetně srbské policie.

Obdobná úprava platí pro Generální inspektorát rumunské policie podle zákona o rumunské policii, zákona o organizaci a fungování rumunské policie¹⁸⁷.

Rovněž bulharské policie náleží do resortu ministerstva vnitra. Jakkoli je rozdělena do tří generálních direktorátů (pohraniční policie, organizovaný zločin, národní policie) a nižších územních direktorátů, celá právně jedná pod ekonomickým číslem ministerstva vnitra, jehož je ekonomickou součástí.

¹⁸⁷ Legea nr. 218/2002, Legea Politiei Romane, legea privind organizarea si functionarea Politiei Romane, tj. zákon č. 218/2002, zákon o rumunské policii, zákon o organizaci a fungování rumunské policie, čl. 6.

4.4. Ruská federace

Jakkoli se jedná o rozsáhlou zemi s tomu odpovídajícím organizačním uspořádáním, Policie Ruské federace je začleněna a je základní (téměř by se dalo nazvat jedinou) součástí Ministerstva vnitra Ruské federace. Policie Ruské federace respektive policejní složky ministerstva vnitra RF se dělí na centrální aparát (který se dále dělí na hlavní správy MV, ředitelství jednotlivých složek MV, centrální součásti MV), na teritoriální orgány (meziregionální - působí ve více regionech, okruhové, regionální), Organizační (školy MV, vědecké pracoviště, léčebná pracoviště, technické zabezpečení, atd.)¹⁸⁸.

Ministerstvo vnitra Ruské federace má jeden identifikační kód, pod kterým jednotlivé součásti právně jednají. Pochopitelně to vyžaduje rozpracovanou rozsáhlou účetní strukturu s jasným vydělením zodpovědnosti jednotlivých služebních funkcionářů a rozdělováním finančních prostředků pro zajištění potřeb jednotlivých policejních součástí.

4.5. Slovensko

Pro zpracování porovnání právní úpravy policejního sboru po stránce právně-statusové je na konec zařazeno a nejpodrobněji provedeno Slovensko. Nejen jako země sousedící s Českou republikou, ale zejména díky přirozené kontinuitě v různých právních oblastech do roku 1993 upravených jednotně, nabízí se bližší porovnání více, než jinde. Policejní sbor Slovenské republiky je tradičně podobný policii české. Přesto se ale nejedná o totožně členěnou a zabezpečovanou organizaci.

Podle právního předpisu o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy¹⁸⁹ je Policejní sbor Slovenské republiky podřízen Ministerstvu vnitra. Tento zákon stanoví, že „Ministerstvo vnitra Slovenskej republiky je ústředním orgánom štátnej správy pre ...

c) Policajný zbor a Hasičský a záchranný zbor“.

¹⁸⁸ <http://zakonopolitsii.ru/#zakonopolitsii>.

¹⁸⁹ § 11 písm. c) z. č. 575/2001 Z. z. (o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov).

Existenci policejního sboru, jeho úkoly a oprávnění stanoví zákon č. 171/1993 Z. z., o Policejnom zbore. Úkoly a oprávnění policie nejsou pro účely této práce významné, proto nebudou dále podrobněji rozpracovány. Zajímavá je paralela k českému zákonu o policii stanovící oprávnění ministra vnitra zřizovat celostátní útvary pro území celé Slovenské republiky na odhalování a vyšetřování trestných činů ve věcech, které patří do pravomoci Specializovaného trestního soudu podle zvláštního zákona¹⁹⁰. Obdobně ministr vnitra v České republice je oprávněn zřizovat útvary policie s celostátní působností¹⁹¹.

Dále ministr vnitra Slovenské republiky zřizuje a zrušuje služby policejního sboru a je oprávněn určit, který útvar je způsobilý být samostatně účastníkem soudního či exekučního řízení a samostatně jednat před soudem v rozsahu stanovené způsobilosti¹⁹². Oproti české právní úpravě, kde je ministr ad hoc oprávněn stanovit oprávnění ekonomická a oprávnění pro řízení ve věcech služebního či pracovního poměru, zastupování před soudem je řešeno v interním aktu řízení ministerstva s obecným určením konkrétního pracoviště, nikoli určováním konkrétních útvarů policie¹⁹³. Tato právní situace zároveň vcelku přirozeně vychází z právního a ekonomického statusu jednotlivých organizačních součástí resortu vnitra v České republice, resp. Slovenské republice, jak to bude popsáno dále.

Policejní sbor je podřízen ministrovi vnitra¹⁹⁴. Zákon dále stanoví služby policie (podobně jako v české policii např. služba kriminální policie, služba finanční policie, služba pořádkové policie, služba železniční policie, služba hraniční a cizinecké policie) a zřizování a rušení útvarů ministrem vnitra na návrh policejního prezidenta a členění útvarů „zpravidla podle organizace soudů“¹⁹⁵.

Zásady řízení, organizace a činnosti ministerstva, organizační členění ministerstva, podřízenost útvarů v působnosti ministerstva a jejich hlavní úkoly

¹⁹⁰ § 4 odst. 3 zákona č. 171/1993 Z. z., o Policejnom zbore.

¹⁹¹ § 6 odst. 2 zákona č. 273/2008 Sb.

¹⁹² § 4 odst. 2 zákona č. 171/1993 Z. z.

¹⁹³ Čl. 39a Nařízení Ministerstva vnitra č. 23/2016, kterým se vydává organizační řád Ministerstva vnitra.

¹⁹⁴ § 6 zákona č. 171/1993 Z. z.

¹⁹⁵ § 4 odst. 2 věta čtvrtá zákona č. 171/1993 Z. z.

včetně řídicích oprávnění jsou stanoveny vnitřním předpisem - organizačním řádem Ministerstva vnitra Slovenské republiky¹⁹⁶.

Organizační řád zřizuje Prezídium Policajného zboru¹⁹⁷ (spolu s Prezidiem Hasičského a záchranného sboru) jako součást ministerstva vnitra a stanoví o nich, že se považují za sekci ministerstva. Oproti české právní úpravě, kde je generální ředitelství hasičského záchranného sboru organizačním článkem ministerstva, zatímco prezídium není součástí ministerstva a pouze se považuje za součást stejnojmenné organizační složky státu, jsou zde obě vrcholná pracoviště výslovně zařazena do ministerstva. Při praktické znalosti fungování tak složité organizace je možné konstatovat pochopitelně jak výhody takového řešení, tak nevýhody.

Podle organizačního řádu jsou Prezídium Policajného zboru, krajská ředitelství i okresní ředitelství součástí Ministerstva vnitra s tím, že krajská ředitelství jsou zabezpečována jako tzv. preddávkové orgánizácie¹⁹⁸. Obdobou v českém právním prostředí tomu byly tzv. zálohované jednotky, které v policii fungovaly do konce roku 2008¹⁹⁹.

Z výše uvedených skutečností vyplývá snaha dosáhnout maximální jednotnosti v ekonomicko-právním statusu celého resortu ministerstva vnitra. Snaha zakotvit jednotnost majetku a jeho účetnictví je dobře viditelná i z jiných, než dosud citovaných vnitřních předpisů ministerstva vnitra Slovenské republiky²⁰⁰. Tato dlouhodobá praxe byla potvrzena i osobní konzultací²⁰¹. Z odstupu několika stovek kilometrů a vlastní praxe v České republice popsané výše v této práci lze v situaci na Slovensku nalézt efekty pozitivní spočívající –

¹⁹⁶ Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39/2015 o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁷ Čl. 6 odst. 1 bod 1 Nariadenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39/2015, o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

¹⁹⁸ Např. čl. 5 odst. 1 nariadení Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39/2015, o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, čl. 2 odst. 5 nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 19/2009 o vydaní vzorového organizačného poriadku krajského riaditeľstva Policajného zboru.

¹⁹⁹ Nařízení Ministerstva vnitra č. 73/2001, o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti, ve znění k 1. 10. 2008.

²⁰⁰ Např. Pokyn sekcie ekonomiky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 3/2014, o plánovaní nákladov a evidencii nákladov, výnosov a majetku na nákladových a ziskových střediskách.

²⁰¹ Hmírová, L., Kancelář ministra vnitra Slovenské republiky, leden 2019.

zjednodušeně vyjádřeno – v jednotnosti i negativní popsané v ohledu do historie v České republice.

ČÁST PÁTÁ - Policie de lege ferenda

5.1. Výchozí pozice ke zlepšení

V návaznosti na uvedené skutečnosti i autorovy úvahy se nabízí otázka, jak danou situaci zlepšit. Do budoucna je nanejvýš vhodné a potřebné - právě z důvodů výše uvedených rizik, právních nepřesností a praktických komplikací, jakož i nevyhnutelných negativních důsledků, které se logicky objevují či potenciálně se objevit hrozí - nalézt cestu k řešení lepšímu. Vytvořit právní zakotvení policie jasné, všem zřetelné, praktické, prostě takové, které nebude vytvářet tlak na ohýbání či překrucování mnoha paragrafů v právních předpisech více, než je (dlouhodobě) únosné.

Možností je vícero. Stanovit status policie jakožto jedné organizační složky státu a jedné účetní jednotky se zdá být dobrou možností. Při úvahách o složitosti takové rekonstrukce - u vědomí všech dopadů se rozsáhlost potřebné změny jeví značnou - a o její praktické proveditelnosti mne nenapadá mnoho argumentů hovořících v neprospěch takové změny.

Nepokládám za nutné ani praktické opakovat znovu celou předešlou argumentaci. Přestože totiž tato část mé práce nepochybně není úplná v tom smyslu, že v některých (možno snad říci i axiomatických) pasážích v zájmu úspory prostoru vědomě opomíjí odůvodnění vyřknutých tvrzení, popř. nezachází do přílišných detailů, ukazuje snad dostatečně závadnost současného stavu. Nápravu zmiňovaných nedostatků, resp. jednotlivé návrhy potřebné ke zlepšení tohoto stavu, determinují zřetelně jednotlivá zvýrazněná problematická místa, pasáže, ale i komplexní způsoby řešení mezer a protimluvů.

Kritizovat současnost je snadné a uvádět nepraktičnost zvoleného řešení bez dalších návazností by bylo laciným plýtváním papírem. Považuji za důležité nejen podrobit platnou právní úpravu zdravé kritice, ale zároveň uvést možnosti dalšího postupu, neboli návrhy řešení, jak je v úřednické hantýrce obvyklé uvádět.

Nabízí se přirozeně více možností kam policii, jakožto jednu z největších organizací směřovat. Policii je také možné ponechat z hlediska týlového zabezpečení ve statusu quo, neměnit zaběhlý stav, resp. neměnit prostě nic. Jinak

je možné právní úpravu změnit více způsoby, a to buď po vzoru celní správy přeměnit policii na jedinou účetní jednotku, avšak ponechat v ní existovat více organizačních složek státu, nebo ji zřídit jako jedinou účetní jednotku a jedinou organizační složku státu. Tato možnost dále umožňuje rozpracování podvariant zjednodušeně označitelných jako „součást ministerstva“ a jako „samostatná policie“. Teoreticky je sice možné hledat i kombinace další, např. ponechat organizačními složkami státu a účetními jednotkami krajská ředitelství policie a vytvořit další organizační složku státu a účetní jednotku z prezidia a celostátních útvarů. Není ale cílem této práce zabývat se možnostmi čistě teoretickými bez alespoň náznaku tolik požadovaného zlepšení. Možnosti dalšího právního vývoje proto uzavírá dosud průběžně realizovaná varianta – tzv. hybridní.

5.2. Nulová varianta

Policii je skutečně možné ponechat z hlediska týlového zabezpečení ve statusu quo, neměnit zaběhlý stav, prostě neměnit nic. Přes všechny myslitelné skutečnosti ukazující na nevhodnost určitého stavu není aktuálně připravováno opatření vedoucí ke změně.

Nebylo by správné uvádět toto tvrzení absolutně, neboť přirozeně vychází ze zkušeností mnoha pracovníků, kteří naopak změnu připravují. Protože ale zpracovatelem zákona není (překvapivě) policie, ale ministerstvo, je nezbytné konstatovat nejen pasivní přístup, ale po jednáních na jaře roku 2012 dokonce v některých případech i přístup stále otevřeně odmítavý²⁰².

²⁰² Viz k tomu úřední záznam č. j. PPR-6933-12/ČJ-2012-9KA ze dne 27. března 2012 zpracovaný při řešení návrhu na rušení agend Ministerstva vnitra.

5.3. Varianta I – Policie jako jedna účetní jednotka a více organizačních složek státu

Jednou z možností dalšího vývoje policie a hledání zlepšení je přeměna organizačního uspořádání po vzoru celní správy. Ta je rozdělena do více organizačních složek státu, kterými jsou jednotlivé celní úřady.

Všechny organizační složky státu jsou součástí účetní jednotky Generálního ředitelství cel jako jeho vnitřní organizační jednotky. Při vystupování v právních vztazích se tak může lišit postup např. v pracovněprávních vztazích a ve vztazích majetkoprávních. Dobrým ukazatelem ne/jednotnosti celní správy by mohla být existence jednoho či více pracovních řádů v celé organizaci. Podle osobního zjištění u Generálního ředitelství cel byl pro celou celní správu vydán jeden pracovní řád. Nedochozí tak prakticky ani teoreticky k rozdílnosti výchozích podmínek pro jednotlivé pracovníky.

Popsané specifické řešení má své opodstatnění u celní správy a vychází z úkolů jí svěřených právním předpisem pro daňové řízení. Pro potřeby policie by bylo nepochybně užitečné evidovat veškeré pohyby majetku, resp. provádět všechny účetní operace v rámci jediné účetní jednotky. Praktický naopak není model vícero organizačních složek státu, jakkoli se jedná o pouze dílčí samostatnost v porovnání s platnou právní úpravou v zákoně 273. Z legislativního hlediska je zákon o celní správě České republiky zajímavý i překvapivou podrobností v některých ustanoveních²⁰³; není však cílem této práce jej z legislativně technického hlediska posuzovat.

²⁰³ Např. § 1 odst. 9, § 4 odst. 1 zákona č. 185/2004 Sb. i nově § 3 odst. 3, § 7 zákona č. 17/2012 Sb.

5.4 Varianta II – Policie jako jedna organizační složka státu a jedna účetní jednotka

Prakticky z celé práce lze vyčíst výchozí úvahu autora o výhodnosti organizačního uspořádání popsaného v nadpisu této kapitoly. Osobním názorem však nelze argumentovat ve chvíli, kdy není podložen řadou zjištění jak pozitivního, tak i kriticky negativního významu.

Autor práce vycházel z právního stavu upraveného v zákoně č. 283/1991 Sb., který zvolené téma zcela opomíjel. Výjimkou jsou dvě osamocená ustanovení uvádějící jednak podřízenost policie ministerstvu a jednak odkazující na předpis nižší síly (Bližší úpravu organizace policie, zejména řízení útvarů a služeb policie, součinnost mezi nimi a způsob jejich hospodářského zabezpečení stanoví na návrh policejního prezidenta ministr)²⁰⁴. Dílčím cílem bylo proto ověřit (snad) přesnější úpravu v minulosti, což je popsáno v kapitole 1.3. Historie do roku 1991.

Tvůrci zákona 273 použili model již několik roků fungující u hasičského záchranného sboru. Výše uvedená nesrovnatelnost obou bezpečnostních sborů byla známa dlouhodobě. Zároveň na ni bylo poukazováno ze strany policie opakovaně a byly uváděny seznamy předpokládaných komplikací organizačního, účetního i právního charakteru – po přijetí zákona 273 a nabytí jeho účinnosti se tyto předpoklady nejen potvrdily, avšak byly bohužel překonány množstvím dalších negativních dopadů.

Postupným sběrem negativních zkušeností s platnou právní úpravou se ukazuje model, který je podstatou této kapitoly jako nanejvýš vhodný z následujících nejzásadnějších důvodů:

1. Jednotná organizace má mít jednotné vedení bez právních překážek.

²⁰⁴ § 3 odst. 1 a § 3 odst. 8 zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky;

2. Jednotná organizace má mít jednotnou ekonomiku způsobilou odolávat negativním vlivům jak plánovaným (v návaznosti na státní rozpočet), tak neplánovaným (živelní pohromy, nenadálá zhoršení bezpečnostní situace, atp.).

3. Jednotná organizace má mít jednotné podmínky pro všechny pracovníky všude tam, kde je to možné.

4. Jednotná organizace má zajistit jednotnou úroveň poskytovaných služeb i vykonávaných oprávnění, a to především těch zasahujících do práv a svobod civilních osob.

Podle platné právní úpravy existuje řada právních a ekonomických překážek způsobujících odlišnosti primárně prostě proto, že přidělení např. identifikačního čísla každému ze 14 krajských ředitelství policie jednoduše neumožňuje „jen tak“ převést majetek jinam. Zároveň takový právní stav sekundárně působí proti cíli vytyčenému ve 4 výše uvedených bodech proto, že relativní samostatnost s sebou nese možnost dílčí odchylky od předepsaných požadavků na jednotné vybavení – technické, výstroj i výzbroj. Samostatně realizované nákupy jsou přirozeně ovlivňovány rozdílnými nabídkami v místě a čase – menší organizace s rychlejší schopností reagovat na aktuální situaci na trhu může generovat úsporu při nákupu, při tom však často vzniknou popsané rozdíly v jednotnosti materiálního zabezpečení. Přesto je schopnost nakupovat vybraný materiál samostatně velmi významným argumentem pro zachování stávajícího stavu, který nelze opominout.

Podle podobné logiky lze posuzovat pracovní a služební podmínky pracovníků policie. Rozdílnost zaměstnavatelů (14 krajských ředitelství policie a 1 ministerstvo) může způsobovat rozdílné podmínky pro patnáctero zaměstnanců, atd. Jakkoli je totiž zaměstnavatelem pouze Česká republika (stát), za zaměstnavatele se považují jednotlivé organizační složky státu. K tomu je nutné užít zákonné ustanovení o tom, kdo za Českou republiku v pracovněprávních vztazích jedná a kdo vykonává práva a povinnosti z pracovněprávních vztahů. Je to organizační složka státu, která jménem státu v základním pracovněprávním

vztahu (§ 3) zaměstnance zaměstnává²⁰⁵. Pokud v policii dojde k případu popisovanému v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 13. září 2005 č. j. 21 Cdo 1031/2005, odstupné podle zákoníku práce²⁰⁶ se bude vracet ve chvíli, kdy z útvaru policie Policejní prezidium ČR přejde zaměstnanec k útvaru policie Národní centrála proti organizovanému zločinu služby kriminální policie a vyšetřování dislokovanému zčásti i v Praze 5 - Zbraslavi. Oba jmenované útvary policie jsou totiž podle právní fikce v zákonu 273 součástí organizační složky státu ministerstvo. Odstupné se naopak nebude vracet, když z útvaru policie Policejní prezidium ČR přejde zaměstnanec k útvaru policie Krajské ředitelství policie Středočeského kraje dislokovaného v Praze 5 – Zbraslavi. Může při tom teoreticky vykonávat stejnou práci pro – zjednodušeně – stát, na stejném místě (myšleno nejen geograficky, ale i systemizačně), za stejnou odměnu.

Příkladů lze nalézt více. Není však účelem této práce sestavit vyčerpávající seznam pozitivních a negativních dopadů zákona 273; nebylo by to ani možné, neboť v čase se takový seznam neustále rozrůstá.

5.5. Varianta IIa a IIb - Policie jako jedna organizační složka státu a jedna účetní jednotka jako součást ministerstva a vedle ministerstva

Pečlivý čtenář může vypožorovat možnost alternativního řešení při rozpracování právě popsané varianty II.

Varianta IIa v podstatě odpovídá právní úpravě původní podle zákona č. 238/1991 Sb. a znamená de facto i de iure návrat do minulosti. Policie by byla kompletně součástí organizační složky státu a účetní jednotky ministerstvo, spravována by byla prostřednictvím tzv. zálohovaných jednotek (viz k tomu např. nařízení Ministerstva vnitra č. 73/2001, o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti). Nevyhnutelným efektem by byly popsané negativní dopady nejasného statusu, zmatky především na straně smluvních partnerů, resp. obecně vyjádřeno nesrozumitelnost právní úpravy pro její adresáty.

²⁰⁵ § 9 zákoníku práce;

²⁰⁶ § 67 zákoníku práce;

Možnost přetvořit policii na 1 organizační složku státu a 1 účetní jednotku vedle organizační složky státu a účetní jednotky ministerstvo by bylo alternativou zřejmě vhodnější. Zde bude tato možnost označena jako varianta IIb. Podle argumentů shromážděných výše v této práci o potřebě jednoznačného určení statusu policie a její jednotnosti, se začlenění policie do rozpočtové kapitoly Ministerstva vnitra (kapitola 314) jako organizační složky státu odlišné právně i účetně od organizační složky státu ministerstvo zdá být výrazně vhodnějším modelem.

Avšak i v uspořádání podle varianty IIb budou především ekonomické procesy probíhat primárně přes pracovníky ministerstva. Proto i zde existuje riziko, že v případě jakýchkoli nesrovnalostí ve vztazích pracovníků policie a ministerstva, kde dojde na tzv. lámání chleba při prosazování rozdílných názorů a priorit, bude organizační podřízenost policie narušovat její schopnost reagovat na vývoj společenské situace libovolně bez zásahů zvenčí. Vždy zde bude existovat potřeba prosadit některé zájmy či prostě provedení jednoduchých opatření tzv. silou např. po intervenci u ministra vnitra, který jediný je v hierarchii ministerstva formálně určeným kontaktním pracovníkem pro policii. Pouze on je tak schopen zajistit provedení úkonů životně potřebných pro policii, při tom však často jen rutinních ve vztahu mezi např. Ministerstvem financí a policií.

Při znalosti těchto skutečností a zohlednění různě se vyvíjející situace vztahů policejního prezidenta a ministra vnitra v době mnoha roků při sběru podkladů pro psaní této práce je snadno představitelné, že některé změny připravované vedením prezidia mohou být přinejmenším zpoždovány všelikými nástroji úřednického druhu – a vůbec to neznamena, že by se tak dělo čistě úmyslně. Autorovi této práce nepřísluší hodnotit subjektivní hledisko jedné či druhé strany tohoto někdy teoretického, jindy praktického sporu, a není to ani účelné. Objektivně se však ukazuje, že jakákoli podřízenost toho, kdo má působit nezávisle, působí přinejmenším jako rizikový faktor při posuzování této nezávislosti. K dosažení cíle vytyčeného (snad také) poptávkou společnosti – vytvoření jednotného a nezávislého bezpečnostního sboru – je potřeba provést

taková systémová opatření, která by v nejvyšší možné míře odstranila organizační, ekonomické i právní překážky takového stavu.

Dosud zřejmě nijak pečlivě zpracovanou variantou může být i zřízení nové rozpočtové kapitoly – policie. Autorovi této práce není známo, že by na odborné úrovni mimo policii byla taková možnost alespoň stručně posuzována a také v policii byla dosud k této věci provedena jen dílčí analytická opatření, která s ohledem jejich označení „Pro vnitřní potřebu“ nebudou zde dále konkretizována. Uvádí se proto pouze věcné a stručné shrnutí nejdůležitějších právních skutečností.

5.6. Varianta III - Policie jako samostatná rozpočtová kapitola

Uvedený model s sebou přináší několik významných změn, které podle autora mohou být výhodné nejen pro policii, ale i pro samotné ministerstvo. Podstatou varianty III je vyřazení policie z rozpočtové kapitoly 314 - Ministerstvo vnitra a vytvoření rozpočtové kapitoly zcela nové tak, jako to bylo provedeno podle právního předpisu²⁰⁷. Zde zákonodárce správně dospěl k názoru, že má-li být nějaká organizace nezávislá, nesmí být zařazena ve struktuře ústředních orgánů státní správy.

Zřejmě největším přínosem tohoto modelu by bylo odstranění rozporu mezi zákonem 273 na jedné straně a zákony č. 218/2000 Sb. a č. 219/2000 Sb. a jejich prováděcími předpisy na straně druhé. Sekundárně nastavená nezávislost policie na politické moci ve vedení ministerstva, odpovědnost policejního prezidenta přímo předsedovi vlády či vládě, možnost přímé komunikace zejména s Ministerstvem financí jsou nepochybně zajímavými body k dalšímu rozboru. Rovněž čistě ekonomicky se nezávislost rozpočtu policie na rozpočtu ministerstva jeví pro policii (a tedy i společnost) výhodně; samostatné určování priorit a čerpání rozpočtových prostředků určených policii výhradně na potřeby policie oproti sanování potřeb ministerstva snad ani nelze hodnotit opačně. Podrobnosti budou rozebrány dále.

²⁰⁷ § 1 odst. 4 zákona č. 341/2011 Sb.

V oblasti ekonomické lze uvést, že vlastní rozpočet by byl plně oproštěn od všech dalších vlivů aktuálně na něj působících. Určování priorit se nyní z významné části provádí silou ministerstvem bez řádného zohlednění potřeb policie (např. delimitační komise, krácení, vázání, splácení vnitřních dluhů ministerstva, převody finančních prostředků v průběhu roku). Jak plyne z informací dostupných v policii a nepochybně i ministerstvu, např. při krácení rozpočtu v roce 2012 bylo z požadované sumy určené k úspoře získáno cca 70% těchto prostředků od policie, která však tvoří pouze cca 52% celkového rozpočtu ministerstva.

V oblasti materiální by pravděpodobně došlo k volnosti v pořizování a správě majetku. Odpadla by nutnost realizace tzv. nařízených projektů, které nejsou pro policii prioritou a na něž nemá dostatek disponibilních finančních prostředků ve svém rozpočtu (např. P 1000, Enterprise, Transformace ICT). Zároveň by realizaci stěžejních projektů nebylo nutné zdůvodňovat organizačně nadřízeným pracovištím (ministerstva), která však podle zákona mají pro činnost policie vytvářet podmínky a ne jí v projektech bránit. Podle dostupných informací by se mohla zrychlit realizace některých projektů dalších (z minulosti např. veřejnosti alespoň trochu známý např. schengenský informační systém (SIS), popř. redislokační projekty v oblasti nemovitého majetku). Některé projekty v informačních a komunikačních technologiích by nebyly natolik zdrženy, že nakonec musely být zrušeny.

Také v oblasti legislativní by odstranění jednoho nadřízeného článku zjednodušilo řadu postupů, tím je zrychlilo a leckdy by konečný výsledek byl zcela jiný – potřeby zhruba padesátitisícové policie by nebyly překrouceny podle potřeb nesrovnatelně menšího ústředního správního úřadu (spolupráce s Českou poštou, s. p., či se Zařízením služeb pro Ministerstvo vnitra, p. o., atp.).

Je přirozené, že popsanou změnou by došlo ke zpřetrhání také vazeb dobře či alespoň standardně fungujících a činnosti by bylo nutné buď zajistit jinak, nebo v nich pokračovat po smluvní úpravě tam, kde by se to ukázalo jako výhodné (např. Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Ekonomický informační systém, tzv. EKIS).

Některé činnosti dosud v policii nevykonávané by si vyžádaly personální dotaci; přirozeně by však odpovídající množství úředníků mělo ubýt tam, kde jsou dosud zajišťovány (v ministerstvu např. odbor právní, odbor bezpečnostní politiky a prevence kriminality, atd.).

Je zároveň potřeba uvést, že některé vazby by nadále zůstaly zachovány, byť právně jinak upraveny – řada zahraničních projektů realizovaných v rámci Fondu pro vnější hranice by zřejmě nadále zůstala zastřešována příslušnými pracovišti ministerstva (odbor strukturálních fondů, odbor azylové a migrační politiky).

Téměř úplné oddělení od ministerstva by zároveň naráželo na tradiční rozdělení celých společenských oblastí, resp. oblastí právních vztahů. Právě nastíněná oblast cizinecká je jedním z možných příkladů. Zároveň je nutné uvést, že sice teoreticky lze popsat právní řešení existence policie jako samostatné rozpočtové kapitoly, navrhnout legislativní změnu a v podstatě ji i realizovat, prakticky ale dlouhodobě společné budované materiální a personální kapacity „jen tak“ oddělit nelze.

Veliké množství informačních systémů a oprávnění do nich vstupovat pro pracovníky více orgánů státní správy nelze jednoduše oddělit. Vytvoření nových pracovních míst lze nařídit a tzv. systemizaci pracovních míst lze upravit, prakticky ale nalézt dostatek osob k obsazení těchto míst a zajistit praktickou funkčnost je věc zcela jiná a složitější.

Uvedení této varianty bylo však užitečné jednak pro úplnost analytického zkoumání, jednak pro zdůraznění i praktických okolností jinak zde čistě teoreticky zvažovaných možností řešení nelehké situace.

5.7. Varianta IV - Hybridní varianta

Sběr podkladů pro tuto práci probíhal po mnoho let. Legislativní proces není zastaven. I po dokončení reformy policie a začátku účinnosti zákona 273 byly identifikovány všemožné oblasti, kde bylo rozhodnuto o návrhu jeho novelizace a tyto návrhy byly následně schváleny. Nejednalo se při tom jen o potřeby vyvolané změnou některých pramenů práva Evropské unie.

Do zákona 273 byla vložena velice užitečná ustanovení pro nakládání s majetkem státu, která se zde pro názornost uvádí formou zkrácené citace (vyjmuty jsou odkazy a jiné právní předpisy, zároveň jsou některé legislativně-technické formulace nahrazeny jednodušším textem):

§ 7a

Nakládání s majetkem mezi organizačními složkami státu

O naložení s majetkem ve vlastnictví České republiky mezi organizačními složkami státu, které jsou součástí policie, nebo mezi ministerstvem a těmito organizačními složkami státu, a to přenecháním k užívání nebo změnou příslušnosti hospodařit, může rozhodnout ministr opatřením v případě, že je to potřeba v souvislosti s plněním úkolu policie.

§ 7b

Nakládání s majetkem za mimořádné události nebo krizové situace

(1) Organizační složka státu může v souvislosti s řešením mimořádné události nebo krizové situace bezúplatně převést movitou věc z vlastnictví České republiky do vlastnictví územního samosprávného celku nebo jiné právnické osoby anebo fyzické osoby. Ustanovení § 14 odst. 7, § 19b, 19c a 21 až 23 zákona o majetku státu se nepoužijí.

(2) Organizační složka státu může umožnit bezúplatné užívání movité věci ve vlastnictví České republiky územním samosprávným celkem nebo jinou právnickou osobou anebo fyzickou osobou v souvislosti s řešením mimořádné události nebo krizové situace anebo odstraňováním jejich následků, a to v nezbytném rozsahu. Ustanovení § 14 odst. 7, § 19b, 19c a 27 zákona o majetku státu se nepoužijí.

Tato citovaná ustanovení jsou součástí zákona, kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních

vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony²⁰⁸. Jeho podstatou byly změny v hospodaření s budovami ve vlastnictví státu – zřizoval se centrální registr administrativních budov. Podařilo se zjednodušit nakládání s uvedeným druhem majetku a za určitých konkrétních situací se vyhnout prováděný zdlouhavých právních úkonů sice logických v jiných situacích, nicméně málo pochopitelných v jediné a jednotné organizaci.

Pro úplnost je však zároveň potřeba uvést, že stejným právním předpisem bylo zrušeno jiné velmi užitečné ustanovení, které stanovilo možnost nakládat s majetkem vůči krajskému ředitelství policie opatřením ministra. Jednalo se konkrétně o § 119 odst. 7, který zněl:

§ 119

(7) Ministr může rozhodnout o rozsahu majetku, s nímž je krajské ředitelství příslušné hospodařit, opatřením podle odstavce 5 písm. a) i v případě, že je to třeba v souvislosti s plněním úkolu policie.

Toto užitečné ustanovení tak trochu propašované mezi ustanovení přechodná bylo tedy odstraněno. Uvádí se zde jako příklad možného řešení nakládání s majetkem jinak zkosnatěným způsobem popsáným výše. Jestliže totiž přeměna policie podle jedné z výše nastíněných variant zdaleka není pouze právním a ekonomickým procesem, ale zároveň významnou otázkou politicko-filosofickou, převody majetku zjednodušené konkrétním ustanovením se těmto souvislostem vyhnou. Speciální ustanovení sice narušuje systém popsáný v zákoně o majetku státu, nabízí ale řešení alespoň některé situace zrychlit a zefektivnit.

Nástin hybridní varianty, tj. zachování ekonomické a právní oddělenosti mnoha zásadních oblastí fungování policie při vytvoření jakýchsi bypassů pro pohyb majetku je snad dostatečný. Tato varianta může vypadat krkolomně, zdlouhavě, nesystémově. Skutečně taková je. Skutečně ale zároveň probíhá,

²⁰⁸ Zákon č. 51/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

ačkoli asi tento proces není správné označit za koncepční proces řízený kýmkoli na základě předem připraveného seznamu potřebných změn.

5.8. Možná legislativní úprava

Zakončena byla koncepční část práce uvádějící možnosti dalšího postupu ve variantách 0 až IV. Součástí písemných výstupů autora na jeho pracovišti a snad také na pracovištích jiných bývají téměř povinně části analýza, koncepce a legislativa. Jde o přirozený požadavek na strukturu dokumentu a zároveň adresáta získat informace o výchozí situaci, na kterou písemný materiál dále reaguje, dozvědět se možnosti dalšího postupu teoreticky a konečně podle zvoleného řešení schválit či neschválit některý z nabízených konkrétních praktických úkonů potřebných pro realizaci navrženého řešení.

Tato stručná kapitola si klade za cíl zformulovat a představit konkrétní znění zákona, kterým by bylo dosaženo některého z popisovaných cílů v kapitolách uvedených výše. Nulová varianta bude pochopitelně vynechána, stejně tak bude z praktických důvodů vynechán návrh důvodové zprávy takových novelizací – část odůvodnění

5.8.1. Návrh novely podle varianty I

Navrhnout zákon novelizující zákon 273 tak, aby v policii bylo více organizačních složek státu, avšak všechny byly součástí jedné účetní jednotky, je možné provést několika způsoby. V zájmu kontinuity této práce, která uvedenou variantu uvádí po inspiraci celní správou, by zákon mohl znít např. takto:

xx/201x Sb.

ZÁKON

ze dne 201x,

kterým se mění zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. ... uvedl by se kompletní seznam novelizací ..., se mění takto:

Čl. I

1. § 7 zní:

„Policejní prezidium a útvary policie s celostátní působností jsou organizační složkou státu a účetní jednotkou.“

2. § 8 zní:

„Krajská ředitelství policie a útvary policie zřízené v rámci jeho působnosti jsou organizačními složkami státu a mají ve věcech hospodaření s peněžními prostředky a jiným majetkem státu postavení vnitřní organizační jednotky policejního prezidia.“

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem ...

a doplnit podpisové doložky

Popsaná varianta splňuje cíl navržený ve variantě I. Zařazuje všechny útvary policie do jediné účetní jednotky, což by odstranilo významné množství problémů ekonomického charakteru. Z novelizačního bodu 1 je však patrná kostrbatost tohoto řešení. Organizační složka státu je mimo jiné charakteristická samostatným vystupováním v právních vztazích. Zde by však více útvarů policie bylo uměle sdruženo do jedné organizační složky státu, ne však všechny – krajská ředitelství policie by byla jinými organizačními složkami státu, jinými zaměstnavateli, atd. Stále by byla potřeba vydávat vícero pracovních řádů a samostatně vystupovat v celé řadě právních vztahů.

Auto této práce proto variantu I nepovažuje za nejvhodnější možnou.

5.8.2. Návrh novely podle varianty II

Varianta II měnící policii na 1 organizační složku státu a jednu účetní jednotku by z legislativního hlediska vypadala výrazně systémověji a logičtěji. Návrh takového zákona by mohl znít např. takto:

xx/201x Sb.

ZÁKON

ze dne 201x,

kterým se mění zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. ... uvedl by se kompletní seznam novelizací ..., se mění takto:

Čl. I

1. § 7 zní:

„§ 7

Policie je správním úřadem, organizační složkou státu a účetní jednotkou. Její příjmy a výdaje jsou součástí rozpočtové kapitoly ministerstva. Vedoucím organizační složky státu policie je policejní prezident. Sídlem organizační složky státu policie je Praha.“ ...*pro variantu IIa*

„§ 7

Policie je součástí organizační složky státu ministerstvo.“ ...*pro variantu IIb*

2. § 8 se včetně přílohy a odkazu na ni zrušuje.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem ...

a doplnit podpisové doložky

Popsaná varianta IIa dobře splňuje dlouhodobý požadavek na jasné určení statusu policie v právním řádu. Konstituuje ji jako jednotnou organizaci s jednotným účetnictvím, jasně ji zařazuje v rámci fiskální politiky do kapitoly 314 – Ministerstvo vnitra. Stanovení sídla je nedílnou součástí takové právní úpravy pojaté buď v zákonech, nebo např. ve zřizovacích listinách.

Nad rámec pojetí této práce je zde uvedeno další zpřesnění rovněž nejasného právního tématu – ne/přiznání statusu správního úřadu. Jak odborná literatura, tak někteří odborníci v osobním jednání s autorem potvrdili, že policie je správním úřadem de facto, neboť správní činnosti vykonává. Protože však jiné prameny a odborníci i přímo z resortu vnitra i z akademické půdy naopak tento právní názor odmítají, lze jen doporučit takovou právní úpravu přijmout a nejasnou záležitost jednoznačně rozhodnout.

Nejedná se při tom o zcela teoretickou skutečnost, vždyť např. při aplikaci zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, se přijetím právního názoru, že policie není správním úřadem, dočasně vyhnula řada pracovníků povinností plnit úkoly podle tohoto zákona²⁰⁹.

Naopak znění novelizačního bodu 1 podle varianty IIb jen mírně zlepšuje situaci oproti stavu do konce roku 2008, tzn. do doby účinnosti zákona č. 283/1991 Sb. Vedoucím organizační složky státu by tak byl ministr, vykonával by primárně jak všechny právně-statusové úkony z jeho postavení plynoucí i směrem do policie, tak úkony účetní a další majetkové. Výsledkem by přirozeně byla delegace řady z nich na určené funkcionáře v policii, při tom by však přetrvával vnitřní rozpor dvou norem – první stanovící podřízenost policie ministerstvu a druhé stanovící její začlenění do organizační složky státu ministerstvo. Jak bylo již uvedeno výše v této práci, co je něčemu podřízeno, nemůže být zároveň toho součástí.

5.8.3. Návrh novely podle varianty III

Varianta III vyjímající policii z rozpočtové kapitoly 314 - Ministerstvo vnitra vykazuje řadu dosud neřešených okolností. Protože na rozdíl od částečně již opakovaně projednaných opatření a protiopatření v souvislosti s předchozími

²⁰⁹ § 7 až 11 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů;

uvedenými možnostmi jde v tomto případě o myšlenku nerozpracovanou a proto i legislativně zcela poprvé pojatou (alespoň autorovi není žádný takový legislativní návrh znám ani na pracovní úrovni), nečiní si následující znění nárok na absolutní správnost a úplnost. Není to však nezbytně nutné a jakýkoli návrh by tak jako tak měl být podroben připomínkovému řízení, jehož rozsah je závislý na autorovi – vládní návrhy bývají propracovanější díky vnitroresortnímu připomínkovému řízení i meziresortnímu (stále častěji zkracovanému) připomínkovému řízení. Poslanecké (či jiné podobné) návrhy nemusí popsanou byrokratickou proceduru absolvovat, potom však mohou trpět některými nedostatky pečlivými byrokraty vyhledanými a (někdy) odstraněnými.

Co již bylo někdy vymyšleno, nemá význam zcela vymýšlet znovu. Zákodárce nedávno přijal zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů²¹⁰. Srovnatelné postavení pro policii (*mutatis mutandis*) by proto bylo možné dosáhnout prostým opsáním příslušných ustanovení např. takto:

xx/201x Sb.
ZÁKON
ze dne 201x,

kterým se mění zákon č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění zákona č. ... uvedl by se kompletní seznam novelizací ..., se mění takto:

Čl. I

1. Hlava I včetně poznámky pod čarou č. 1 zní:

„Hlava I

POSTAVENÍ A ČINNOST POLICIE

§ 1

Policie České republiky (dále jen „policie“) je jednotný ozbrojený bezpečnostní sbor.

²¹⁰ zákon č. 341/2011 Sb.;

§ 2

Policie slouží veřejnosti. Jejím úkolem je chránit bezpečnost osob a majetku a veřejný pořádek, předcházet trestné činnosti, plnit úkoly podle trestního řádu a další úkoly na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti svěřené jí zákony, přímo použitelnými předpisy Evropské unie nebo mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „mezinárodní smlouva“).

§ 3

Policie působí na území České republiky, nestanoví-li tento zákon nebo jiný právní předpis jinak.

§ 4

Úkoly policie vykonávají příslušníci policie (dále jen „policisté“) a zaměstnanci zařazení v policii (dále jen „zaměstnanci policie“).

§ 5

(1) V čele policie stojí policejní prezident, kterého na návrh vlády a po projednání ve výboru Poslanecké sněmovny příslušném ve věcech bezpečnosti jmenuje a odvolává předseda vlády, jemuž je policejní prezident z výkonu své funkce odpovědný.

(2) Ve věcech služebního poměru ^{x)} policejního prezidenta rozhoduje předseda vlády.

x) Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.“

2. Hlava II zní:

§ 6

(1) Policie je správním úřadem, organizační složkou státu a účetní jednotkou. Její příjmy a výdaje tvoří samostatnou kapitolu státního rozpočtu. Vedoucím

organizační složky státu policie je policejní prezident. Sídlem organizační složky státu policie je Praha.

(2) Policii tvoří útvary, jimiž jsou

a) Policejní prezidium České republiky (dále jen „policejní prezidium“),

b) útvary policie s celostátní působností,

c) krajská ředitelství policie (dále jen „krajské ředitelství“),

d) nižší územní útvary policie,

e) policejní školy a školská zařízení ^{y)}.

(2) Útvary policie uvedené v odstavci 1 písm. b) až e) zřizuje policejní prezident.

(3) Policejní prezidium řídí činnost policie.“.

„^{y)} Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů.“.

Čl. II

Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti dnem ...

a doplnit podpisové doložky

Popsané znění neřeší některé souvisící důležité okolnosti, jiné naopak alespoň zčásti upravuje jinak, než doposud. Normy obsažené v navržených ustanoveních § 1 až 4 jsou nezměněny.

Odpadlo povolávání policistů ministrem k plnění úkolů v ministerstvu či policejních školách, které z minulosti ztratilo částečně opodstatnění díky zřízení

Generální inspekce bezpečnostních sborů namísto do té doby fungující tzv. inspekci ministra vnitra (přesněji útvaru ministerstva pro inspekční činnost²¹¹, resp. později přejmenované na Inspekci policie²¹². Potřeba povolávat policisty k plnění úkolů v ministerstvu však stále přetrvává nejen kvůli jejich zařazení ve školách – řadu úkolů plnili policisté dočasně např. v odboru azylové a migrační politiky díky organizačním změnám přijatým na tomto úseku po převedení části agend služby cizinecké policie na ministerstvo.

Změna terminologie v navrženém § 6 odst. 2 písm. d) je pouze vhodnějším vyjádřením stejného obsahu. Protože však útvar nemůže být součástí jiného útvaru a odpadne potřeba ekonomicky a právně tyto útvary definovat (budou součástí jediné organizační složky státu a účetní jednotky), jde o vyjádření obratnější a jasnější.

Zařazení policejních škol mezi útvary policie (§ 6 odst. 2 písm. e)) není nevyhnutelnou součástí tohoto návrhu, vyřešilo by to však některé komplikace souvisící s takto vznikající samostatností policie. Nejedná se při tom o nijak originální myšlenku, neboť potřeba přímého řízení tam vyučujících policistů bývá v policii opakovaně zvažována. Do této práce byla použita jen jako nastínění jednoho z možných řešení a nevyjadřuje osobní názor autora.

Zřizování útvarů výhradně policejním prezidentem je dalším opatřením vyjadřujícím svrchovanost nejvyššího vedení policie nad řízenou organizací. Je přeci nelogické, aby část podřízené struktury nemohl její vedoucí za její činnost odpovědný ovlivňovat, tzn. podle vlastního přesvědčení, organizační či ekonomické potřeby měnit, rušit, spojovat, atd. Speciální úprava takto dopadající i na tzv. resortní školy, resp. přesněji policejní školy, by přirozeně musela být doprovázena patřičnou novelou např. školského zákona či zákona o vysokých školách²¹³. Pro uvádění takových podrobností však není v této práci prostor.

²¹¹ § 2 odst. 4 zákona č. 283/1991 Sb.

²¹² § 103 a násl. zákona č. 273/2008 Sb.

²¹³ Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 111/1998 Sb., zákon o vysokých školách, ve znění pozdějších předpisů;

Jednalo by se navíc o čistě formalistický text bez věcného dopadu na posuzovanou problematiku.

5.9. Právnícké osoby veřejného práva

Legislativně-technická kapitola popisující variantu IV – hybridní variantu - je pochopitelně vynechána. Nespočívá v jednorázové předem dané sestavě norem, kterými by se zákon o policii změnil do předem určené (požadované) podoby. Pro dokreslení složitosti formálně-materiálního pojetí této práce chci v následující kapitole stručně podpořit dalšími argumenty tvrzení o nedostatečnosti stávající platné i té již neplatné právní úpravy v oblasti, kterou velmi pravděpodobně většina laické veřejnosti nevnímá a především u policie by velké množství úkolů tohoto typu asi neočekávala. Není bohužel přehnaná ani poznámka, že jakkoli tuto složitost leckdo i v odborné veřejnosti vnímá, k dostatečné orientaci v ní je potřeba ujít ještě kus cesty.

Podle právního předpisu policie při plnění svých úkolů spolupracuje s ozbrojenými silami, bezpečnostními sbory a dalšími orgány veřejné správy, jakož i s právníckými a fyzickými osobami²¹⁴.

Uzavírání koordinačních dohod především s právníckými osobami soukromého práva i orgány státní správy či samosprávy je významnou součástí zajišťování dobré koordinace úkolů obou stran. Policie však zároveň běžně uzavírá smlouvy obchodního charakteru a její právní a ekonomický status zde hraje významnou roli. Že nejde o skutečnost bezvýznamnou a právně jasnou ukazuje i část právního názoru níže (poněkud rozsáhle, přesto v redukované formě) citovaného. Pojednává o vystupování orgánů veřejné správy a samosprávy v soukromoprávních vztazích a dokládá důležitost správného stanovení právního statusu:

„Veřejná správa nemůže být redukována jen na činnost nařizovací, vrchnostensky vykonávající moc pomocí jednostranných a autoritativních

²¹⁴ § 14 až 17 zákona č. 273/2008 Sb.;

abstraktních nebo konkrétních aktů správy. Veřejná správa má také své výrazné aspekty fiskální a služební (pečovatelské), které se projevují nejen v různosti organizačních forem jejich nositelů, ale i v prostředích výkonu takové správy.

Právo soukromé upravuje práva a povinnosti všech právních subjektů, včetně nositelů veřejné moci. Nositelé veřejné správy vzhledem ke třem rozdílným aspektům svých úkolů jsou vázáni nejen předpisy z oblasti práva veřejného, ale rovněž i z oblasti práva soukromého.“

Zde si dovoluji přerušit citát a upozornit na význam poslední věty. Policie nejen že plní úkoly tzv. přímým výkonem služby např. přítomností hlídek v ulicích, ale k tomu aby je do ulic mohla vyslat, musí v režimu soukromého práva zajistit jejich výstroj, výzbroj, ubytování na služebnách, atd. Jak je ale opakovaně uvedeno v této práci, vystupování v soukromoprávních vztazích je odlišné pro 15 organizačních složek státu a 15 účetních jednotek s 15 identifikačními čísly, resp. pro teoreticky pouze jedinou „smluvní stranu“, která by materiál nakupovala, najímala, atd. Citát ještě dále pokračuje:

„Vznik právnické osoby veřejného práva je spojován se závažným posunem v pojetí státu. Pojem právnické osoby veřejného práva je podřazen obecnému pojmu právnické osoby. Jejím vymezením a definováním se tradičně zabývá teorie práva a nauka soukromého práva. Základní legislativní vyjádření právnické osoby nacházíme v kodexech občanského a obchodního práva. To se nedá říci o právu veřejném.

Právnická osoba veřejného práva není tudíž nějakou původní organizační právní formou vytvořenou v oblasti veřejného práva. Veřejné právo právnickou osobu přijalo, aplikovalo ji na podmínky institucí veřejné moci a vyjádřilo některé specifické znaky právnické osoby v této oblasti. Tuto zvláštnost pak vyjádřilo označením: právnická osoba veřejného práva.“

Zajímavou souvislost s formálně-právním pojetím policie, na které je tato práce zaměřena ukazuje právě uvedená část citace, totiž nejednotnost, neucelenost, pestrost, která je o právnických osobách veřejného práva opakovaně uváděna v literatuře i judikatuře i vnitřních metodických materiálech státních orgánů. Právnickými osobami veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní i soukromoprávní se zabýval projekt odborníků z Masarykovy univerzity, odborné

učebnice²¹⁵ zpravidla kvůli šíři této oblasti zaměřené na užší část problematiky, hlavně ale i v mnoha svých rozhodnutích Ústavní soud i Nejvyšší správní soud a pochopitelně před nimi i soudy nižší. Zajímavý spor vedl např. tehdy ještě státní podnik Letiště Praha o svoji více soukromoprávní povahu oproti jiným veřejným institucím, když odmítal poskytnout určitou informaci žadateli podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím²¹⁶. V jedné z právních vět se uvádí, že „v případě státního podniku Letiště Praha (se) jedná o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, jde tedy o povinný subjekt dle ust. § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Takový interpretační závěr Ústavního soudu přitom přispívá k žádoucímu širšímu pojetí práva na informace a důsledněji tak směřuje k realizaci smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím“.

Dále pokračuji původní citací.

„Právní osoby veřejného práva mohou být jen ty subjekty (útvary, organizační jednotky), které jsou originárními nebo delegovanými nositeli veřejné moci nebo veřejných úkolů. To však neimplikuje, že každý nositel veřejné moci nebo veřejného úkolu musí být právní osobou veřejného práva.

Pro posouzení toho, zda určitý útvar má nebo nemá být právní osobou veřejného práva, je ... rozhodující 1. osoba zřizovatele, 2. účel existence (veřejný nebo soukromý) a povaha zamýšlených nebo přikázaných úkolů, a 3. forma zřízení (zákon, správní akt, smlouva, zakládací listina).

Problém právní osoby, resp. právní osobnosti, je problémem právní subjektivity. ... Výhrada veřejného práva - spočívá v tom, že zákonodárce sice obecně upravuje institut právnických osob v rámci soukromoprávních kodexů²¹⁷, ale současně stanoví pro některé z těchto osob zvláštní režim veřejného práva.

V oblasti veřejné správy mluvíme o působnosti a o pravomoci jako o základních atributech každého nositele veřejné správy, které územně a věcně vymezují okruh jeho činnosti (úkolů) a právní prostředky, které v tomto rozsahu je k výkonu oprávněn použít.“

²¹⁵ Např. Beran Karel, Právní osoby veřejného práva, Linde, 2006.

²¹⁶ I. ÚS 260/06

²¹⁷ Pozn. autora k citaci: § 18 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

Opět je vhodné krátce přerušit citaci. Působnost, pravomoc i úkoly jsou významným rozlišovacím prvkem právnických osob veřejného práva. Dobře to popisuje např. Metodický návod pro obecní samosprávy, dobrovolné svazky obcí a ředitele jimi zřizovaných škol a školských zařízení v bodu 6²¹⁸. Zatímco pro školské právní osoby zřizované např. ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, kraji, obcemi, svazky obcí atd. je jasně a poměrně stroze vymezena hlavní činnost (uskutečňování vzdělávání a školských potřeb), činnost policie je mnohem širší (jak bylo uvedeno výše v této práci) a této šířce odpovídá i rozmanitost právních vztahů, do kterých vstupuje.

„Oproti jiným nositelům veřejné správy je pro stát charakteristické, že je originálním nositelem veřejné správy, který si její výkon vyhrazuje pro sebe nebo jej deleguje zákonem na jiné subjekty, které za tím účelem může i zřizovat. Veřejnoprávní činnost státu se tradičně označuje jako státní správa. Stát ji uskutečňuje buď přímo svými orgány, nebo nepřímou tak, že výkon státní správy deleguje (propůjčí) na jiné subjekty²¹⁹.”

Hlavním důvodem, proč jsou správní úřady zřizovány, je výkon státní správy v rozsahu působnosti, kterou jim zákon přikazuje. Jinak řečeno, nejsou nositeli veřejné správy, ale toliko jejich orgány povolanými plnit určité veřejné úkoly, jejichž nositelem je však jiný subjekt, zpravidla stát. Jiná je však situace, kdy správní úřad nevystupuje v roli „orgánu státní správy“, t. j. ve věcech veřejnoprávních, ale kdy je jako organizační jednotka ve věcech svého materiálního, finančního a personálního zajištění subjektem soukromoprávních vztahů.²²⁰“

konec citace

Poměrně rozsáhlou citaci jsem významně zestručnil tak, aby neúměrně nezvětšovala rozsah této práce. Místy může být text hůře srozumitelný pro absenci doprovodných epichťěji pojatých pasáží. Pro přehlednost byl zároveň konec citace výslovně označen. K autorovi této velice zajímavé úvahy nelze bohužel doložit

²¹⁸ SO01/2009 Metodický návod pro obecní samosprávy, dobrovolné svazky obcí a ředitele jimi zřizovaných škol a školských zařízení.

²¹⁹ Např. zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

²²⁰ Právníkové osoby veřejného práva: Autor neuveden: ASPI ID: LIT5106CZ;

jakékoli údaje, neboť ani systém ASPI je neuvádí. Podle kvality obsahu je možné jen odhadovat, zda autorem je sám prof. Dušan Hendrych či někdo jiný. Významnější však je sám poukaz na důležitost přesného vymezení právnických osob veřejného práva. Částečně o tom je již pojednáno výše v kapitole 1. Praktický dopad je dobré uvést i zde v části de lege ferenda, aby pomocí několika příkladů byla doložena potřeba dosáhnout změny právní úpravy.

Policie není jedinou organizací, jejíž právní a ekonomický status je předmětem postupného zpřesňování pomocí úpravy právních předpisů. Odborná literatura si možná více všímá jiných oblastí veřejného práva (alespoň dohledatelná literatura tomu nasvědčuje), i v nich se ale hodnotí jen postupné zlepšování situace²²¹.

Jak bylo již výše uvedeno, pokud je účastníkem občanskoprávních vztahů stát, je právní osobou, což stanoví jak občanský zákoník, tak zákon o majetku státu. Na rozdíl od dohod koordináčních upravující vzájemná práva a povinnosti vykonávaná podle právních předpisů, kde vystupuje policie zastoupená policejním prezidentem pod jednotným označením „Policie České republiky“ a kde teoreticky dílčí formální úkony může policejní prezident delegovat na nižší funkcionáře či dokonce na řadové pracovníky, při jednání v právních vztazích a s majetkem státu je situace složitější. Jak bylo rovněž uvedeno výše, jménem státu činí právní úkony vedoucí organizační složky státu, již se tyto právní úkony týkají. Pokud je tedy policie rozdělena na 14 + 1 organizační složku státu a policejní prezident nebo některý z jiných funkcionářů schválí např. smlouvu o dílo s komerční právní osobou na dodání rozhlasové a plakátové kampaně proti domácímu násilí, činí tak jménem organizační složky státu ministerstvo pod hlavičkou ČR - Ministerstvo vnitra, IČ 00007064, sídlo Praha 7, Nad Štolou 3. Následně po dodání díla je však dílo užíváno i jinými organizačními složkami státu – útvary policie. Je to s ohledem na jejich rozdílný status možné, resp. formálně správné? Útvary s celostátní působností se v takovém případě považují rovněž za součást organizační složky státu ministerstvo. Co ale krajská ředitelství policie? Jsou bez dalšího oprávněna takové dílo užívat? Pravděpodobně nejsou, zároveň je však pochybné, že se vždy taková (alespoň formální) opatření dějí.

²²¹ Např. BÁRTA, Jan, Deset let zákona o veřejných výzkumných institucích, Právník, 10/2017, str. 915, MADEJ Martin, Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele, Správní právo 4/2017, s. 202.

Policie tak uzavírá dohody i smlouvy obsahově velmi rozmanité, ne vždy však po formální stránce správné. Příkladem dvojité nesprávnosti může být uzavření licenční smlouvy ministerstvem na dodávku informačního systému s fyzickou osobou. Podrobnosti se zde úmyslně neuvádí, aby nebyl zpochybněn celý navazující proces právních úkonů i samotné užívání takto získaného systému. V licenční smlouvě se uvádí, že ministerstvo může udělit podlicenci různým útvarům policie, a to výslovně i krajským ředitelstvím policie. Ministerstvo tak udělilo podlicenci např. Kriminalistickému ústavu Praha, což je útvar policie s celostátní působností. Ten je ale podle zákona 273 součástí organizační složky státu ministerstvo. Stát tedy získal licenci od soukromého dodavatele díla a následně udělil podlicenci sám sobě. Učinil tak navíc smlouvou, tedy nesprávným právním aktem. Podle § 19 zákona o majetku státu se nakládání s majetkem mezi organizačními složkami státu provádí zápisem (nikoli smlouvou). Čistě pro úplnost doplňuji krátce ekonomickou povahu licence: podle § 498 odst. 2 občanského zákoníku je licence (i podlicence) jakožto nehmotná věc (§ 496 odst. 2) věcí movitou, zpravidla bývá finančně ohodnocena a je tedy majetkem.

Závěrečné shrnutí

Vytyčil jsem si za cíl zpracovat právně statusovou analýzu policie. Cílem nebylo zhodnotit pozitivně nebo negativně to či ono období její existence z pohledu organizace nebo materiální funkčnosti. Cílem nebylo ani hodnotit kroky vedoucích funkcionářů policie a ministerstva během jednotlivých uplynulých období. Cílem bylo stručné nahlédnutí do minulosti, zjištění a rozbor dostupných informací o současnosti a navrhnout výsledek použitelný jako doporučení pro takové změny dotčených právních předpisů, které se budou jevit jako nejpraktičtější z hlediska nalezení nejvhodnějšího modelu organizačního uspořádání policie k dosažení funkčnosti vnitřní i z hlediska plnění úkolů uložených zákonem a očekávaných veřejností.

Osnova práce byla předem stanovena jen hrubě tak, jak to dovolovaly omezené znalosti o právní úpravě srovnatelných bezpečnostních sborů i jiných organizací, o kvalitě jejich fungování z hlediska formálně funkčního i hlediska vnitřního. Jedinou premisou byla téměř obecně vnímaná nespokojenost s podmínkami pro řízení policie jako jednotné organizace mezi těmi pracovníky policie či ministerstva, jichž se analyzované činnosti týkají. K dispozici autorovi nebyla prakticky žádná odborná literatura, která by zvolené téma alespoň dílčím způsobem rozebírala.

Stručným pohledem do právní úpravy v minulosti vzdálené i blízké bylo zjištěno postupné upřesňování právní úpravy organizace, systémového začlenění i ekonomického zabezpečení. Zatímco starší úprava neobsahovala ke statusu ekonomicko-právnímu téměř žádnou normu (snad vyjma začlenění do působnosti ministerstva vnitra a hrazení výdajů ze státního rozpočtu), společenské a ekonomické změny si v průběhu času vyžádaly přijetí i takových norem do zákonných ustanovení, které by ještě na konci minulého století byly považovány za nepotřebné. Ještě v roce 1991 bylo stanoveno, že bližší úpravu organizace policie, zejména řízení útvarů a služeb policie, součinnost mezi nimi a způsob jejich hospodářského zabezpečení stanoví na návrh policejního prezidenta ministr. U vědomí předchozí právní úpravy nešlo v podstatě o nijak významnou změnu. Vlivem vskutku revolučního rozvoje společnosti po roce 1989 došlo i k zásadním změnám právních předpisů. Jedním z dopadů byla také řada požadavků na

doplnění nedostačující citované normy o další právní skutečnosti. Přesto tato úprava vydržela až do konce roku 2008.

Neudržitelnost právního stavu si vyžádala přijetí zákona 273. Jeho přípravě a průběhu tato práce věnuje významný prostor právě proto, že s několika málo ustanoveními v zákoně 273 souviselo velké množství jednání, rozborů, stanovisek, spotřebovaného papíru, kávy, pocuchaných nervů. Zda se jedná o ustanovení povedená, lze posoudit z prostoru, který je jim zde věnován. Jakkoli může jít spíše o subjektivní hodnocení, určitou míru objektivitu mu dodává počet obsahově stejných negativních hodnocení (nejen) z policie, jakož i dlouhý seznam dosud shromážděných a v práci doložených komplikací. Že nastanou, předpokládali vedoucí funkcionáři policie dávno před platností, natož pak účinností zákona 273. Odvrátit je však nebylo bez změny zákona možné a k tomu neexistovala politická vůle. Přijata proto byla dílčí opatření tam, kde se o problémech vědělo dopředu – výsledkem jsou postupy leckdy na hraně právní udržitelnosti, obecně však podivuhodné a překvapivé. Za všechny stojí i zde v závěru za připomenutí centrální nákup vybrané komodity prezidiem v množství pro všechny útvary policie, následné zjištění jejich nepotřebnosti v nakoupeném množství pro organizační složku státu ministerstvo (rozuměj: prezidium a celostátní útvary) a nabídnutí ostatním organizačním složkám státu - krajským ředitelstvím policie. Ta nabízenou věc zrovna potřebují přesně v tom množství, v jakém je nabízeno. Zákon je tedy dodržen. Z hlediska morálního asi nebude shledána pochybnost. Z hlediska psychologického nechci takové úkony jakožto právník hodnotit.

Hledání zlepšení pokračovalo zjišťováním situace v jiných srovnatelných organizacích. Zjištěna byla rozdílnost stavu právní úpravy, nicméně shoda na názoru o nevhodnosti stávající právní úpravy pro policii byla překvapivě častá. Zároveň byla zjištěna snaha sjednotit i jiné organizace do jediné organizační složky státu a jediné účetní jednotky.

Posouzením jiných platných právních úprav v kontextu s potřebami policie shromažďovanými a opětovně přehodnocovanými po několik roků byla navržena novela zákona 273 ve třech variantách, která by popsany stav podle názoru autora měla napravit. Její paragrafové znění je součástí této práce, která (snad) může sloužit jako východisko přímo použitelné odborníky z praxe. Cílem je dosáhnout

stavu, kdy jednotnost policie nebude zajišťována navzdory právní úpravě, ale kdy právní úprava bude pro jednotnost tak významné organizace základním stavebním kamenem.

English summary

The author of this rigorous thesis has prepared and submitted a legal status analysis of the Police of the Czech Republic focusing on the positive and negative effects of valid laws on the ensuring of its organisation.

The aim of the thesis was not to assess various periods of existence of this security force from the point of view of correctness of organisation of work (service) or material functionality. Neither was the aim of this thesis to assess any steps of leading officers of the Police of the Czech Republic and the Ministry of interior of the Czech Republic in the individual periods.

The thesis focuses on assessing the current state of the Police and other selected organisations, and on providing a result that may be used as recommendation for amending the relevant legal regulations in the way that seems most relevant for the practice.

A short historical digression in the legislations of several similar security forces serves as a useful comparison between the legislations themselves and with the valid legislation (Act No. 273/2008). The nearly one hundred years of legal development clearly shows that the legal constructions have been getting more and more complicated and detailed.

Where, at the start of the last century, one sentence sufficed, in the middle of last century there was a section. Today, there are several sections and, for the sake of clarity, they have been grouped in one title. Other related provisions have been ingeniously hidden elsewhere in the same Act. The fact that the situation is not ideal and there is certainly much to improve is evidenced also by this thesis.

The thesis also deals with the legislation governing selected public authorities. They were selected mainly due to their national jurisdiction and also due to their territorial structures. Also in relation to them is assessed their formally legal status as a whole and the individual organisational parts.

The thesis includes also a part comparing legislations in selected states. Foreign police forces are usually part of the ministry of interior and economically they are usually administered under a single identification number or otherwise

formally integrated. There are differences in federal states (Germany, Austria), where a part of police activities is ensured by individual federal *Länder*, and a part of police activities is ensured by the central government (bundes). An interesting example is the police of the Russian Federation which – although very large – is a single economic unit. This naturally requires detailed secondary legislation. Legally the closest to the situation in the Czech Republic is the Police Force of the Slovak Republic. A similar legal culture, terminology of types of legal acts and, most importantly, the linguistic closeness, enable us to make a detailed analysis of the situation there. The author's contacts at the Ministry of Interior of the Slovak Republic also enabled other consultations and clarification of certain facts to make the description of the legal situation as complete as possible. The practice applied in Slovakia in the medium term is the effort to include all organisational parts under one identification number, which, to put it simply, means to integrate all assets and employees.

The last part of the thesis, *de lege ferenda*, includes examination of the possible developments in near future. Taking into account the experience with the entire period of effectiveness of Act No. 273/2008 since 1 January 2009 and with the previous period, the thesis provides examination of various avenues for developments, including the preservation of the current state.

The inclusion of a short chapter on public-law legal entities serves to illustrate the complexity of the legal situation examined by this thesis. The chapter describes the double nature of the activities of a public-law organisation that is as extensive and complex in its organisation as the Police. Even during the carrying out of its duties under legal regulations, the Police must sometimes act under public law, and at other times under private law. The appropriate specification of all the necessary institutes in legal regulations is not easy. Also, this is not a new question, as is attested by the unusually long quote in the chapter "Public-Law Legal Entities".

The repeated assigning of analyses on this topic and their ambiguous conclusions over time also document the complexity of the topic and the existence of a number of possible solutions. The proposed possibilities of further developments are presented for evaluation with the aim of finding the most suitable model of organisation of the Police of the Czech Republic with regard to

formal functionality and the meeting of the duties stipulated by law and expected by the public.

Seznam použitých pramenů

6.1. Použité právní předpisy

1. Vládní nařízení č. 250/1942 Sb., o obecní výkonné policii.
2. Vládní nařízení č. 270/1936 Sb., o strážci obrany státu.
3. Vládní nařízení č. 51/1936 Sb., o organizaci policejní správy a služby a o některých jiných opatřeních v oboru vnitřní správy.
4. Vládní nařízení č. 77/1944 Sb., o protektorátní policii.
5. Vyhláška č. 407/2009 Sb., o stanovení názvů, sídel a územních obvodů krajských ředitelství Policie České republiky.
6. Vyhláška č. 62/2001 Sb., o hospodaření organizačních složek státu a státních organizací s majetkem státu.
7. Zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů.
8. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách).
9. Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu.
10. Zákon č. 124/1992 Sb., o Vojenské policii.
11. Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.
12. Zákon č. 141/196 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád).
13. Zákon č. 149/1947 Sb., o národní bezpečnosti.
14. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
15. Zákon č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky.
16. Zákon č. 154/1994 Sb., o Bezpečnostní informační službě.
17. Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.
18. Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.
19. Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.
20. Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.
21. Zákon č. 191/2016 Sb., o ochraně státních hranic České republiky a o změně souvisejících zákonů (zákon o ochraně státních hranic).
22. Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.
23. Zákon č. 216/2002, o ochraně státních hranic České republiky a o změně některých zákonů (zákon o ochraně státních hranic).
24. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).
25. Zákon č. 219/1999 Sb. o ozbrojených silách České republiky.

26. Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích.
27. Zákon č. 230/1922 Sb. o sborech stráže bezpečnosti.
28. Zákon č. 238/2000 Sb. o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů.
29. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.
30. Zákon č. 273/2008 Sb. o Policii České republiky.
31. Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.
32. Zákon č. 283/1991 Sb. o Policii České republiky.
33. Zákon č. 289/2005 Sb. o Vojenském zpravodajství.
34. Zákon č. 299/1920 Sb. o četnictvu.
35. Zákon č. 30/1960 Sb. o územním členění státu.
36. Zákon č. 300/2013 Sb., o Vojenské policii a o změně některých zákonů (zákon o Vojenské policii).
37. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení
38. Zákon č. 320/2015 Sb., o Hasičském záchranném sboru České republiky a o změně některých zákonů (zákon o hasičském záchranném sboru), ve znění pozdějších předpisů.
39. Zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.
40. Zákon č. 341/2011 Sb., o Generální inspekce bezpečnostních sborů.
41. Zákon č. 361/2000 Sb. o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu).
42. Zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů.
43. Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.
44. Zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti.
45. Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.
46. Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.
47. Zákon č. 553/1991 Sb. o obecní policii.
48. Zákon č. 555/1992 Sb. o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky.
49. Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon.
50. Zákon č. 563/1991 Sb. o účetnictví.

51. Zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci.
52. Zákon č. 73/2011 Sb. o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů.
53. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).
54. Zákon č. 9/1991 Sb. o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti.
55. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
56. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

6.2. Použité vnitřní předpisy a písemnosti ministerstva a policie

1. Č. j. KRPH-40564-5/ČJ-2012-0500KR (stanovisko k legislativním návrhům)
2. Č. j. KRPH-668-3-4/ČJ-2010 (podklady k tzv. stanovení výdajů)
3. Č. j. KRPJ-46925/ČJ-2012-1600AP (stanovisko k legislativním návrhům)
4. Č. j. KRPL-41839-1/ČJ-2012-1800KR (stanovisko k legislativním návrhům)
5. Č. j. KRPS-143146-1/ČJ-2012-0100AP (stanovisko k legislativním návrhům)
6. Č. j. MV-112865-1/VES-2011 (Analýza stavu veřejné správy)
7. Č. j. MV-14287-1/NS-2012 ze dne 2. února 2012 (záměr rozšířit předmět podnikání České pošty, s. p.)
8. Č. j. MV-51003-31/SSK-2008 (transformace informačních a komunikačních technologií v ministerstvu)
9. Č. j. MV-62338-36/OSM-2011 (návrh nařízení Ministerstva vnitra k zajištění pracovních a služebních akcí v objektech provozovaných Zařízením služeb pro Ministerstvo vnitra)
10. Č. j. P-293/2005 ze dne 14. února 2005 (Odbor právní Ministerstva vnitra ke statusu policie)
11. Č. j. PPR-6933-12/ČJ-2012-9KA (úřední záznam zpracovaný při řešení návrhu na rušení agend Ministerstva vnitra)

12. Č. j. MV-31664-1/KM-2009, návrh na zřízení nových krajských ředitelství policie.
13. Nařízení Ministerstva vnitra č. 19/2007, kterým se vydává pracovní řád.
14. Nařízení Ministerstva vnitra č. 27/2010, kterým se sjednocuje postup při poskytování ozdravného pobytu.
15. Nařízení Ministerstva vnitra č. 3/2012 k zajištění pracovních a služebních akcí v objektech provozovaných Zařízeními služeb pro Ministerstvo vnitra.
16. Nařízení Ministerstva vnitra č. 45/2011 o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti.
17. Nařízení ministerstva vnitra č. 73/2001 o řízení, organizaci a výkonu ekonomické činnosti.
18. Nařízení Ministerstva vnitra č. 23/2016, kterým se vydává organizační řád Ministerstva vnitra.
19. Závazný pokyn policejního prezidenta č. 137/2009, o organizaci Policie České republiky.
20. Projekt CZ.1.06/3.4.00/01.06068 (Kontaktní a koordinační centra, Mobilní kontaktní a koordinační centra, Integrovaná operační střediska nebo Lokalizační a záznamová zařízení).
21. Projekt č. CZ/10/LLP-LdV/VETPRO/134168 a pověření č. j. PPR-3438-145/ČJ-2010-99UO.
22. Stanovisko Policejního prezidia ČR Č. j. PPR-299-80/K-ALO-2007.

6.3. Použité písemnosti ostatní a právní názory

1. ASPI: JUD27776CZ, 3 Tdo 175/2002 (Nejvyšší soud ČR ke statusu policie - policisté jsou bezprávnými subjekty).
2. ASPI: LIT5106CZ, Právnícké osoby veřejného práva: Autor neuveden
3. [Http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ares/darv_res.cgi?ico=47608676&jazyk=cz&xml=1](http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ares/darv_res.cgi?ico=47608676&jazyk=cz&xml=1).
4. Drábkův úřad práce – pružnější a úspornější? in: Haló noviny, 16. 9. 2010.
5. HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání, Praha, C. H. Beck, 1998.
6. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012.

7. Č. j. 22/40 630/2005-221 ze dne 22. dubna 2005 (Ministerstvo financí ke statusu policie).
8. ASPI: JUD86462CZ, 21 Cdo 1031/2005 ze dne 13. 9. 2005 (Nejvyšší soud ČR k totožnosti zaměstnavatele po zrušení podřízeného pracoviště).
9. Č. j. 2007/42979-54/51 ze dne 26. listopadu 2007 (Ministerstvo práce a sociálních věcí ke statusu policie).
10. CHMELA, M., DALECKÝ J.: Reforma policejních útvarů s územně vymezenou působností, *Bezpečnostní teorie a Praxe* 3/2009, Policejní akademie České republiky v Praze.
11. BANDŽAK, J.: Co přinese nový zákon o Policii České republiky?, *Bezpečnostní teorie a Praxe* 1/2008, Policejní akademie České republiky v Praze.
12. HRUDKA, J., BOHMAN, M.: Vnitřní a vnější kontrola policie – čtvrtý pilíř policejní reformy, *Bezpečnostní teorie a Praxe* 1/2008, Policejní akademie České republiky v Praze.
13. Důvodová zpráva k zákonu o Policii České republiky, 2008.
14. Reforma Policie České republiky a související problematiky vnitřní bezpečnosti - analytické podklady k základním pilířům reformy, Ministerstvo vnitra, 2007.
15. ZUZÁK, R., KÖNIGOVÁ, M., et al.: Transfer znalostí v odlišných organizačních strukturách, *Bezpečnostní teorie a praxe* 1/2010, Policejní akademie České republiky v Praze, 2010.
16. BARTOŠ, J., DOČEKAL F.: Využitelnost metody balanced scoreboard v policejní organizaci, *Bezpečnostní teorie a praxe* 3/2007, Policejní akademie České republiky v Praze, 2007.
17. VANGELI, B. Zákon o Policii České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
18. ŠKODA, Jindřich; VAVERA, František; ŠMERDA, Radek: Zákon o policii s komentářem, Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
19. SO01/2009 Metodický návod pro obecní samosprávy, dobrovolné svazky obcí a ředitele jimi zřizovaných škol a školských zařízení.
20. BERAN Karel, Právnícké osoby veřejného práva, Linde, 2006.

21. I. ÚS 260/06 (veřejnoprávní povinnost státního podniku poskytovat informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím).
22. BÁRTA, Jan, Deset let zákona o veřejných výzkumných institucích, Právník, 10/2017.
23. MADEJ Martin, Vztah školské příspěvkové organizace a jejího zřizovatele, Správní právo 4/2017.
24. Šromová, E.: Správní řízení od A do Z, Olomouc, ANAG, 2012,

6.4. Zahraníční zdroje informací

1. Ipd.abuja@pcr.cz - osobní dotaz zaslaný styčnému důstojníkovi policie v Nigérii.
2. Noreply@bmi.bund.de - osobní dotaz zaslaný Spolkovému ministerstvu vnitra.
3. Bundespolizeigesetz vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1818) geändert worden ist - zákon o Spolkové policii.
4. Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997 (BGBl. I S. 1650), das durch Artikel 7 des Gesetzes vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1818) geändert worden ist - zákon o Spolkovém kriminálním úřadu.
5. Www.bka.de.
6. Www.bundespolizei.de.
7. Www.bmi.bund.de.
8. Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov - zákon o organizaci činnosti vlády a organizaci ústřední státní správy.
9. Zákon č. 171/1993 Z. z., o Policejnom zbore.
10. Nariadení Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 39/2015 o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
11. Nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 19/2009 o vydaní vzorového organizačného poriadku krajského riaditeľstva Policajného zboru.

12. Legea nr. 218/2002, Legea Politiei Romane, legea privind organizarea si functionarea Politiei Romane, tj. zákon č. 218/2002, zákon o rumunské policii, zákon o organizaci a fungování rumunské policie.
13. Pokyn sekcie ekonomiky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 3/2014, o plánovaní nákladov a evidencii nákladov, výnosov a majetku na nákladových a ziskových střediskách.

Obsah	
Anotace.....	1
Úvod.....	5
ČÁST PRVNÍ - Policie	9
1.1. Policie jako činnost.....	9
1.2. Systémové zařazení - státní správa a samospráva	11
1.3. Historie do roku 1991	11
1.4. Historie od roku 1991	16
1.5. Příprava zákona 273	25
ČÁST DRUHÁ - Platná právní úprava bezpečnostních sborů, ozbrojených sil a vybraných orgánů státní správy.....	44
2.1. Platná právní úprava Policie České republiky	44
2.2. Platná právní úprava ostatních bezpečnostních sborů	49
2.3. Platná právní úprava ozbrojených sil České republiky, Vojenské policie a Vojenského zpravodajství.....	54
2.4. Platná právní úprava Úřadu práce České republiky	57
2.5. Platná právní úprava České obchodní inspekce.....	60
2.6. Platná právní úprava České inspekce životního prostředí	61
ČÁST TŘETÍ - Skutečný stav policie	63
3.1. Skutečný stav obecně.....	63
3.2. Skutečný stav konkrétně	64
ČÁST ČTVRTÁ - Organizace policie v zahraničí.....	93
4.1. Německo	93
4.2. Rakousko	94
4.3. Srbsko, Rumunsko, Bulharsko	94
4.4. Ruská federace.....	95
4.5. Slovensko.....	95
ČÁST PÁTÁ - Policie de lege ferenda.....	99
5.1. Výchozí pozice ke zlepšení	99

5.2. Nulová varianta.....	100
5.3. Varianta I – Policie jako jedna účetní jednotka a více organizačních složek státu.....	101
5.4 Varianta II – Policie jako jedna organizační složka státu a jedna účetní jednotka.....	102
5.5. Varianta IIa a IIb - Policie jako jedna organizační složka státu a jedna účetní jednotka jako součást ministerstva a vedle ministerstva.....	104
5.6. Varianta III - Policie jako samostatná rozpočtová kapitola.....	106
5.7. Varianta IV - Hybridní varianta.....	108
5.8. Možná legislativní úprava.....	111
5.9. Právnícké osoby veřejného práva	119
Závěrečné shrnutí.....	125
English summary	128
Seznam použitých pramenů	131
6.1. Použité právní předpisy	131
6.2. Použité vnitřní předpisy a písemnosti ministerstva a policie.....	133
6.3. Použité písemnosti ostatní a právní názory	134
6.4. Zahraniční zdroje informací	136