

**Poř. č. 13/2001**

**Výkladové stanovisko k postavení občanských zaměstnanců ozbrojených sborů jako veřejných činitelů ve smyslu § 89 odst. 9 tr. zák.**

---

**Občanský zaměstnanec Ministerstva vnitra zařazený jako správní referent oddělení cizinecké policie, je-li mu svěřena pravomoc rozhodovat o udělení povolení k pobytu cizinců či o jeho prodloužení, je veřejným činitelem ve smyslu § 89 odst. 9 trestního zákona.**

---

Městské státní zastupitelství v Praze se obrátilo na Nejvyšší státní zastupitelství s žádostí o stanovisko, zda občanská zaměstnankyně Ministerstva vnitra služebně zařazená jako referentka oddělení povolování vstupu a pobytu oddělení cizinecké policie<sup>1</sup> je veřejným činitelem ve smyslu § 89 odst. 9 tr. zák. či nikoli.<sup>2</sup>

Problematikou postavení odpovědných pracovníků veřejnoprávních institucí z hlediska ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. definujícího pojem „veřejný činitel“ se podrobně zabývá výkladové stanovisko Nejvyššího státního zastupitelství č. 8/2001 Sb. v. s. NSZ. Právní závěry v něm učiněné je třeba doplnit jen o odpověď na otázku, zda i občanský zaměstnanec ozbrojeného sboru může být nadán pravomocí, a pokud ano, zda může jednat v postavení veřejného činitele, když je jen občanským zaměstnancem (a nikoli příslušníkem ozbrojeného sboru).

Za občanské zaměstnance jsou příslušnými právními předpisy označováni ti zaměstnanci ozbrojených sborů, kteří nejsou jejich příslušníky a konají práce

---

<sup>1</sup> Pro posouzení věci není rozhodující, zda šlo skutečně o občanskou zaměstnankyni Ministerstva vnitra, jak vyplývá z dotazu, či Policie ČR, jak by se spíše dalo usuzovat z jejího služebního zařazení na oddělení cizinecké policie Policie ČR.

<sup>2</sup> M.V. vydávala v rozporu s platnými předpisy povolení k pobytu cizincům, kteří se k jednání o prodloužení pobytu dostavili po zákonné lhůtě. Do náplně její práce správního referenta zařazeného na oddělení povolování vstupu a pobytu oddělení cizinecké policie v 7. platové třídě patřilo mj.:

- vyřizování žádostí u udělení zpětného, trvalého zpětného a výjezdního víza, žádostí o vystavení cestovního průkazu totožnosti a Travel document,
- přihlašování cizinců ke krátkodobému pobytu a jeho prodloužování,
- rozhodování o podaných žádostech o povolení k pobytu a jeho prodloužení dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správního řádu) – povolováním, vydáváním rozhodnutí o zamítnutí či přerušení správního řízení,
- provádění prvotních úkonů při žádostech o přiznání postavení uprchlíka, vyřizování žádostí o poskytnutí dočasného útočiště a prodloužování této formy pobytu.

v zaměstnaneckém (pracovněprávním, nikoli služebním) poměru.<sup>3</sup> Na rozdíl od příslušníků těchto sborů, u nichž bude výkon služebních povinností zpravidla spojen s výkonem pravomoci a budou proto mít v zásadě vždy postavení veřejných činitelů, postavení občanských zaměstnanců bude záviset na jejich **konkrétní pracovní náplni**. Ozbrojené sbory mohou plnit i úkoly, jež jsou jim svěřeny na úseku státní správy v oblastech, jež není nezbytně nutno zabezpečovat činností příslušníků ozbrojených sil či ozbrojených sborů. Povaha takové činnosti vyplývá ze zákonné úpravy, již je založena jejich působnost. Je-li tato činnost výkonem státní správy, pak ve vymezených oblastech jim zákon svěřuje i potřebnou pravomoc. Takže i občanský zaměstnanec ozbrojeného sboru může být nadán pravomocí, pokud vykonává státní správu, jejíž výkon byl ozbrojenému sboru svěřen a jejíž výkon není nutno zabezpečovat výkonem služby příslušníků těchto sborů, ale je zabezpečován „civilním“ způsobem – výkonem správní činnosti, prováděné těmito občanskými zaměstnanci.<sup>4</sup> Pokud takový občanský zaměstnanec zastává funkci spojenou s výkonem pravomoci, splňuje jednu ze základních podmínek pro to, aby mohl jednat v postavení veřejného činitele.<sup>5</sup>

V případě posuzované činnosti správní referentky oddělení cizinecké policie jde o výkon působnosti svěřené Ministerstvu vnitra zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.<sup>6</sup> Příslušnost policie jednat v těchto vztazích je vymezena v ustanovení § 161 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), který tuto činnost výslovně označuje za výkon státní správy a příslušná oddělení či útvary policie označuje za orgány vykonávající působnost správních orgánů. Oddělením cizinecké policie svěřuje působnost (s jejím výkonem je pak spojena potřebná pravomoc) vykonávat v této oblasti státní správu v rozsahu ustanovení § 164 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.<sup>7</sup> Oddělení cizinecké policie tu tedy zabezpečuje činnost nejen jako ozbrojený sbor<sup>8</sup>, ale také jako „civilní“ **správní úřad**. Činí tak v těch oblastech, kde není nutno zajišťovat výkon správní agendy příslušníky policie jako ozbrojeného sboru a kde postačí výkon agendy zabezpečit

<sup>3</sup> Viz např. § 3 odst. 7 zák. č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky: „V ozbrojených silách se zaměstnávají občanskí zaměstnanci, kteří tvoří civilní personál ozbrojených sil; jejich pracovněprávní vztahy ke státu se řídí zvláštními právními předpisy...“

<sup>4</sup> Příkladem, že se u občanských zaměstnanců výkon pravomoci, tedy rozhodovací činnosti v oblasti státní správy, přímo předpokládá, je např. ustanovení § 3 odst. 5 zákona č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční strážní České republiky, ve znění pozdějších předpisů. V konkrétním soudním sporu řešil tuto problematiku i Nejvyšší soud v rozhodnutí č. 100/2000 Sb. rozh. obč. ve vztahu k občanským zaměstnancům Armády České republiky.

<sup>5</sup> Velmi široký okruh této „civilní“ působnosti byl pro občanské zaměstnance vyhrazen např. v rámci činnosti Vězeňské služby, kde vyhláška č. 13/1995 Sb., již se stanoví funkce, které ve správní službě Vězeňské služby České republiky mohou zastávat výlučně zaměstnanci v pracovním poměru, a funkce, ve kterých mohou být výjimečně zařazeni i nadále příslušníci ve služebním poměru, stanoví nejen výlučně funkce, obsazované občanskými zaměstnanci, ale jako **výjimku** okruh funkcí, jež **mohou i nadále vykonávat i příslušníci ve služebním poměru** a mezi něž patří většina vrcholných řídicích funkcí v soustavě orgánů vězeňské služby.

<sup>6</sup> Podle § 12 odst. 1 písm. h) tohoto tzv. kompetenčního zákona je Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy mj. pro cestovní doklady, povolování pobytu cizinců a postavení uprchlíků.

<sup>7</sup> Mezi jiným těmto oddělením náleží i oprávnění rozhodovat o vydání povolení k pobytu nebo zrušení platnosti povolení k pobytu, o prodloužení doby platnosti průkazu o povolení k pobytu, o prodloužení doby pobytu na vízum k pobytu do 90 dnů a o zrušení platnosti tohoto víza a o udělení, prodloužení doby pobytu a zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů, atd.

<sup>8</sup> To by byl typický případ eskortní činnosti, související s vyhošťováním cizinců, pokud by ji oddělení cizinecké policie provádělo.

civilními pracovníky, tak jako je zabezpečována i u jiných správních úřadů ve sféře „civilní“ státní správy. Tato činnost jsoucí podle své povahy i podle označení zákonem činností správní, byť vykonávaná civilním zaměstnancem ozbrojeného sboru, je sice vykonávána v daném rozsahu kompetencí ozbrojeným sborem, ten však má v této části svěřené působnosti postavení správního úřadu a není tedy - v obecné rovině – ničím jiným než jedním z orgánů státní správy. Z toho plyne, že občanští zaměstnanci, kteří nejsou příslušníky ozbrojených sborů, sice nevyhovují definici uvedené v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák., pokud ta hovoří o příslušnících ozbrojených sborů, vyhovují však této definici v části, v níž za veřejné činitele označuje odpovědné pracovníky orgánu státní správy. Takže i občanští zaměstnanci ozbrojených sborů proto mohou být veřejnými činiteli ve smyslu definice, uvedené v ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák., byť nejsou jejich příslušníky.

Zda jimi skutečně jsou v konkrétním případě, závisí na povaze jejich činnosti a jejich pracovním zařazení v samotné struktuře ozbrojeného sboru, v níž práci konají. Jejich pracovní náplň vychází ze systemizace míst obsazovaných v rámci příslušného ozbrojeného sboru občanskými zaměstnanci, jejichž obsahová náplň je zpravidla vymezena podzákonými normami (vládním nařízením či vyhláškou příslušného ministerstva), stejně jako samotný počet těchto míst v daném ozbrojeném sboru.<sup>9</sup> S konkrétním pracovním zařazením občanského zaměstnance na určité místo zastávané podle stanovené systemizace je spojeno i jeho odměňování. Na tuto systemizaci navazuje systém odměňování, takže výše odměny (platu) a případně i rozsah omezení, s výkonem takové funkce spojených<sup>10</sup>, jsou odvozovány od náročnosti zastávané práce (funkce). Proto také v předpisech o odměňování lze hledat odpovědi na otázku, zda s danou funkcí je spojen výkon pravomoci či nikoli.<sup>11</sup>

Výkon činnosti vyplývající z pracovního zařazení uvedené občanské zaměstnankyně ve funkci správní referentky oddělení cizinecké policie<sup>2</sup> spočívající ve vydávání povolení k pobytu, resp. rozhodování o jeho prodloužení, je výkonem správní (rozhodovací) činnosti spojené s výkonem pravomoci, jež má na mysli ustanovení § 89 odst. 9 tr. zák. Jednala proto v postavení veřejného činitele a po formální stránce naplnila znaky trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele podle § 158 odst. 1 písm. a) tr. zák., pokud v rozporu s právními předpisy rozhodla o udělení povolení k pobytu či o jeho prodloužení u cizince, u něhož pro to nebyly splněny zákonné podmínky. Zda se tím dopustila trestného činu zneužívání pravomoci veřejného činitele by bylo možno říci až po posouzení materiální stránky trestného činu, které by bylo nutno provést s přihlédnutím ke všem konkrétním okolnostem a zjištěným skutečnostem v souladu s hledisky, uvedenými v ustanovení § 3 odst. 4 tr. zák.

---

<sup>9</sup> Samozřejmě že tato podzákoná norma nemůže svěřit určitému občanskému zaměstnanci pravomoc, neboť ta může být založena pouze zákonem. Ve skutečnosti je tak určeno jen pracovní místo, s nímž je spojena zákonem svěřená pravomoc a působnost vykonávaná ozbrojeným sborem. Jde vlastně o normu organizační povahy.

<sup>10</sup> Např. zákaz výkonu dalšího zaměstnání, případně další omezení a povinnosti. Obecně jsou vymezeny v ustanovení § 73 odst. 2 až 6 zákoníku práce.

<sup>11</sup> Podle vládního nařízení č. 79/1994 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ozbrojených sil, bezpečnostních sborů a služeb, orgánů celní správy, příslušníků Sboru požární ochrany a zaměstnanců některých dalších organizací (služební platový řád) patří do náplně funkce správního referenta, zařazeného v 7. platové třídě, mj. i odborné zpracování rozhodnutí v prvním a druhém stupni správního řízení včetně kontroly a dozoru, zajišťování ucelených odborných agend. Tato samostatná rozhodovací pravomoc pracovníkům, zařazeným v nižších platových třídách, svěřena není.