

Příloha 2

Studie BOZP strážníků obecní policie (právní aspekty)

Číslo výzkumného úkolu: 06-2020-VÚBP

Název výzkumného úkolu: Hodnocení a řízení pracovních
rizik strážníků obecní policie v kontextu přijímaných
bezpečnostních opatření

Hlavní řešitel: Výzkumný ústav bezpečnosti práce, v. v. i.

Spoluřešitel: -



©2021

Tento výsledek byl finančně podpořen z institucionální podpory na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace na léta 2018–2022 a je součástí výzkumného úkolu **06-2020-VÚBP Hodnocení a řízení pracovních rizik strážníků obecní policie v kontextu přijímaných bezpečnostních opatření**, řešeného Výzkumným ústavem bezpečnosti práce, v. v. i., v letech 2020–2021.

BOZP strážníků obecní policie (právní aspekty)

zpracoval: doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

Zkratky

BOZP	bezpečnost a ochrana zdraví při práci
strážník	od 1. ledna 2009 jde o zaměstnance obce, který je oprávněn nosit v pracovní době na veřejnosti stejnokroj strážníka
čekatel	osoba, která je v pracovním poměru k obci, splňuje všechny ostatní předpoklady jako strážník, prochází školením a výcvikem a dosud nesložila předepsanou zkoušku a nemá osvědčení, se označuje jako čekatel

1 Úvod

Cílem analýzy bylo pojednat o rizicích z hlediska bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (BOZP) u strážníka obecní policie, a to se zaměřením na právní úpravu a její aplikační problémy. Strážníci obecní policie jsou v pracovním poměru k obci. Na jejich pracovní vztahy se plně aplikuje zákoník práce a další pracovněprávní předpisy, ledaže zákon o obecní policii (a v jeho rámci prováděcí předpis) má speciální výslovnou úpravu, která aplikaci pracovněprávní úpravy vylučuje.¹ Podle okolností případu se však může na jednání strážníka aplikovat též jiný právní předpis, jako např. v situaci, kdy strážník opsal svou bakalářskou práci.²

Vedle strážníků je zaměstnancem obce též čekatel, který se připravuje na výkon funkce strážník.³ Ve větších městech, jsou do obecní policie zařazeni i další zaměstnanci, kteří nejsou strážníky a zajišťují technickohospodářské, obslužné a doplňkové činnosti tohoto orgánu obce, které nevyžadují realizaci povinností a oprávnění strážníka (např. technická obsluha kamerového systému, osoby provozující fyzické přiložení a odstranění technických prostředků k zabránění odjezdu vozidla apod.). Tito zaměstnanci logicky nemusí splňovat všechny podmínky pro vznik a trvání pracovního poměru, jako je tomu u budoucího strážníka, resp. čekatele. Tato analýza se nezabývá zajištěním BOZP u čekatelů a těchto jiných osob podílejících se na zajištění bezpečnosti ve městě.

S výkonem práce strážníka souvisí nejen obecná rizika, s nimiž se lze setkat i u jiných zaměstnanců (typicky směnnost), ale též rizika specifická, která se v závislosti na místních poměrech, individuálním zařazení a velikosti obecní policie týkají zejména:

- jednáním s potenciálními pachateli přestupků a trestných činů (riziko napadení),
- řízením motorových vozidel, jízdní kol,
- používáním pil, generátorů, resuscitačních zařízení,
- zraněním při zásahu v budovách a na pozemních komunikacích s dopravními prostředky,

¹ Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15.11.1995, sp. zn. 16 Co 469/95. Dále ust. § 1a odst. 1 písm. b) zákona o obecní policii.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. června 2016, č.j. 2 As 170/2015 – 58.

³ Dle nařízení vlády 137/2009 Sb., kterým se stanoví katalog prací ve veřejných službách a správě „katalog prací“) se čekatelé zařazují do 5. platové třídy.



- zraněním při použití služební zbraně a jiných donucovacích prostředků a
- prací se služebním zvířetem a dále nákazou od zvířete (riziko kousnutí).

Zmíněné faktory potenciálně zvyšují nebezpečnost práce strážníka a musí být zohledněny v rámci vyhodnocení rizik a přijetí vhodných opatření u jednotlivých zaměstnavatelů.

Z logiky věci je nutné mít za to, že největší množství rizik a potenciálních pracovních úrazů vzniká v souvislosti s běžným výkonem služby. Za všechny lze jako příklad uvést zákrok městské policie, kdy došlo k napadení strážníků provádějících zákrok. Záležitost byla rozhodována dne 19. srpna 2015 Krajským soudem v Ostravě – pobočka v Olomouci, sp. zn. 65 A 55/2014 – 38, a následně Nejvyšším správním soudem dne 28. ledna 2015 jako sp. zn. 1 As 208/2014 – 60, kdy se věcně jednalo o situaci, kdy v ubytovně, kde byli oba žalobci hlášeni k pobytu, došlo 16. 3. 2013 k incidentu, na základě kterého přivolala majitelka ubytovny hlídku městské policie. Po jejím odjezdu přivolal žalobce a) rychlou záchrannou službu a Policii ČR, protože dle jeho tvrzení jej příslušníci hlídky napadli. Téhož dne byl zasahující hlídkou Městské policie Přerov sepsán úřední záznam, v němž je uvedeno, že jelikož hrozilo vyhrocení situace a napadení zakročujících strážníků skupinou lidí vedenou žalobcem a), zasáhla hlídka proti tomuto žalobci slzotvorným prostředkem. Nedošlo zde sice k pracovnímu úrazu, nicméně riziko bylo velmi vysoké. Bohužel se při výkonu tohoto druhu práce nejedná o ojedinělou rizikovou situaci.⁴

2 Právní úprava

Bezpečnost a ochrana zdraví při práci strážníků je zajišťována Listinou základních práv a svobod, mezinárodními smlouvami a pracovněprávními předpisy, jakož i některými kolektivními smlouvami. Nejzávažnějším pak pochybením se zajištěním BOZP čelí trestní právo.

Platné pracovněprávní předpisy upravují prevenci v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zejména v souvislosti:

- se zajištěním pracovnělékařských služeb,
- s kontrolou BOZP ze strany zaměstnavatele a
- s kontrolou BOZP ze strany odborové organizace, která u zaměstnavatele působí.

2.1.1 Ústavní úprava

Listina zdůrazňuje právo na ochranu zdraví při výkonu práce pouze u žen, mladistvých a osob zdravotně postižených (čl. 29), v souladu s judikaturou Ústavního soudu se však i ostatní zaměstnanci mohou dovolávat ochrany svého zdraví při výkonu práce s odkazem na čl. 31 Listiny. V širším smyslu je součástí ústavní ochrany zdraví zaměstnance též čl. 10 Listiny.

Každý tedy též zaměstnanec má dle čl. 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (Listina) právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.

⁴ Soud mimo jiné konstatoval, že „V projednávané věci žalovaný v dopise ze dne 25. 2. 2009 tvrdí, že žalobce „nesplňuje předpoklad stanovený právním předpisem pro výkon sjednané práce“, neboť jeho zdravotní způsobilost posoudil lékař závodní preventivní péče, který „na základě preventivní lékařské prohlídky provedené dne 30. 12. 2008 potvrdil, že není zdravotně způsobilý k práci strážníka Městské policie Prostějov“. I kdyby dokument vystavený MUDr. Jaroslavem Chytilým dne 30. 12. 2008, označený jako „Preventivní lékařská prohlídka“ dokládal, že žalobce není zdravotně způsobilý vykonávat dosavadní práci, mohl by žalovaný se žalobcem rozvázat pracovní poměr pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 52 písm. d) nebo e) zák. práce, nikoli z důvodu uvedeného v ustanovení § 52 písm. f) zák. práce, jak žalovaný učinil v dopise ze dne 30. 12. 2008.“



Zákonodárce provedl ochranu osobnosti fyzických osob především ust. § 11 a násl. občanského zákoníku. V souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího soudu lze konstatovat: „...za osobnost je považován člověk jako jednotlivec, jako subjekt poznání, resp. poznávání, prožívání a jednání ve své společenské podstatě i individuálních zvláštnotech, jako ... i určitá psychofyzická a sociálně psychická struktura.... Nelze samozřejmě opomenout ani fyzické složky osobnosti fyzické osoby, jako je úroveň jejího zdraví....“⁵ A právě právo na ochranu zdraví bez jakékoliv pochybnosti pro každého jedním z nejvýznamnějších práv, která v rámci ochrany osobnosti fyzické osobě náleží.⁶ Zdraví má totiž bezprostřední dopad na kvalitu existence fyzické osoby, resp. na její existenci vůbec.

Významným a nezanedbatelným komponentem práva na ochranu osobnosti je dle Ústavního soud též jeho negativní složka nacházející své vyjádření v právně podpořené možnosti bránit se proti neoprávněným zásahům do této sféry ze strany jiných osob s rovným právním postavením.⁷ Tato ochrana je poskytována komplementárně v různých právních odvětvích, a to prostředky tomu kterému odvětví vlastními. Uplatnění odpovědnosti trestněprávní nevyklučuje současné uplatnění právní ochrany osobnosti v intencích příslušných právních předpisů ostatních právních odvětví, neboť právní systém je nutno chápat jako celek složený z vzájemně se doplňujících právních norem a v jeho rámci je pochopitelně možno vedle trestněprávní odpovědnosti kumulativně použít i ochranu poskytovanou ostatními právními odvětvími (např. právem ústavním, správním, pracovním či v dané věci aplikovaným právem občanským). Ústavní soud zdůraznil, že nelze ztotožňovat nemajetkovou újmu, byť třeba i zmírněnou peněžitým zadostiučiněním, na straně jedné, s majetkovou újmou či dokonce újmou na zdraví, na straně druhé.⁸

2.1.2 Prevence v mezinárodním a unijním právu

Zajištění BOZP byl pro Mezinárodní organizaci práce (MOP) cíl, který sledovala od roku 1919. MOP přijala postupně 40 úmluv týkajících BOZP, jakož i stejný počet výkladových pravidel doporučujících postup v této oblasti. Úmluvy MOP upravující BOZP pokrývají všechny obory národního hospodářství. Úprava vytvořená v rámci Mezinárodní organizace práce jednak definuje standard ochrany zdraví při práci, jednak představuje pomyslnou kotvu pro jakékoliv další změny pracovníprávní úpravy v České republice. Tak tomu bylo nejen při rekonstrukci pracovního práva v roce 2005, ale i při následném ústavním přezkumu zákoníku práce ze strany Ústavního soudu.

Česká republika je v této oblasti především vázána klíčovou úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 155 o bezpečnosti a zdraví pracovníků a o bezpečném pracovním prostředí z roku 1981,⁹ úmluvou MOP č. 161 o závodních zdravotních službách z roku 1985¹⁰ a úmluvou č. 187. Pokud jde o specifickou ochranu vůči určitým rizikům, pak je nutno zmínit úmluvy č. 115 z roku 1960, č. 139 z roku 1974, č. 148 z roku 1977, č. 162 z roku 1986 a č. 170 z roku 1990.

Úmluva MOP č. 155 stanoví v čl. 4 a 5 základní principy a preventivní zásady pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, v čl. 8 upravuje spolupráci se zástupci zaměstnanců (odborníky) na řešení otázek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, v čl. 9 stanoví předpoklad nezávislého státního dohledu nad oblastí bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a v čl. 11 hlášení a šetření pracovních úrazů a nemocí z povolání.

Úmluva MOP č. 161 reguluje povinnost zavést na úrovni národního právního řádu závodní zdravotní služby, což Česká republika provedla následně jako tzv. pracovní-lékařské služby.

⁵ Viz např. NS sp. zn. 30 Cdo 2304/99.

⁶ Srov. NS sp. zn. 30 Cdo 1419/2007.

⁷ Viz US sp. zn. IV. ÚS 315/01.

⁸ Viz US sp. zn. IV. ÚS 315/01.

⁹ Srov. č. 20/1989 Sb.

¹⁰ Srov. 145/1988 Sb.



Úkolem poskytovatelů pracovnělékařských služeb dle zákona č. 373/2011 Sb. je v souladu s úmluvou MOP č. 161 je zabezpečit prevenci újmy na zdraví, včetně ochrany zdraví před nemocemi z povolání a jinými poškozeními zdraví z práce a prevence pracovních úrazů.

Vliv MOP je patrný též v rozhodnutí Evropské parlamentu a Rady č. 779/2007/ES, kterým došlo k zavedení zvláštního programu pro předcházení násilí páchaného na ženách a dětech.

MOP úmluvy jsou používány Ústavním soudem jako referenční rovina, s níž porovnává zákony a prováděcí právní předpisy. Z mnoha příkladů lze zmínit nálezy Pl. ÚS 1/12, kde byl mimo jiné posuzován návrh na zrušení zákona o specifických zdravotních službách s čl. 2 odst. 1 Úmluvy o nucené a povinné práci (Úmluva MOP č. 29). Dalším příkladem je známý nálezy Pl. ÚS 83/06.

Právní základ pro aktivity unijního zákonodárce je položen v čl. 151 a násl. SFEU, a to v souladu s Evropskou sociální chartou a Chartou Společenství základních sociálních práv pracovníků z roku 1989.

Dle čl. 153 odst. 1 písm. a) SFEU je úkolem EU podporovat při dosahování obecných cílů naznačených čl. 151 SFEU součinnost členských států v oblasti zlepšování pracovního prostředí tak, aby bylo chráněno zdraví a bezpečnost pracovníků.¹¹ Listina základních práv EU upravuje v čl. 31 právo na slušné a spravedlivé pracovní podmínky. Dle odst. 1 cit. článku má každý pracovník má právo na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost. V širším smyslu do práva na zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci nepochybně patří též úprava pracovní doby a doby odpočinku dle čl. 31 odst. 2 a zákaz dětské práce a ochrana mladých lidí při práci dle čl. 32 Listiny základních práv EU.

Oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci je jednou z nejméně harmonizovaných částí pracovního práva. Současně se jedná dlouhodobě o prioritní cíl Evropské unie. Svědčí o tom nejen objem aktů sekundárního unijního práva,¹² ale i rozsah unijní úpravy.

¹¹ Srov. čl. 156 SFEU.

¹² Srov. následující směrnice: Směrnice Rady 89/391/EHS ze dne 12. června 1989 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci; Směrnice Rady 89/654/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na pracovišti (první dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 89/655/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci, ve znění směrnic 95/63/ES a 2001/45/ES (druhá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 89/656/EHS ze dne 30. listopadu 1989 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání osobních ochranných prostředků zaměstnanci při práci, ve znění směrnic 95/63/ES a 2001/45/ES (třetí dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 90/269/EHS ze dne 29. května 1990 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při ruční manipulaci s břemeny, spojenou s rizikem, zejména poškození páteře pro zaměstnance (čtvrtá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 90/270/EHS ze dne 29. května 1990 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci se zobrazovacími jednotkami (pátá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 90/394/EHS ze dne 28. června 1990 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenů při práci (šestá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS), ve znění směrnice 97/42/ES a směrnice 99/38/ES; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/54/ES ze dne 18. prosince 2000 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí biologickým činitelům při práci (sedmá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 92/57/EHS ze dne 24. června 1992 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na dočasných nebo přechodných staveništích (osmá dílčí směrnice ve smyslu článku 16 odstavce 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 92/58/EHS ze dne 24. června 1992 o minimálních požadavcích na bezpečnostní nebo zdravotní značky na pracovišti (devátá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS). Směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992 o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň (desátá směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 98/24/EHS o bezpečnosti a ochraně zdraví před riziky souvisejícími s chemickými látkami čtrnáctá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/92/ES ze dne 16. prosince 1999 o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců vystavených riziku výbušných



Nejdůležitějším legislativním počinem v této oblasti je směrnice č. 89/391/EHS o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci, v platném znění. Na tuto směrnici navazuje a doplňuje ji směrnice 91/383/EHS ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru. Vedle zmíněných obecných směrnic bylo vydáno dalších 19 dílčích směrnic a některé další dokumenty, které se věnují jednotlivým aspektům a oblastem bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Dle svého čl. 2 se ovšem směrnice č. 89/391/EHS nevztahuje: „na činnost určitých veřejných služeb, například ozbrojených sil nebo policie, nebo na určité činnosti civilní ochrany, jejichž zvláštní povaha odporuje této směrnici.“ Důvodem vyloučení je specifická povaha činnosti, kdy nároky na bezpečnost kladené na určité veřejné služby vylučují svojí specifičností aplikaci cit. směrnice. U obecní policie český zákonodárce směrnicí č. 89/391/EHS bez dalšího implementoval, což lze považovat za správné vzhledem k soukromoprávní povaze pracovního vztahu, v němž strážníci vykonávají svoji práci. Z tohoto důvodu je vhodné popsat unijní systém analýzy rizik, který se vztahuje též na strážníky.

Klíčové ustanovení je čl. 5 odst. 1 směrnice č. 89/391/EHS, který stanoví, že zaměstnavatel je povinen zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců s ohledem na všechna hlediska týkající se práce. V rámci svých povinností je zaměstnavatel povinen přijmout opatření nezbytná pro bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců, včetně opatření pro prevenci pracovních rizik, pro informování a školení, a také pro přípravu nezbytné organizace a prostředků.

prostředí (patnáctá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/45/ES ze dne 27. června 2001, kterou se mění směrnice Rady 89/655/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci (druhá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/44/ES ze dne 25. června 2002 o minimálních požadavcích pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví pracovníků před rizikem spojeným s expozicí fyzikálním činitelům (vibrace) (šestnáctá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/10/ES ze dne 6. února 2003 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví před expozicí zaměstnanců rizikům spojeným s fyzikálními činiteli (hlukem) (sedmnáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS). Směrnice Rady 83/477/EHS ze dne 19. září 1983 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí azbestu při práci, ve znění směrnic 91/382/ES a 98/24/ES. Směrnice Rady 82/605/EHS ze dne 28. července 1982 o ochraně zaměstnanců před riziky souvisejícími expozicí kovovému olovu a jeho solím při práci (první samostatná směrnice ve smyslu čl. 8 směrnice 80/1107/EHS). Směrnice Rady 91/382/EHS ze dne 25. června 1991, kterou se mění směrnice 83/477/EHS o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí azbestu při práci (druhá samostatná směrnice ve smyslu článku 8 směrnice 80/1007/EHS). Směrnice Komise 91/322/EHS ze dne 29. května 1991 o stanovení směrných přípustných hodnot prováděním směrnice Rady 80/1107/EHS o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí chemickým, fyzikálním a biologickým činitelům při práci, ve znění 2000/39/ES; Směrnice Rady 91/383/EHS, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru. Směrnice Rady 95/63/EHS ze dne 5. prosince 1995 pozměňující směrnici 89/655/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci (druhá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 94/33/EHS ze dne 22. června 1994 o ochraně mladistvých pracovníků; Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/18/ES ze dne 27. března 2003, kterou se mění směrnice Rady 83/477/ES o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí azbestu při práci; Směrnice Rady 97/42/ES ze dne 27. června 1997, kterou se poprvé mění Směrnice Rady 90/394/EHS o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům při práci (šestá dílčí směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); Směrnice Rady 1999/38/ES ze dne 29. dubna 1999 kterou se podruhé mění Směrnice 90/394/EHS o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům při práci a rozšiřuje na mutageny; Směrnice Komise 2000/39/ES ze dne 8. června 2000 o stanovení prvního seznamu směrných přípustných hodnot expozice na pracovišti prováděním Směrnice Rady 98/24/ES o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců před riziky spojenými s chemickými činiteli používanými při práci; Směrnice Rady 86/188/EHS ze dne 12. května 1986 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí hluku při práci, ve znění směrnice 98/24/ES; Směrnice Rady 80/1107/EHS ze dne 27. listopadu 1980 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí chemickým, fyzikálním a biologickým činitelům při práci.

Zaměstnavatel provádí bezpečnostní opatření na základě těchto obecných zásad prevence:

- vyhýbat se rizikům;
- vyhodnotit nevyhnutelná rizika;
- odstraňovat rizika u zdroje;
- přizpůsobit práci jednotlivci, zejména s ohledem na uspořádání pracovních míst, výběr pracovního zařízení a volbu pracovních a výrobních metod, zejména za účelem ulehčení jednotvárné práce a práce při pracovním rytmu určeném strojem a zmírnění jejich účinků na zdraví;
- přizpůsobovat se technickému pokroku;
- nahrazovat nebezpečné bezpečným nebo méně nebezpečným;
- zavést komplexní systém prevence rizik, který zahrnuje výrobní postup, organizaci práce, pracovní podmínky, sociální vztahy a vliv pracovního prostředí;
- dávat přednost prostředkům kolektivní ochrany před prostředky individuální ochrany a
- udílet zaměstnancům vhodné pokyny.

Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení této směrnice, musí zaměstnavatel včetně obce s přihlédnutím k povaze činností podniku nebo závodu

- vyhodnocovat rizika pro bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců mezi jiným při volbě pracovního zařízení, používaných chemických látek nebo přípravků a při úpravě pracovišť. Opatření přijatá zaměstnavatelem k prevenci rizik a používané pracovní a výrobní metody na základě tohoto hodnocení musí v případě potřeby zajišťovat lepší úroveň bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců a být začleněny do všech činností podniku nebo závodu a na všech úrovních řízení;
- při ukládání úkolů zaměstnanci přihlížet ke schopnostem tohoto zaměstnance s ohledem na zdraví a bezpečnost;
- zajistit, aby při plánování a zavádění nových technologií měli zaměstnanci nebo jejich zástupci možnost vyjádřit se k tomu, jaké následky má výběr zařízení, pracovní podmínky a pracovní prostředí na bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců;
- přijímat vhodná opatření, aby zajistil, že pouze zaměstnanci, kteří byli dostatečně poučeni, mají přístup do prostorů s vážným a specifickým nebezpečím.

Aniž jsou dotčena ostatní ustanovení směrnice č. 89/391/EHS, pokud jsou na jednom pracovišti přítomni zaměstnanci více podniků, musí zaměstnavatelé spolupracovat při uskutečňování opatření týkajících se bezpečnosti, hygieny a ochrany zdraví při práci a, s přihlédnutím k povaze činností, koordinovat svou činnost v oblasti ochrany a prevence pracovních rizik, vzájemně se informovat o rizicích a informovat také své zaměstnance nebo zástupce zaměstnanců. Náklady na bezpečnost, hygienu a ochranu zdraví při práci nesmějí v žádném případě nést zaměstnanci.

Dle čl. 9 odst. 1 směrnice č. 89/391/EHS musí zaměstnavatel:

- zajistit hodnocení rizik pro bezpečnost a zdraví při práci, včetně těch, která se vztahují na zvláště ohrožené skupiny zaměstnanců;
- určit ochranná opatření, která musí být přijata, a v případě nutnosti i ochranné prostředky, které musí být použity;



- vést seznam pracovních úrazů, které měly za následek pracovní neschopnost delší než tři pracovní dny a
- vypracovávat pro příslušné úřady v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi zprávy o pracovních úrazech, které utrpěli jeho zaměstnanci.

Ze všech těchto povinností je zřejmé, že zabezpečení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci je ve skutečnosti nekončícím procesem neustálého posuzování a hodnocení pracovních podmínek, resp. následnou realizací kroků směřujících k zajištění bezpečnosti na pracovišti. Směrnice 89/391/EHS umožňuje ve specifickém kontextu bezpečnostních opatření dle čl. 8 odst. 1 zohlednit také velikost zaměstnavatele. Zaměstnavatel tak musí přijmout nezbytná opatření pro první pomoc, zdolávání požáru a evakuaci zaměstnanců, přizpůsobená povaze činností a velikosti podniku nebo závodu, s přihlédnutím k ostatním přítomným osobám. Zaměstnavatel musí zejména určit zaměstnance pověřené poskytováním první pomoci, zdoláváním požárů a evakuací zaměstnanců.¹³

Nejvýznamnější pro strážníka je ovšem právo zastavit výkon práce a opustit pracovní místo nebo nebezpečný prostor v případě vážného, bezprostředního a nevyhnutelného nebezpečí. Strážník nesmí být za své jednání postižen, ledaže jednal neuváženě nebo se dopustil hrubé nedbalosti.

Zaměstnavatel musí zajistit, aby se každému zaměstnanci dostalo dostatečného školení o bezpečnosti a ochraně zdraví, zejména formou informací a pokynů odpovídajících jeho pracovnímu místu nebo druhu práce při jeho přijetí do pracovního poměru, v případě přeložení nebo změně rozsahu pracovních úkolů, v případě zavedení nového pracovního zařízení nebo při jeho změně a v případě zavedení nové technologie. Tato povinnost souvisí s již zmíněnou obecnou zásadou prevence vyhýbat se rizikům.

Dle čl. 10 směrnice č. 89/391/EHS je zaměstnavatel povinen přijmout vhodná opatření, aby zaměstnanci včetně agenturních zaměstnanců nebo jejich zástupci v podniku nebo závodě získali v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi, s přihlédnutím mimo jiné k velikosti podniku nebo závodu, všechny informace o: bezpečnostních a zdravotních rizicích a o ochranných a preventivních opatřeních týkajících se jak celého podniku nebo závodu, tak každého druhu pracovního místa nebo povolání; opatřeních přijatých v souladu s čl. 8 odst. 2 směrnice č. 89/391/EHS (opatření první pomoci, zdolávání požáru a evakuaci).

Čl. 11 směrnice č. 89/391/EHS upravuje povinnost zaměstnavatele projednat se zaměstnanci nebo jejich zástupci otázky týkající se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Zaměstnavatelé projednávají se zaměstnanci nebo jejich zástupci a umožní jim účastnit se všech jednání týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Strážníci nebo zástupci zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se účastní vyváženým způsobem, v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi, nebo s nimi zaměstnavatel předem a včas projedná každé opatření, které může mít podstatný vliv na bezpečnost a ochranu zdraví.

Pokud jde o povinnosti strážníků, pak čl. 13 odst. 1 směrnice č. 89/391/EHS stanoví, že každý zaměstnanec je povinen dbát podle svých možností na svou vlastní bezpečnost a ochranu zdraví i o bezpečnost a ochranu zdraví osob, kterých se dotýkají jeho jednání nebo opomenutí při práci, v souladu se školením a pokyny, které mu byly předány zaměstnavatelem. K uskutečnění těchto cílů musí zaměstnanci zejména, v souladu se školením a pokyny danými jejich zaměstnavatelem:

- správně používat stroje, přístroje, náradí, nebezpečné látky, dopravní prostředky a ostatní prostředky;

¹³ Tito zaměstnanci musí být, s přihlédnutím k velikosti nebo specifickým rizikům podniku nebo závodu, odpovídajícím způsobem vyškoleni, musí jich být dostatečný počet a musí mít vhodné vybavení.



- správně používat osobní ochranné prostředky, které jim byly dány k dispozici, a po použití je uložit na místo k tomu určené;
- nevyřazovat, neměnit nebo nepřestavovat svévolně bezpečnostní zařízení, zejména strojů, přístrojů, náradí, zařízení a budov, a správně tato bezpečnostní zařízení používat;
- okamžitě uvědomit zaměstnavatele nebo zástupce zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci o každé pracovní situaci, o které se odůvodněně domnívají, že představuje vážné a bezprostřední ohrožení bezpečnosti a zdraví, a o každé poruše zjištěné na ochranných systémech;
- spolupracovat v souladu s vnitrostátními zvyklostmi se zaměstnavatelem nebo zástupci zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci tak dlouho, dokud je to nezbytné, aby bylo umožněno splnění všech úkolů a požadavků uložených příslušným orgánem pro bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců při práci a
- spolupracovat v souladu s vnitrostátními zvyklostmi se zaměstnavatelem nebo zástupci zaměstnanců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci tak dlouho, dokud je to nezbytné, aby zaměstnavatel mohl zajistit, že pracovní prostředí a pracovní podmínky jsou bezpečné a bez rizik pro bezpečnost a zdraví v rámci rozsahu činnosti zaměstnanců.

Ve smyslu čl. 4 odst. 2 směrnice č. 89/391/EHS jsou členské státy povinny zabezpečit náležitou kontrolu a dozor. V českých podmínkách plní dozorové úkoly především inspekce práce a krajské hygienické stanice.

K provedení cíle sledovaného směrnicí č. 89/391/EHS byla vydána obecná směrnice Rady 89/654/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na pracovišti (první samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) a dále pak celá řada prováděcích směrnic, které se týkají specifických bezpečnostních rizik.

Směrnice č. 89/654/EHS¹⁴ v čl. 6 stanoví obecné požadavky pro zaměstnavatele. Za účelem ochrany bezpečnosti a zdraví strážníků dbá zaměstnavatel na to, aby

- dopravní cesty k nouzovým východům a východy samotné byly udržovány bez překážek, aby je bylo možné kdykoli použít,
- byla prováděna technická údržba pracoviště a vybavení a zařízení, zejména uvedeného v přílohách I a II, a jakékoli zjištěné nedostatky, které by mohly mít vliv na bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců, byly co nejrychleji odstraněny,
- pracoviště a vybavení a zařízení, a zejména ta uvedená v bodě 6 přílohy I a příloze II, byla pravidelně čištěna pro zajištění přiměřené úrovně hygieny a
- bezpečnostní vybavení a zařízení určené pro předcházení či odstraňování nebezpečí, a zejména to uvedené v přílohách I a II, bylo pravidelně udržováno a kontrolováno.

Konkrétnější povinnosti pro zaměstnavatele jsou uvedeny v přílohách směrnice č. 89/654/EHS. Pro zvláštní bezpečnostní rizika byla s cílem provést principy směrnice č. 89/654/EHS přijaty zvláštní směrnice. Jedná se o směrnice

- týkající se rizik vyplývajících z pracovního prostředí – směrnice Rady č. 92/57/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na dočasných nebo mobilních staveništích (osmá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS);

¹⁴ Ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/30/ES ze dne 20. června 2007.

dvě směrnice týkající se těžebního vrtného průmyslu (směrnice č. 92/91/EHS a směrnice č. 92/104/EHS); směrnice Rady č. 93/103/ES o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví při práci na rybářských plavidlech (třináctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); a konečně směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 1999/92/ES o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců vystavených riziku výbušných prostředí (patnáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS);

- vybavení a zařízení používaných zaměstnanci – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/104/ES ze dne 16. září 2009 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci (druhá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS);¹⁵ směrnice Rady č. 89/656/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání osobních ochranných prostředků zaměstnanci při práci (třetí samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); směrnice Rady č. 90/269/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro ruční manipulaci s břemeny spojenou s rizikem, zejména poškození páteře, pro zaměstnance (čtvrtá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); a směrnice Rady č. 90/270/EHS ze dne 29. května 1990 o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro práci se zobrazovacími jednotkami (pátá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS) a
- karcinogenů, chemických, biologických a jiných nebezpečných látek – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/37/ES ze dne 29. dubna 2004 o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům nebo mutagenům při práci (šestá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice Rady 89/391/EHS);¹⁶ směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/37/ES o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí karcinogenům nebo mutagenům při práci (šestá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice Rady 89/391/EHS); směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2000/54/ES o ochraně zaměstnanců před riziky spojenými s expozicí biologickým činitelům při práci (sedmá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS); a směrnice Rady č. 98/24/ES o bezpečnosti a ochraně zdraví zaměstnanců před riziky spojenými s chemickými činiteli používanými při práci (čtrnáctá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS).

Evropská unie vydala na období let 2014–2020 Strategický rámec pro ochranu zdraví a bezpečnosti při práci.

2.1.3 Úprava prevence v zákoníku práce

Pracovněprávní předpisy stanoví podmínky výkonu profese strážník, včetně předpokladů pro její výkon,¹⁷ či pracovní doby.¹⁸ Pracovněprávní předpisy stanoví též povinnosti, jež je strážník povinen

¹⁵ Tato směrnice nahradila směrnice Rady č. 89/655/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví pro používání pracovního zařízení zaměstnanci při práci (druhá samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS).

¹⁶ Tato směrnice nahradila směrnici Rady č. 90/394/EHS on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens at work (v českém znění nebyla tato směrnice publikována).

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu z 25.2.1998, 2 Cdon 1683/97.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3.1.2007, sp. zn. 21 Cdo 42/2006.



dodržovat, a to i mimo pracovní dobu.¹⁹ V dalším textu se budeme explicitně soustředit již jen na problematiku BOZP u strážníků.

Na základě mezinárodních dokumentů BOZP, jimiž je ČR vázána, a ve kterých jsou zakotveny základní priority a cíle Evropské unie a ILO v této oblasti, tak z praxe vyspělých zemí jsou zpracovávány na národní úrovni návrhy právních předpisů v oblasti BOZP a následně schvalovány. Provádění těchto právních předpisů v praxi zajišťují kontrolní orgány, kterými jsou zejména orgány inspekce práce, dále orgány ochrany veřejného zdraví a orgány státní báňské správy

České národní právo ukládá zaměstnavateli povinnost chránit zdraví strážníka při výkonu práce z důvodu veřejného zájmu. Tuto povinnost má zaměstnavatel nejen vůči strážníkům, ale též všem fyzickým osobám, které se s jeho vědomím zdržují na jeho pracovištích. Úpravu je nutno aplikovat s přihlédnutím k podmínkám vykonávané činnosti nebo poskytování služeb a jejich rozsahu.

Strážník má dle ust. § 106 odst. 1 zákoníku práce právo na zajištění BOZP.²⁰ Totožné právo explicitně přiznal zaměstnancům již zákoník práce z roku 1965 (v ustanovení § 135 odst. 1). Předchozí zákony o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci z roku 1961 a o bezpečnosti o práci z 1951 upravovaly pouze povinnost zajistit bezpečnost při práci, právo zaměstnanců na zajištění bezpečnosti výslovně upraveno nebylo. Stejně tak Všeobecný občanský zákoník po třetí dílčí novele z roku 1916 v ustanovení § 1157 upravoval výslovně pouze povinnost zaměstnavatele pečovat na vlastní náklady o to, aby byly chráněny život a zdraví zaměstnaného.²¹

Z hlediska prevence je klíčová úprava v ust. § 102 zákoníku práce. Prevencí rizik v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci se dle cit. ustanovení zákoníku práce rozumí všechna opatření vyplývající z právních a ostatních předpisů k zajištění BOZP a z opatření zaměstnavatele, která mají za cíl předcházet rizikům, odstraňovat je nebo minimalizovat působení neodstranitelných rizik. Prevencí se proto rozumí na základě platné právní úpravy v oblasti BOZP zavedení systému řízení BOZP, pomocí kterého jsou vytvářeny podmínky pro snižování počtu pracovních úrazů a nemocí z povolání a tím i pro postupné zlepšování úrovně BOZP s konkrétním přínosem pro praxi, a to nejen na úrovni podniků, vzdělávacích, výzkumných a dalších odborných institucí v této oblasti, tak dalších subjektů, např. veřejnoprávních institucí na národní úrovni, regionů, měst a obcí v jejich vzájemné spolupráci.

Každý zaměstnavatel je tak povinen v rámci svého provozu vyhradit dostatečné materiální i personální prostředky k provedení opatření k předcházení rizikům. Tato opatření v prevenci rizik jsou tak nedílnou a rovnocennou součástí všech činností zaměstnavatele na všech stupních řízení, jinými slovy odpovídají za ně vedoucí zaměstnanci na všech stupních řízení v rozsahu svých funkcí. O vyhledávání a vyhodnocování rizik je každý zaměstnavatel povinen vést dokumentaci, která tak je vždy významným podkladem při kontrole inspekce práce nebo pro šetření případného bezpečnostního incidentu jako je pracovní úraz.

¹⁹ Tak rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.12.2005, sp. zn. 21 Cdo 59/2005.

²⁰ Stejnou dikci zná též slovenský zákoník práce v ust. § 148 odst. 1.

²¹ Zaměstnavatel byl dle předmětné úpravy v ust. § 1157 OoZ povinen: „...služební úkony upravit tak a v příčinné místnosti a náradí, jež má opatřit nebo jež opatřil, na vlastní náklad pečovat o to, aby byly chráněny život a zdraví zaměstnaného, pokud je to možno podle povahy služby. Byl-li zaměstnaný přijat do domácnosti zaměstnavatelovy, byl tento povinen, co do obývací a spací místnosti, stravování, jakož i pracovní a oddechové doby zařídit, čeho bylo zapotřebí vzhledem ke zdraví, mravnosti a náboženství zaměstnaného.“ Nedostál-li zaměstnavatel svým povinnostem, nemohl zaměstnanec požadovat jejich splnění. Prvorepubliková judikatura totiž zaměstnanci nepřiznávala nárok na zaměstnání, zaměstnanec měl právo za takových podmínek předčasně vystoupit ze služby bez krácení platu, resp. zaměstnanci příslušelo právo na náhradu škody. Povinnost zajistit ochranu zaměstnanců sice předepisovalo veřejné právo, nicméně současně se dle judikatury jednalo též o soukromoprávní povinnost. Viz Rouček, F.; Sedláček, J. a kol.: Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a Podkarpatské Rusi, sv. I., str. 268, rozhodnutí ad 2) Gl.U.N.F. 6099, rozhodnutí ad 3) 8052 a ad 21) 12.721.



Hodnocení rizik je zaměstnavatel povinen přezkoumat v souvislosti s každou změnou v pracovním procesu, např. při zavedení nových pracovních postupů, strojů, materiálů apod.

Na opatření v oblasti prevence rizik navazují všeobecné preventivní zásady a postupy pro případ zvládnutí mimořádných událostí.

Zákoníkem práce předvídané všeobecné preventivní zásady je:

- a) omezování vzniku rizik,
- b) odstraňování rizik u zdroje jejich původu,
- c) přizpůsobování pracovních podmínek potřebám strážníků s cílem omezení působení negativních vlivů práce na jejich zdraví,
- d) nahrazování fyzicky namáhavých prací novými technologickými a pracovními postupy,
- e) nahrazování nebezpečných technologií, výrobních a pracovních prostředků, surovin a materiálů méně nebezpečnými nebo méně rizikovými, v souladu s vývojem nejnovějších poznatků vědy a techniky,
- f) omezování počtu strážníků vystavených působení rizikových faktorů pracovních podmínek překračujících nejvyšší hygienické limity a dalších rizik na nejnižší počet nutný pro zajištění provozu,
- g) plánování při provádění prevence rizik s využitím techniky, organizace práce, pracovních podmínek, sociálních vztahů a vlivu pracovního prostředí,
- h) přednostní uplatňování prostředků kolektivní ochrany před riziky oproti prostředkům individuální ochrany,
- i) provádění opatření směřujících k omezování úniku škodlivin ze strojů a zařízení, a
- j) udílení vhodných pokynů k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Prevenční v BOZP zajišťují též další právní předpisy. Na čelném místě stojí v případě hrubého porušení BOZP trestní právo. Při provádění zásahu požívá navíc strážník status úřední osoby, takže útok na něj je více postihován.²² Strážník obecní (městské) policie byl při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v rámci působnosti obce podle § 1 a § 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, veřejným činitelem ve smyslu dříve účinného ust. § 89 odst. 9 zák. č. 140/1961 Sb., trestní zákon²³, v současnosti pak je úřední osobou ve smyslu ust. § 127 odst. 1 písm. e) tr. zákoníku.

Pracovní náplň strážníků stanovuje příloha nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů. Strážníkovi, který vykonává práce spojené s ochranou a zajišťováním veřejného pořádku, pokud při nich může dojít k ohrožení života,

²² Kdo patří mezi úřední osoby, vymezuje ustanovení § 127 odst. 1 tr. zákoníku. Za úřední osobu se tak považují mimo jiné příslušníci ozbrojených sil nebo bezpečnostního sboru nebo strážník obecní policie, pokud plní úkoly státu nebo společnosti a používá při tom svěřené pravomoci pro plnění těchto úkolů.

²³ V daném případě podle skutkových zjištění okresního soudu se obžalovaný uvedeného trestného činu dopustil tím, že dne 17. 4. 1993 kolem 16.50 hod. na parkovišti Špičák v Českém Krumlově poté, co zjistil, že mu byl odtážen osobní automobil tov. zn. Škoda 120, hrubými slovními výroky napadl hlídku městské policie ve složení strážníků J. Š. a S. Č. Dále rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2.3.1994, sp. zn. 3 To 102/94.



zdraví nebo jiným závažným rizikům při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, přísluší zvláštní příplatek.²⁴

Zákon č. 285/2020 Sb.

Poslední novela zákoníku práce, která byla provedena zákonem č. 285/2020 Sb. kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony posílila s účinností od 1. 1. 2021 možnosti sociálních partnerů zvýšeným způsobem reagovat na měnící se rizika světa práce prostřednictvím dotačního programu, který je předvídan v ust. § 320a zákoníku práce. Bude-li na tom shoda v Radě hospodářské a sociální dohody a bude-li tato shoda materializována v dohodě, pak lze na základě této dohody ze státního rozpočtu hradit opatření v oblasti prevence rizik vzniku poškození zdraví zaměstnanců, které vzniknou následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání.

Nové ustanovení umožňuje řešit akutní problémy strážníků za pomoci nástrojů základního i aplikačního výzkumu. Kromě toho lze prostřednictvím tohoto grantového schématu i účinně podpořit jednání odborových organizací, takže strážníci se mohou i efektivněji setkávat a sebeorganizovat.

Je-li klíčovým rizikem pro strážníky újma na zdraví při zásahu, pak je nutno právě tímto dotačním schématem důsledně řešit reintegraci postižených strážníků do společnosti, a to především skrze jejich pracovní sebeuplatnění.

Jak je dokladováno tímto stručným exkurzem do problematiky nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti, dosavadní zkušenosti dokládají neúčinnost stávajících nástrojů pro specifické problémy strážníků.

První a nejdůležitějším nástrojem pro reintegraci osoby se zdravotním postižením, tj. prevenci ve zhoršení zdravotního stavu i prevenci ve zneužívání systému podpory osobám se zdravotním postižením jako celku, by měla být pracovní rehabilitace. Bohužel české právo nemá úpravu úrazového pojištění zaměstnanců a osob se zdravotním postižením, a tak koncepčně stále není připraveno řešit znovu začlenění do pracovního procesu osob, které utrpěly újmu na zdraví v důsledku pracovního úrazu či nemoci z povolání. Proto i v této úpravě postrádáme zvýšená práva strážníků, kteří nemohou své povolání vykonávat pro újmu na zdravotním stavu.

Osoby se zdravotním postižením mají právo na pracovní rehabilitaci. Pracovní rehabilitací je souvislá činnost zaměřená na získání a udržení vhodného zaměstnání osoby se zdravotním postižením, kterou na základě její žádosti zabezpečuje krajská pobočka Úřadu práce místně příslušná podle bydliště osoby se zdravotním postižením a hradí náklady s ní spojené. Pracovní rehabilitace zahrnuje zejména poradenskou činnost zaměřenou na volbu povolání, volbu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti, teoretickou a praktickou přípravu pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, zprostředkování, udržení a změnu zaměstnání, změnu povolání a vytváření vhodných podmínek pro výkon zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti.

Pracovní rehabilitaci zabezpečuje krajská pobočka Úřadu práce ČR ve spolupráci s pracovní rehabilitačními středisky nebo může na základě písemné dohody pověřit zabezpečením pracovní rehabilitace jinou právnickou nebo fyzickou osobu. Proces začíná vypracováním individuálního plánu pracovní rehabilitace, který povinně obsahuje předpokládaný cíl pracovní rehabilitace, formy pracovní rehabilitace, předpokládaný časový průběh pracovní rehabilitace a termíny a způsob hodnocení účinnosti stanovených forem pracovní rehabilitace. Po vytvoření individuálního plánu

²⁴ Tak bod 3 ve IV. skupině uvedené v příloze č. 6 k nařízení vlády č. 341/2017 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní přísluší také zaměstnanci v rámci rozpětí I. skupiny při výkonu prací ve dvousměnném provozním režimu nebo II. skupiny při výkonu prací ve třísměnném a nepřetržitém provozním režimu.



pracovní rehabilitace zadá úřad práce provedení pracovní rehabilitace některému z jejích poskytovatelů. Rehabilitace (i rekvalifikace) může být prováděna též u zaměstnavatele na pracovišti. Úhrada nákladů ze strany Úřadu práce ČR je ovšem vázána na předchozí sjednání dohody mezi příslušnou krajskou pobočkou Úřadu práce ČR a zaměstnavatelem.²⁵ Novela zákona o zaměstnanosti upravila v souvislosti s celkovou změnou terminologie, že příprava osoby se zdravotním postižením nebude nadále probíhat na chráněném pracovním místě (v ust. § 72 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti).

V roce 2018 uzavřel Úřad práce ČR společně s osobami se zdravotním postižením celkem 621 Individuálních plánů pracovní rehabilitace osob se zdravotním postižením, v roce 2017 se jednalo o 420 Individuálních plánů rehabilitace osob se zdravotním postižením.²⁶

2.1.4 Prevence v dalších právních předpisech

Zaměstnavatel je povinen zajistit bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců při práci s ohledem na rizika možného ohrožení jejich života a zdraví, která se týkají výkonu práce v rozsahu upraveném v zákonech a prováděcích právních předpisech. Klíčovým pro oblast BOZP je zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy.

Na zajištění BOZP se podílí dále celá řada zvláštních pracovněprávních předpisů (zmínit lze zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, v platném znění, a tento zákon provádějící vyhlášku č. 79/2013 Sb., o pracovnělékařských službách a některých druzích posudkové péče; nařízení vlády č. 361/2007 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci, v platném znění; zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví²⁷ pak rozvádí tuto povinnost do preventivní povinnosti zaměstnavatele přijmout opatření k odstranění rizika možného ohrožení života a zdraví, která se týkají výkonu práce (ustanovení § 102 odst. 3 zákoníku práce); povinnosti přijmout opatření k omezení působení rizika tak, aby ohrožení bezpečnosti a zdraví strážníků bylo minimalizováno (ust. § 102 odst. 4 zákoníku práce) či povinnosti nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti (ust. § 103 odst. 1 a) zákoníku práce).

Veřejnoprávní zákonodárství stanoví určitý minimální standard ochrany života a zdraví při práci, který je zaměstnavatel povinen zajistit. Nezaplní-li jej, může naplnit skutkovou podstatu přestupku (dle ustanovení § 17 či 30 zákona o inspekci práce) a může být postižen pokutou. Dochází-li k porušování bezpečnostních norem, obvykle dříve či později dojde též k újmě na zdraví zaměstnance a zaměstnavatel bude postižen v rámci své odpovědnosti za pracovní úraz či nemoc z povolání. Otázkou však je, co může činit sám strážník k ochraně svého práva na BOZP, jestliže jeho/její zaměstnavatel nezajistil BOZP, není však bezprostředně ohroženo jeho zdraví a k pracovnímu úrazu či nemoci z povolání také zatím nedošlo?

Dle našeho názoru proto může strážník vedle podnětu uplatněného u inspekce práce sám nastoupit na zaměstnavatele a zjednat nápravu na základě svého veřejného subjektivního práva na ochranu zdraví, pokud zaměstnavatel úmyslně a opakovaně porušuje bezpečnostní normy, aniž by došlo k prokazatelné újmě na zdraví zaměstnance.²⁸

²⁵ Srov. ust. § 110 a 73 zákona o zaměstnanosti.

²⁶ Srov. <https://socialnipolitika.eu/2019/02/urad-prace-cr-dal-loni-na-uplatneni-9-tisic-zdravotne-postizenych-68-ml-d-o-miliardu-vic-nez-v-roce-2017/> (cit.: 8.8.2020).

²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 1. 2016, sp. zn. 21 Cdo 2400/2014.

²⁸ Inspirativní je rozhodnutí polského Nejvyššího soudu sp. zn. II PK 311/08 ze dne 9. července 2009. Zaměstnavatel zde ukládal těhotné zaměstnankyni v rozporu s bezpečnostními předpisy výkon těžké fyzické práce.



Strážník má dle ust. § 106 odst. 1 zákoníku práce právo na zajištění BOZP.²⁹ Protikladem práva zaměstnance na zajištění BOZP jsou mimo jiné preventivní povinnost zaměstnavatele přijmout opatření k odstranění rizika možného ohrožení života a zdraví, která se týkají výkonu práce (ust. § 102 odst. 3 zákoníku práce); povinnost přijmout opatření k omezení působení rizika tak, aby ohrožení bezpečnosti a zdraví zaměstnanců bylo minimalizováno (ust. § 102 odst. 4 zákoníku práce) či povinnost nepřipustit, aby zaměstnanec vykonával zakázané práce a práce, jejichž náročnost by neodpovídala jeho schopnostem a zdravotní způsobilosti (ust. § 103 odst. 1 a) zákoníku práce). Ač samotný obsah BOZP je beze sporu převážně veřejnoprávní povahy, je sporné, zda veřejnoprávní povahu má též samotné právo na zajištění BOZP obsažené v ust. § 106 odst. 1 zákoníku práce.

Pokud se jedná o stanovisko doktríny, pak je ochrana zdraví zaměstnance tradičně podřazena do zásady bezpečné a hygienické práce a jako taková má tedy fundamentální význam i v pracovním právu.³⁰ Vědecké zkoumání bezpečného výkonu práce má v českých podmínkách rovněž dlouhou tradici. K založení první veřejnoprávní instituce, jejíž úkolem bylo zkoumat práci z hlediska psychologie, fyziologie a sociologie, došlo vládním nařízením č. 333/1942 Sb. ze dne 18. září 1942 o Ustavu lidské práce.

Usmrcení z nedbalosti

Tohoto trestného činu se dopustí ten, kdo jinému z nedbalosti způsobí smrt jedné osoby.³¹ Pro obec i koordinátora je důležité vědět, že obec je povinna zajistit dodržení BOZP. Vzhledem ke specifické činnosti strážníka je vhodné, aby na zajištění BOZP dozorovala osoba způsobilá v oblasti rizik (tzv. preventista). Neustavení preventisty samo o sobě zatím dle provedeného výzkumu z rozhodovací praxe všech krajských soudů v ČR nebylo považováno za natolik nebezpečné, aby postačovalo k odsouzení za tento trestný čin.

Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, spáchá-li tento čin proto, že hrubě porušil zákony o bezpečnosti práce. Smrt člověka je okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby ve smyslu ust. § 143 odst. 3 tr. zákoníku. K hrubému porušení zákonů o bezpečnosti práce, jež má za následek způsobení smrti člověka, musí být podstatně závažnější, než jakým je porušení důležité povinnosti uložené podle zákona ve smyslu ust. § 143 odst. 2 tr. zákoníku. Musí jít o výrazně intenzivnější porušení jedné zákonné normy anebo porušení více zákonných norem příslušného zákona, což v souhrnu podstatně zvyšuje závažnost činu. Trestní soudy na hrubé porušení zákona usuzují z povahy a intenzity porušení příslušného zákona, které musí být závažné a k němuž dochází především tehdy, když se na vzniku smrtelného následku nepodílely další osoby, nebo pokud pachatel porušil více různých zákonných norem apod. Jestliže se na vzniku smrtelného následku podílelo jak jednání pachatele, tak jednání dalších osob, je třeba při úvaze o naplnění znaku spočívajícího v hrubém porušení zákona zkoumat konkrétní okolnosti skutku a hodnotit význam a důležitost jednání pachatele pro vznik tohoto následku (viz rozhodnutí uveřejněné pod č. 32/2016 Sb. rozh. tr.).³²

Stejně jako u základní skutkové podstaty platí i zde, že obec by neměla provádět činnosti související se zajištěním BOZP strážníků sama, ale výkonem služby strážníků i odborným dozorem nad jejich prováděním by měla být pověřena osoba, která má dostatečné zkušenosti v této oblasti, a navíc by

²⁹ Stejnou dikci zná též slovenský zákoník práce v ust. § 148 odst. 1.

³⁰ Tak Galvas, M; Gregorová, Z.; Hrabcová, D.: Základy pracovního práva, str. 23. Srov. dále čl. 15 a 207 polského zákoníku práce. Různí autoři vystihují povinnost zaměstnavatele chránit zaměstnance při výkonu práce jako zásadu práva na ochranu života a zdraví při práci (Witz), ochrana zdraví pracovníků (Kovářík), či uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky (Hůrka).

³¹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. listopadu 2015, sp. zn. 4 Tdo 1025/2015.

³² Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 6. 12. 2017, sp. zn. 8 Tdo 1304/2017.



měla mít jako poradce k dispozici poskytovatele pracovnělékařských služeb a osobu způsobilou v prevenci rizik.

Těžké ublížení na zdraví

Pokud se jedná o těžké ublížení na zdraví z nedbalosti, pak tohoto poruchového trestného činu se dle ust. § 147 tr. zákoníku dopustí ten, kdo jinému z nedbalosti způsobí těžkou újmu na zdraví. Kvalifikovanou skutkovou podstatou je, že pachatel způsobí z nedbalosti těžkou újmu na zdraví u nejméně dvou osob proto, že hrubě porušil zákony o bezpečnosti práce.

Pokud by v řešeném případě mohlo dojít ke vzniku těžké újmy pouze u jedné osoby, pak by použití kvalifikované skutkové podstaty nepřicházelo v úvahu. Pokud se jedná o základní skutkovou podstatu, pak je nutno zopakovat, že i v případě těžké újmy na zdraví z nedbalosti platí poznatky o trestněprávně relevantní příčině.

2.1.5 Specifická úprava v zákoně o obecní policii

Soudní judikatura uznala specifičnost profese strážníka s tím, že je zde odůvodněna specifická právní úprava, a to především v oblasti zdravotní způsobilosti.³³ Zákon o obecní policii má poměrně málo pravidel pro zajištění BOZP u strážníků, výjimku představuje regulace zdravotní způsobilosti strážníka. Jak podrobně analyzovala Mgr. Kyselová, zákon o obecní policii klade důraz na to, aby strážník po celou dobu svého působení splňoval podmínky dané tímto zákonem, tj. byl mimo jiné zdravotně způsobilý.

Podrobnější úpravu obsahuje vyhláška č. 444/2008 Sb., o zdravotní způsobilosti uchazeče o zaměstnání strážníka, čekatele a strážníka obecní policie. Zdravotní způsobilost se ověřuje preventivními prohlídkami.³⁴

Při preventivní prohlídce se zjišťuje zdravotní stav především ve vztahu k nárokům kladeným na činnost strážníka, a to s přihlédnutím k

- vyhlášce č. 493/2002 Sb., o posuzování zdravotní způsobilosti k vydání nebo platnosti zbrojního průkazu a o obsahu lékárničky první pomoci provozovatele střelnice, ve znění vyhlášky č. 254/2007 Sb. a
- vyhlášce č. 277/2004 Sb., o stanovení zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel, zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel s podmínkou a náležitosti lékařského potvrzení osvědčujícího zdravotní důvody, pro něž se za jízdy nelze na sedadle motorového vozidla připoutat bezpečnostním pásem (vyhláška o zdravotní způsobilosti k řízení motorových vozidel), ve znění pozdějších předpisů.

Přestane-li strážník splňovat podmínky zdravotní způsobilosti, Ministerstvo vnitra mu v souladu s ustanovením § 5 odst. 1 písm. c) zákona o obecní policii odejme osvědčení o splnění stanovených odborných předpokladů. Přitom obec může podle § 5a odst. 1 zákona o obecní policii strážníka převést k výkonu práce čekatele nebo jiného zaměstnance obce ode dne zahájení správního řízení o odnětí osvědčení, a to až do doby nabytí právní moci rozhodnutí ve správním řízení. Další postup obce se bude řídit již pracovněprávními předpisy.

³³ 21 Cdo 3075/2012

³⁴ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 12. května 2013, sp. zn. 21 Cdo 3075/2012.



3 Závěr

Základním právním rizikem současné úpravy je absence existence centralizujícího prvku při přípravě strážníků a finanční nedostatečnost rozpočtu většiny obcí k zajištění nápravy v dohledné době. Malé obce nemají na to, aby mohly opakovaně a důsledně vyhodnocovat rizika, aby se eliminovaly možné nechtěné dopady v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců.

Základem optimálního přístupu k zajištění BOZP je proto vytvoření multidisciplinárního týmu na celostátní úrovni, který bude vyhodnocovat hrozby pro strážníky a doporučovat příslušné kroky v návaznosti na vývoj situace ve společnosti. Tým musí zahrnovat zástupce státní správy, Policie ČR, obecních policí, instruktory taktiky a specialisty na boj se zbraní i beze zbraně, zástupce odborových organizací a jiných zástupců zaměstnanců, poskytovatele pracovnílékařských služeb, preventisty v oblasti rizik, psychology a jiné odborníky.

Zdrojem poznatků budou záznamy o úrazech vzniklých při běžném výkonu služby i při tělesné přípravě a případném výcviku či pravidelných odborných cvičeních.

Finanční zajištění jednání týmu bude kryto dotačním programem dle ust. § 320a zákoníku práce.