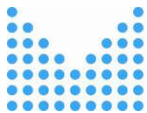


MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

„Zákaz pobytu“



1. Obecně o sankci zákazu pobytu

Zákaz pobytu je v přestupkovém právu zcela novým typem sankce, který byl vložen do zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřesZ“) zákonem č. 494/2012 Sb., **účinným od 15. 1. 2013**. Tuto novelu PřesZ schválila Poslanecká sněmovna navzdory nesouhlasu Senátu i veta Prezidenta republiky dne 19. 12. 2012, ve Sbírce zákonů byl zákon publikován dne 31. 12. 2012 (ve schváleném znění však paradoxně zůstala účinnost tohoto zákona od 1. 7. 2012; není však možné, aby zákon nabyl účinnosti dříve, než vstoupí v platnost, tedy dříve než je vyhlášen ve Sbírce zákonů).

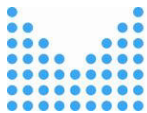
Zákaz pobytu jako druh sankce rozšiřuje stávající počet sankcí, jejichž taxativní výčet najdeme v § 11 PřesZ.

Zákaz pobytu je právně zakotven v § 11 písm. e) a v § 15a PřesZ; lze se s ním však setkat také u dalších ustanovení PřesZ - např. v § 19 odst. 2 PřesZ, který po vzoru trestněprávní úpravy trestu zákazu pobytu vylučuje uložení této sankce mladistvému pachateli.

Z textu důvodové zprávy k předmětné novele PřesZ lze odvodit, že si zákonodárce od zavedení tohoto trestu (sankce) do přestupkového práva zřejmě slibuje zefektivnění správního trestání, větší míru respektu a dodržování obecně závazných vyhlášek obcí, prevenci předcházení vzniku drobné kriminality a její celkové snížení.

Přirozeně se nabízí otázka, nakolik bude tato sankce účinným nástrojem k eliminaci určitých negativních jevů narušujících veřejný pořádek nebo dobré mravy, resp. nakolik bude splňovat účel zamýšlený zákonodárcem, tj. bránění v opakování přestupkové činnosti stejným pachatelem v téže obci či její části. Stejně tak se naskytá otázka, zda bylo nutné tuto sankci zavádět do PřesZ a neupřednostnit spíše prevenci před sankcí a zda nejsou v této souvislosti, přihlédneme-li k jisté formulační složitosti této sankce, kladené na rozhodující správní orgány nebývalé nároky. Je zřejmé, že teprve čas ukáže, nakolik se tento druh sankce v praxi správního trestání osvědčí.

Vzhledem k tomu, že zákaz pobytu je v přestupkovém právu úplnou novinkou a zaznívají k němu stále nové, podnětné dotazy, oddělení správní odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra (dále jen „MV“) k němu vypracovalo určitý „názorový komentář“ či „příručku“, která by měla správním orgánům usnadnit jeho aplikaci. Tento „komentář“ je výsledkem názorů v rámci probíhající diskuze na MV, v žádném případě se nejedná o závazný výklad zákona. Jedná se o soubor názorů na jednotlivá ustanovení § 15a PřesZ.



2. K aplikaci sankce zákazu pobytu

I.

Z § 15a odst. 1 PřesZ vyplývá záměr zákonodárce postihovat sankcí zákazu pobytu pouze taková jednání, která nesou znaky některých vybraných přestupků, resp. těch přestupků, které jsou, dle představ zákonodárce, způsobilé narušovat veřejný pořádek (1) v obci, a které jsou obsaženy buďto ve zvláštní části PřesZ nebo v jiném zákoně (k tomuto výkladu se přiklání i důvodová zpráva k předmětné novele PřesZ, když uvádí, že *„vzhledem k závažnosti této sankce je ji možné uložit pouze za některé vymezené přestupky, a navíc pouze za podmínky, že byly spáchány opakovaně úmyslným jednáním závažným způsobem narušujícím veřejný pořádek“* (2)). V příslušných ustanoveních zvláštní části PřesZ je tak přímo uvedeno, u kterých přestupků je možno tuto sankci ukládat a zda je ji možno ukládat samostatně nebo spolu s jinou sankcí.

Podle zvláštní části PřesZ zákaz pobytu je možno ukládat **spolu s pokutou** u:

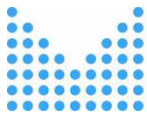
- přestupků na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi dle § 30 odst. 1 písm. a), b), c), e), f), g), h), ch), j) a k) PřesZ;
- přestupků proti pořádku ve věcech územní samosprávy dle § 46 odst. 2 PřesZ;
- přestupků proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. b), c), d), f), g) a h) PřesZ
- a přestupků proti občanskému soužití dle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ (tzv. hrubá jednání).

Pokud jde však o **přestupky proti majetku** dle § 50 PřesZ, u těchto přestupků může kompetentní správní orgán uložit buď pokutu do výše 15.000,- Kč nebo zákaz pobytu, obojí zároveň však uložit nemůže (viz § 50 odst. 2 PřesZ).

Ustanovení § 15a odst. 1 dále předpokládá existenci sankce zákazu pobytu rovněž v jiném zákoně, tj. bude-li ve zvláštním právním předpise u konkrétní skutkové podstaty přestupku, upravené tímto zákonem, zákaz pobytu jako druh sankce připuštěn.

1 Veřejný pořádek, jako tzv. neurčitý právní pojem, můžeme definovat jako souhm pravidel jednání a chování lidí na veřejnosti (viz Jemelka, L., Vetešník, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 233).

2 Důvodová zpráva však reflektuje původní návrh § 15a odst. 1 PřesZ, který zněl: *„Zákaz pobytu až na tři měsíce lze uložit za přestupek podle § 30 odst. 1 písm. a), b), c), e), f), g), h), ch), j) a k), § 46 odst. 2, § 47 odst. 1 písm. b), c), d), f), g) a h), § 49 odst. 1 písm. c) nebo § 50 tohoto zákona, pokud byl spáchán úmyslným jednáním závažným způsobem narušujícím veřejný pořádek, a pachatel byl v posledních dvanácti kalendářních měsících pravomocně uznán vinným za stejný přestupek stejným správním orgánem, a vyžaduje-li to se zřetelem na dosavadní způsob života pachatele a místo spáchání přestupku ochrana veřejného pořádku, rodiny, zdraví, mravnosti nebo majetku. Sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt“.*



II.

Aplikaci sankce zákazu pobytu je dále třeba vykládat ve smyslu § 7 odst. 1 a 2 PřesZ. Podle názoru MV zde platí zásada zákazu retroaktivity přísnějšího zákona k tíži pachatele z hlediska trestu. Z tohoto hlediska pachateli nesmí být uložen podle pozdějšího zákona trest (sankce) přísnější, než jaký mu bylo možno uložit na základě zákona účinného v době spáchání přestupku. Tedy, pokud by bylo s pachatelem zahájeno řízení pro přestupek (z kterého už správní orgán v minulosti pachatele uznal vinným) v době před účinností novely PřesZ (tj. před 15. 1. 2013), přičemž ke správnímu rozhodnutí by správní orgán dospěl až po účinnosti novely PřesZ (tj. po 15. 1. 2013) - je třeba reflektovat, že sankce se ukládá podle zákona účinného v době spáchání přestupku, je-li to pro pachatele příznivější, použije se zákona pozdějšího; pachateli však lze uložit jen takový druh sankce, který dovoluje uložit zákon účinný v době, kdy se o přestupku rozhoduje. S přihlédnutím k uvedenému se MV domnívá, že ve výše uvedeném případě by správní orgán neměl přistoupit k uložení sankce zákazu pobytu, v opačném případě bychom pachateli ukládali přísnější sankci, než jakou mu mohl správní orgán uložit, kdyby nedošlo k novele PřesZ. Na tomto místě je třeba reflektovat, že u vybraných přestupků došlo od 15. 1. 2013 ke zpřísnění sankce (kumulace pokuty a zákazu pobytu), s výjimkou přestupků proti majetku (zde kumulace sankcí není). V uvedeném případě by se tedy měla použít příznivější (mírnější) sankce, tj. sankce dle staré právní úpravy.

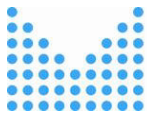
III.

Je zde patrná inspirace trestněprávní úpravou trestu zákazu pobytu ve smyslu § 75 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TrZ“), což je patrné např. z části formulace ustanovení § 15a odst. 1 písm. c) PřesZ „*sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt...*“⁽³⁾; PřesZ však na rozdíl od TrZ ještě dodává „*...nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu*“. Tedy můžeme říci, že v některých ohledech je úprava sankce zákazu pobytu v PřesZ téměř totožná s tou trestněprávní, proto je i při výkladu některých pojmů použitých v ustanovení § 15a PřesZ nutné přihlédnout k trestněprávní literatuře a soudní trestní judikatuře.

Na rozdíl od trestu zákazu pobytu, který lze podle TrZ uložit až na dobu deseti let, podle PřesZ může být sankce zákazu pobytu uložena na dobu maximálně tří měsíců (což je dáno nižší společenskou nebezpečností, resp. škodlivostí přestupku oproti trestnému činu).

Sankce zákazu pobytu je sankcí, která výrazně omezuje svobodu pohybu a pobytu pachatele, neboť jejím uložením se pachateli odnímá možnost zdržovat se na území konkrétní obce nebo její části, s níž bezprostředně souvisí, resp. souvisela jeho protiprávní činnost (viz § 15a odst. 2 PřesZ).

3 Podle § 75 odst. 1 TrZ trest zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt.



Do jisté míry můžeme tvrdit, že obdobné účinky vyvolává v PřesZ i ochranné opatření v podobě omezujícího opatření dle § 17 PřesZ. Oproti tomuto ochrannému opatření však není maření výkonu sankce zákazu pobytu stíháno jako přestupek, ale rovnou jako trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání (viz § 337 odst. 1 písm. d) TrZ). Tedy pokud bude uložena sankce zákazu pobytu a pachatel přesto vstoupí na území konkrétní obce či její části (např. v rozhodnutí správního orgánu bude zákaz pobytu vztažen na konkrétní ulici či ulice v obci), v níž mu byl zákaz pobytu uložen, dopouští se trestného činu.

S přihlédnutím k právě uvedenému je pro uložení této sankce (obdobně jako v TrZ (4)) nezbytné kumulativní splnění tří základních předpokladů (k tomuto lze dospět gramatickým výkladem zákona, plyne to i z důvodové zprávy k předmětné novele PřesZ):

1. obdobně jako u trestněprávní úpravy, kdy se trest zákazu pobytu ukládá za úmyslný trestný čin, PřesZ vyžaduje, aby přestupek byl spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku;
2. pachatel byl v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce
3. a uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce; sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu.

Správní orgán tedy může uložit sankci zákazu pobytu jedině tehdy, budou-li všechny výše uvedené podmínky splněny zároveň. V případném odvolacím řízení bude nezbytné, aby odvolací správní orgán věnoval patřičnou pozornost odůvodnění uložení této sankce (zda uložení této sankce bylo dostatečně řádně odůvodněno).

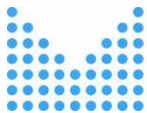
IV.

Vzhledem k tomu, že některé výrazy použité v § 15a PřesZ mohou v praxi způsobovat interpretační problémy, MV níže předkládá jejich možný výklad.

1. Pokud jde o výraz „**místní záležitosti veřejného pořádku**“, s tímto výrazem se lze setkat v ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ObZ“). Ochrana veřejného pořádku patří ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 a 2 ObZ do oblasti samostatné působnosti obcí, ObZ však nedefinuje pojem veřejného pořádku, resp. nedefinuje, co tvoří místní záležitosti veřejného pořádku (5). Obecně si však lze pod tímto výrazem představit určitý okruh vztahů, popř. činností místního charakteru, který je obec oprávněna regulovat v rámci své samostatné působnosti obecně

4 Viz Kratochvíl, V. a kol. Kurs trestního práva. Trestní právo hmotné. Obecná část. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 502.

5 Viz Jemelka, L., Vetešík, P. Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 233.

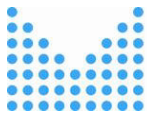


závaznou vyhláškou. A priori, jak uvádí právní literatura, nemusí se jednat jen o činnosti charakteristické pro konkrétní obec, které se v jiné obci či jiných obcích neobjevují nebo nejsou problémem, ale může jít o „místní záležitosti veřejného pořádku“ stejné nebo přinejmenším obdobné ve všech či alespoň většině obcí...(6). Dle mínění MV zde však měl zákonodárce na mysli spíše snahu čelit určitým problémům lokálního charakteru, resp. že mu šlo o jakousi lokálně sdílenou představu o žádoucím stavu veřejného pořádku v obci (např. postihováním prostituce, žebrání a bezdomovectví, jež narušují veřejný pořádek, ale také mravnost či jiné společenské hodnoty v konkrétní obci, městě, městské části či obvodu). Doplnění pojmu veřejný pořádek o výraz „místní záležitosti“ proto MV chápe jako snahu zákonodárce reflektovat zejména tyto dílčí problémy.

Na druhou stranu má MV za to, že v kontextu s přestupky, za něž lze sankci zákazu pobytu uložit, je výraz „místní záležitosti veřejného pořádku“ mnohem širší a že tak může být problémem při ukládání sankce zákazu pobytu za jiné přestupky než přestupky proti pořádku ve věcech územní samosprávy dle § 46 odst. 2 PřesZ. Zde má MV na mysli např. přestupky proti majetku. Zatímco v uložení sankce zákazu pobytu za přestupek proti majetku, který byl způsoben úmyslným poškozením cizí věci např. posprejováním pomníku v obci či poničením veřejně prospěšného zařízení, MV nespatřuje zásadní problém, neboť nepochybně půjde o jednání pachatele, které do jisté míry bude narušovat „místní záležitosti veřejného pořádku“, v uložení sankce zákazu pobytu za přestupek proti majetku – zpronevěru, kterého se dopustí pachatel opakovaně vůči konkrétní fyzické osobě (poškozenému), tento problém již spatřuje, neboť je evidentní, že v tomto případě přímo nepůjde o jednání narušující „místní záležitosti veřejného pořádku“ (zde půjde o útoky ryze soukromoprávního charakteru, asi jen s těžší si lze představit, že negativně ovlivní místní záležitosti veřejného pořádku).

2. Z ustanovení § 15a odst. 1 písm. a) PřesZ lze dále vyčíst, že porušení místních záležitostí veřejného pořádku musí být také „významné“, tedy nepostačuje pouhé bagatelní jednání, musí se jednat o takové jednání, které působí v obci či její části závažné problémy v oblasti veřejného pořádku.
3. Otázkou je, co se rozumí „**obdobným jednáním**“, kterého se měl pachatel dříve dopustit (resp. že byl pachatel v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce). Na první pohled se zde nabízí poměrně široký výklad, co by mohlo být oním obdobným jednáním. Nabízí se otázka, zda se musí jednat o tentýž přestupek (tzn. přestupek se stejným objektem, resp. zájmem chráněným zákonem) anebo může jít o jiný úmyslně spáchaný přestupek (s jiným objektem) téhož pachatele, za který lze sankci zákazu pobytu uložit. Přihlédneme-li k důvodové zprávě k předmětné novele PřesZ, z této vyplývá záměr zákonodárce postihovat notoricky se opakující (v zásadě stejná) „veřejný pořádek“ narušující jednání. Podle důvodové zprávy se musí jednat o jednání opakované (opakovaně musí být spáchán stejný

6 Viz Vedral, J. a kol. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 74.

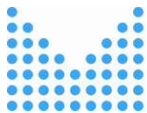


přestupek, nikoli jakýkoli z těchto přestupků) a nesmí jít o nepřiměřeně přísné trestání jediného jednání. Tedy dle názoru MV, aby nebyl výklad příliš široký (v neprospěch pachatele), mělo by se patrně jednat o úmyslné jednání v podstatných rysech zásadně totožné, se shodným objektem přestupkového jednání (např. útok na majetek, narušení občanského soužití) a s podobným způsobem provedení (podobnou subjektivní stránkou).

Na druhou stranu má však MV za to, že může jít o přestupek s odlišným druhovým objektem vrámci příslušné skupiny přestupků, za něž lze sankci zákazu pobytu ukládat. Tedy musí jít např. o opakování přestupku proti veřejnému pořádku, avšak na rozdíl od předešlého jednání, které naplnilo znaky rušení nočního klidu (§ 47 odst. 1 písm. b), v případě druhého jednání téhož pachatele půjde např. o vzbuzení veřejného pohoršení (§ 47 odst. 1 písm. c), tzn., druhé jednání bude mít jiný „druhotný“ objekt (na rozdíl od předešlého skutku, kdy byl porušen zájem na ochraně doby nočního klidu, zde bude porušen zákonný zájem na ochraně mravnosti). Dle názoru MV jen tak lze vyložit pojem „*obdobné jednání*“ a zároveň naplnit primární cíl zákonodárce.

Současně má MV za to, že není rozhodující, jakým způsobem bylo o předešlé vině pachatele rozhodnuto, resp. zda bylo rozhodnuto rozhodnutím, příkazem či blokovou pokutou, neboť pro splnění jedné z podmínek uložení sankce zákazu pobytu je rozhodující skutečností, že byl pachatel za obdobné jednání pravomocně uznán vinným v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání posledního přestupku. Ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) PřesZ neříká, že se nutně musí jednat o rozhodnutí, uvedené je tedy možno vykládat i tak, že se může jednat rovněž o příkaz nebo blokovou pokutu. Zde se však může naskýtat otázka, zda je možné uložit sankci zákazu pobytu v případě, bude-li u téhož pachatele vydáno rozhodnutí (bloková pokuta) obecní či městské policie a současně bude před uložením sankce zákazu pobytu pachatel trestán za obdobná jednání též rozhodnutími obecního úřadu či zvláštního orgánu obce (*př. pachatel opakovaně bez peněz navštěvuje různá restaurační zařízení a nemá na zaplacení útraty; přestupku proti majetku se dopustil dne 13. 2., 14. 2., 15. 2. a 17. 2., přičemž za jeden z těchto přestupků mu byla městskou policií uložena bloková pokuta*). Původně bylo MV toho názoru, že v takovém případě nebude možné sankci zákazu pobytu uložit i za blokovou pokutu obecní či městské policie, neboť z důvodové zprávy k předmětné novele PřesZ plyne, že opakovaný přestupek musí být projednáván stejným správním orgánem. Na základě obdržených připomínek ze strany podřízených správních orgánů, však MV přehodnotilo svůj původní názor. Jelikož zákon výslovně nestanoví podmínku, že přestupkovou věc musí projednat též správní orgán, lze připustit i tu variantu, že blokovou pokutu za obdobné jednání pachatele uloží policie, podruhé je totožné jednání projednáváno např. komisí k projednávání přestupků (anebo věc je projednávána komisí k projednávání přestupků, následně je však komise zrušena a obdobná věc je projednávána obecním úřadem).

4. Pokud jde o výraz „**území stejné obce**“ tento vskutku může způsobit problém u statutárních měst, jejichž území se může podle § 4 odst. 2 ObZ členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy; problém může nastat rovněž u hl. m. Prahy, které má oproti ostatním obcím mnohem



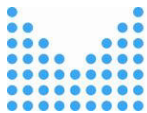
specifičtější právní úpravu, jež se odráží v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Praze“); kdy podle § 3 odst. 1 zákona o Praze se hl. m. Praha člení na jednotlivé městské části, přičemž podle § 5 odst. 1 zákona o Praze hl. m. Praha a městské části jsou povinny zabezpečit úkoly v přenesené působnosti hl. m. Prahy a městských částí. V případě územně členěných statutárních měst se tedy může nabízet otázka, zda výraz „území stejné obce“ se dotýká území celého města či pouze jeho konkrétních městských částí či obvodů. Podle důvodové zprávy k předmetné novele PřesZ „*skutečnost, že se přihlíží rovněž k místu spáchání přestupku, je zohledněna tím, že opakovaný přestupek musí být spáchán ve stejném správním obvodu a musí být tedy projednáván stejným správním orgánem*“. Byť se zde nehovoří o územním obvodu, ale o správním obvodu (což jsou v zásadě odlišné termíny), MV se domnívá, že zde měl zákonodárce na mysli obec, město, městskou část či městský obvod, které jsou přímo dotčeny opakovanou protiprávní činností téhož pachatele. Tomu nasvědčuje i primární záměr zákonodárce řešit prostřednictvím této sankce tzv. „problémové“ lokality, které mají své „problémové“ občany (recidivující pachatele). Kdybychom připustili u tohoto výrazu jeho extenzivní výklad, tzn., chápali bychom předmetné území jako území celého statutárního města, třebaže by k opakujícím se přestupkům téhož pachatele docházelo jen v jeho nějaké městské části či městském obvodu, MV se domnívá, že by zde takový výklad zákona vyzníval nepřiměřeně tvrdě v neprospěch pachatele. Tedy MV je toho názoru, že by správní orgány městských obvodů (v případě, kdy projednávání přestupků bude na ně přeneseno statutem města), měly přihlížet pouze k těm přestupkům, které byly spáchány na území jejich obvodu, nikoliv na území celého města.

5. Dále může vyvstávat otázka, kdy bude uložena sankce „*nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce*“. Nezbytné bude zřejmě tehdy, pokud by jiná sankce nebyla účinná a nešlo cíle (tj. udržení veřejného pořádku v obci) dosáhnout jinak, než právě „vymístěním“ pachatele přestupku z obce – zejména tehdy, pokud by se protiprávní jednání pachatele stále opakovala a předchozí prostředky nápravy by selhaly.
6. Podle § 15a odst. 1 písm. c) PřesZ „*sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu (7)*“. Při výkladu výrazů „místo“ nebo „obvod“ se neobejdeme bez právní literatury a judikatury vztahující se k TrZ, neboť tyto výrazy jsou rovněž použity v § 75 odst. 1 TrZ.

Místem se zde rozumí obec (město), obvodem se rozumí administrativně oddělená územní část obce (města), např. v Praze jednotlivé městské části (8). Podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), „*místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana ČR, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj*

7 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

8 Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 961.



o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí a kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Občan může mít jen jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je podle zvláštního právního předpisu (9) označen číslem popisným nebo evidenčním, popř. orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci“. Zákon o evidenci obyvatel zná jen trvalý pobyt v uvedeném smyslu, nezmiňuje se o přechodném pobytu (tj. pobytu občana mimo objekt trvalého pobytu; zpravidla se jedná o místa, kde se občan zdržuje pouze dočasně z pracovních, studijních, zdravotních či rekreačních důvodů). Podle soudní praxe však okolnost, že pachatel je formálně přihlášen k trvalému pobytu v určitém místě, ještě sama o sobě nevylučuje možnost uložení trestu zákazu pobytu, který se vztahuje i na toto místo. Rozhodující totiž je, zda místo, v němž je pachatel přihlášen k trvalému pobytu, má skutečně charakter trvalého pobytu, a je nutno zjišťovat, kde se pachatel ve skutečnosti trvale zdržuje (10). Tedy, zákaz pobytu se může vztahovat též na místo přechodného pobytu pachatele. Dále, přihlédne-li MV k formulaci § 15a odst. 1 písm. c) PřesZ lze sankci zákazu pobytu uložit i cizinci, bezdomovci nebo osobě, které bylo přiznáno postavení azylanta. Ani u těchto osob se však nesmí sankce zákazu pobytu vztahovat na místo jejich skutečného trvalého pobytu, tj. ve smyslu § 15a odst. 1 písm. c) PřesZ, nesmí se sankce zákazu pobytu u těchto osob vztahovat na místo, kde mají tyto osoby hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu.

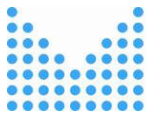
V.

Podle § 15a odst. 2 PřesZ zákaz pobytu spočívá v tom, že se pachatel nesmí po dobu trvání zákazu pobytu zdržovat na území obce nebo její části, v níž se opakovaně dopustil přestupku ve smyslu § 15a odst. 1 PřesZ, vymezené v rozhodnutí správního orgánu, který zákaz pobytu uložil.

Z právě uvedeného ustanovení PřesZ vyplývá, že smyslem sankce zákazu pobytu je zabránit již samotnému vstupu (tedy nejen pobývání) pachatele na území konkrétní obce nebo její části, s níž bezprostředně souvisí opakovaná protiprávní činnost pachatele. Podle názoru MV bude vždy při uložení sankce zákazu pobytu záležet na okolnostech konkrétního případu; bude na zvážení příslušného správního orgánu, v jakém rozsahu tuto sankci vymezí. Tedy zda bude sankci zákazu pobytu vztahovat pouze na určitá místa v obci (např. ulice či čtvrti – v takovém případě je však nezbytně nutné v rozhodnutí přesně označit takové místo v obci způsobem nepřipouštějícím pochybnosti při výkonu této sankce a při kontrole jejího dodržování) či zda bude pachateli zakázán pobyt na území celé obce (města).

9 Vyhláška č. 326/2000 Sb., o způsobu označování ulic a ostatních veřejných prostranství názvy, o způsobu použití a umístění čísel k označení budov, o náležitostech ohlášení a přečíslování budov a o postupu a oznamování přidělení čísel a dokladech potřebných k přidělení čísel, ve znění vyhlášky č. 193/2001 Sb.

10 Šámal, P. a kol. Trestní zákoník I. Obecná část. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 956.



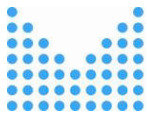
V souladu s výkladem trestněprávní úpravy trestu zákazu pobytu se MV domnívá, že ani v PřesZ nelze vyslovit sankci zákazu pobytu, která by se vztahovala jen na určitý dům nebo byt.

Dále je třeba uvést, že v trestním právu nelze pachateli zakázat pobyt na více místech (ve více obvodech), které spolu územně nesouvisejí (netvoří celek), ledaže byl trestný čin spáchán na všech těchto místech nebo ve všech obvodech územně oddělených (samostatných). Uvedené však nevylučuje možnost, aby se trest zákazu pobytu vztahoval na území celé obce (města) složené z více obvodů, které spolu souvisí (vytvářejí celek). K tomuto se ostatně vyjádřil také Nejvyšší soud ve svém rozsudku sp. zn.: 8 Tdo 1087/2011, v němž mj. konstatoval: *„je-li místem, ve vztahu k němuž za splnění všech zákonných podmínek přichází v úvahu uložení trestu zákazu pobytu, obec složená z městských obvodů nebo městských částí (statutární města, hlavní město Praha), není možné tento druh trestu uložit jen ve vztahu k některým z městských obvodů nebo městských částí takové obce, vždy se musí vztahovat k území celé obce“*.

Pokud bychom analogicky připustili tento výklad trestu zákazu pobytu ve smyslu TrZ i do přestupkového práva, fakticky by to znamenalo, že i za přestupková jednání, by bylo možné zakázat pobyt pachateli např. na celém území hl. m. Prahy (samozřejmě s výjimkou té městské části hl. m. Prahy, v níž by měl pachatel případně trvalý pobyt). Tedy naskytá se otázka, zda takto striktní posuzování aplikovat i na méně závažná protiprávní jednání jako jsou přestupky, popř. takový výklad v rovině přestupkového práva vyloučit či zmírnit. MV se s ohledem na nižší intenzitu společenské nebezpečnosti, resp. škodlivosti přestupku oproti trestnému činu, dále vzhledem k tomu, že sankci zákazu pobytu podle PřesZ je možno vztáhnout pouze na určitou část obce (např. na ulici v obci), přiklání spíše k závěru tento výklad v přestupkovém právu neaplikovat.

VI.

Podle § 15a odst. 3 PřesZ *obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu, může pachateli na základě jeho žádosti udělit povolení ke krátkodobému pobytu na území obce uvedené v odstavci 2 nebo její části. Povolení lze udělit, má-li pachatel k pobytu na území obce závažné osobní důvody, kterými jsou zejména návštěva lékaře nebo orgánu veřejné moci. Obecní úřad může povolení udělit pouze se souhlasem správního orgánu, který zákaz pobytu uložil. O žádosti rozhodne obecní úřad bezodkladně, nejpozději do pěti pracovních dnů od zahájení řízení. Nejsou-li splněny podmínky pro vydání povolení, vydá obecní úřad rozhodnutí, kterým žádost zamítne; jinak povolení udělí; žadateli vydá namísto písemného vyhotovení rozhodnutí potvrzení o povolení k pobytu. Povolení, kterým je žadateli umožněn krátkodobý pobyt na území obce nebo její části, v níž má zakázán pobyt, obsahuje vždy vymezení, v jaké době a za jakým účelem je krátkodobý pobyt povolen. Při pobytu na území obce nebo její části, v níž má pachatel zakázán pobyt, je povinen mít při sobě potvrzení podle tohoto ustanovení.*



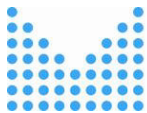
Podle názoru MV je nešťastné řešení, aby o povolení ke krátkodobému pobytu rozhodoval obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu; resp. aby o této žádosti ke krátkodobému pobytu na území obce nebo její části rozhodoval ten správní orgán, který tuto sankci neuložil, neboť právě správní orgán, který tuto sankci uložil, by měl mít i povědomost o chování pachatele (nehledě na fakt, že i pětidenní lhůta k vyřízení této žádosti je, dle názoru MV, s ohledem na zjišťování potřebných informací správním orgánem, dosti krátká).

Případná nemožnost obviněného navštěvovat školu v územním obvodu města, na který se bude zákaz pobytu vztahovat, zřejmě bude přicházet v úvahu jen výjimečně, např. u vysokoškolských studentů, neboť zákaz pobytu nelze uložit jako trest mladistvému pachateli. Co se týká případné nemožnosti pachatele přestupku vykonávat živnost či pracovat v územním obvodu města či obce, na něž se trest zákazu pobytu vztahuje, tak je možné uvést, že toto bude zřejmě důsledek uložení takové sankce. Podle názoru MV nemá správní orgán ukládající za spáchání přestupku sankci zákazu pobytu informace typu, zda pachatel přestupku vykonává v obvodu dotčené obce či města živnost nebo navštěvuje školu, případně tam vlastní nemovitost, povinnost zjišťovat, přestože tyto informace budou zřejmě zjištěny v průběhu řízení o přestupku od obviněného, příp. jiného účastníka řízení či svědka. Na druhou stranu v obou výše uvedených případech je zde možnost na základě žádosti udělit povolení ke krátkodobému pobytu na území města, na jehož obvod se zákaz pobytu vztahuje. Podle výše zmíněné důvodové zprávy se počítá i s tím, že po dobu trvání sankce zákazu pobytu může pachatel přestupku vykonávat předmětnou činnost pomocí svého zástupce nebo tzv. na dálku (samozřejmě vyjma docházky do školy či do zaměstnání). Lze tedy doporučit, pokud jsou příslušnému správnímu orgánu známy informace o zaměstnání či školní docházce obviněného, aby uložení sankce zákazu pobytu pečlivě zvážil.

VII.

Podle § 15a odst. 4 PřesZ od výkonu zbytku zákazu pobytu lze po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce upustit, jestliže pachatel přestupku způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný.

Jedná se o obdobný ekvivalent jako v TrZ, po uplynutí poloviny doby trvání sankce lze od zbytku jejího výkonu upustit, pokud se pachatel (zjednodušeně řečeno) osvědčil. Podle názoru MV by měl o upuštění od výkonu zbytku této sankce rozhodovat správní orgán, který přestupek projednal v prvním stupni a rozhodl o uložení sankce zákazu pobytu. Zjišťování skutečností o chování či životě pachatele přestupku od správního orgánu z místa jeho trvalého pobytu je přinejmenším problematické a časově náročné, proto se MV domnívá, že správní orgán rozhodující o upuštění od výkonu zbytku zákazu pobytu využije poznatky ze své vlastní činnosti, tj. zejména skutečnost, zda pachatel přestupku skutečně zákaz pobytu v územním obvodu dotčeného správního orgánu dodržoval či nikoli.



VIII.

Podle § 15a odst. 5 PřesZ o uložení zákazu pobytu, místu a době jeho trvání, popřípadě o upuštění od jeho výkonu, uvědomí správní orgán, který zákaz pobytu uložil, neprodleně Policii České republiky a v případě občanů České republiky rovněž obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt.

Problematika vyrozumění příslušného oddělení Policie České republiky není v důvodové zprávě blíže odůvodněna, přesto se MV domnívá, že je správné vyrozumět příslušný útvar Policie České republiky v územním obvodu správního orgánu, který sankci zákazu pobytu uložil. Právě tento útvar Policie České republiky může pak v rámci plnění zákonem uložených povinností také zjišťovat, zda je ze strany obviněného zákaz pobytu na území dané obce, města či jeho části skutečně dodržován a tyto informace poté může poskytnout i jiným útvarům v rámci Policie České republiky. Správní orgán, který zákaz pobytu uložil, by měl o uložení sankce zákazu pobytu informovat obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt především proto, že tento úřad posléze rozhoduje o žádosti obviněného ke vstupu do místa, kde má zakázán pobyt, a dále proto, že podle § 5 odst. 2 zákona o evidenci obyvatel obecní úřad, v jehož správním obvodu má občan trvalý pobyt, zapisuje údaj vedený v informačním systému podle § 3 odst. 3 písm. j) zákona o evidenci obyvatel (podle tohoto ustanovení se v informačním systému evidence obyvatel vede mj. i údaj o zákaz pobytu, místu zákazu pobytu a době jeho trvání).