

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy

ve věci postupu Úřadu městské části Praha 1 při ukládání sankce zákazu pobytu

Rozhodla jsem se podle § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv¹ zahájit šetření z vlastní iniciativy vůči Úřadu městské části Praha 1 (dále „ÚMČ Praha 1“). Své šetření jsem zaměřila na postup ÚMČ Praha 1 při ukládání sankce zákazu pobytu podle § 15a zákona o přestupcích.²

A - Předmět šetření

Šetření se týkalo řízení, v nichž ÚMČ Praha 1 v letech 2013 a 2014 pravomocně uložil sankci zákazu pobytu. Zaměřila jsem se zejména na dodržování vybraných hmotně právních a procesních podmínek pro ukládání této sankce. Zabývala jsem se rovněž ústavními, sociálními a trestněprávními konotacemi sankce zákazu pobytu.

B - Skutková zjištění

V rámci šetření jsem si vyžádala od ÚMČ Praha 1 kopie rozhodnutí v řízeních pravomocně ukončených v roce 2013 a kompletní spisy k řízením, v nichž ÚMČ Praha 1 pravomocně uložil sankci zákazu pobytu v roce 2014. Zjistila jsem, že ÚMČ Praha 1 v roce 2013 pravomocně uložil sankci zákazu pobytu ve 12 případech, v roce 2014 pak v 68 případech. Celkem tedy ÚMČ Praha 1 uložil ve sledovaném období **80 sankcí zákazu pobytu**, z toho ve 2 případech omezil zákaz pobytu na konkrétní místa či ulice v rámci městské části Praha 1; v ostatních případech se zákaz pobytu vztahoval na celé území městské části Praha 1.

B.1 Vymezení skutkových podstat přestupků, za něž ÚMČ Praha 1 uložil sankci zákazu pobytu

ÚMČ Praha 1 uložil v letech 2013 a 2014 sankci zákazu za tyto přestupky³:

67x přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích spáchaný porušením obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 14/2000, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti se žebráním (dále „OZV č. 14/2000“), z toho

¹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

³ Součet řešených přestupků převyšuje počet řízení, protože vůči některým obviněným vedl úřad jedno řízení pro více přestupků.

- **63x** tzv. *pasivní žebrání* (obviněný klečel na zemi a čekal, zda mu kolemjdoucí vhodí do čepice či kelímku peníze),
- **4x** tzv. *aktivní žebrání* (obviněný aktivně žádal po kolemjdoucích peníze),

8x přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích spáchaný porušením obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 12/2008, kterou se zakazuje požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích (dále „OZV č. 12/2008“),

3x přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích spáchaný porušením obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 6/2001, o městské zeleni (dále „OZV č. 6/2001“),

1x přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích spáchaný porušením obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 20/2007, na ochranu veřejného pořádku v souvislosti s nabízením a poskytováním sexuálních služeb na veřejných prostranstvích,

1x přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích spáchaný porušením obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 5/2013, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s provozováním pouliční umělecké veřejné produkce na veřejně přístupných místech,

5x přestupek podle § 30 odst. 1 písm. j) zákona o přestupcích⁴,

1x přestupek podle § 30 odst. 1 písm. m) zákona o přestupcích⁵,

3x přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích⁶,

2x přestupek proti občanskému soužití jiným hrubým jednáním podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích,

3x přestupek proti majetku krádeží podle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích,

1x přestupek proti majetku neoprávněným užíváním cizího majetku podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích.

V **jediném případě** podal obviněný z přestupku **odvolání**, které Magistrát hlavního města Prahy zamítl a rozhodnutí ÚMČ Praha 1 potvrdil.

⁴ (1) Přestupku se dopustí ten, kdo

j) neoprávněně přechovává v malém množství pro svoji potřebu omamnou nebo psychotropní látku,

⁵ (1) Přestupku se dopustí ten, kdo

m) kouří na místech zákonem zakázaných,

⁶ (1) Přestupku se dopustí ten, kdo

d) znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství,

B.2 Údaje poskytnuté Obvodním soudem pro Prahu 1

V rámci šetření jsem si vyžádala kopie rozhodnutí Obvodního soudu pro Prahu 1, jimiž soud rozhodoval v trestních věcech obžalovaných pro **přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání** podle § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku⁷ na základě porušení sankcí zákazu pobytu pravomocně uložených ÚMČ Praha 1 v letech 2013 a 2014. Chtěla jsem tak zjistit, v kolika případech soud uložil obviněným, kteří porušili sankci zákazu pobytu, trest v rámci trestního řízení, o jaké druhy a výměry trestů se jednalo, a do jaké míry docházelo k následné kriminalizaci přestupců.

Z podkladů poskytnutých Obvodním soudem pro Prahu 1 vyplynuly tyto skutečnosti:

Za trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku bylo jednou odsouzeno 15 obviněných, dvakrát 18 obviněných, třikrát 10 obviněných, čtyřikrát 9 obviněných a pětkrát 3 obvinění. **Celkem tedy bylo odsouzeno 55 osob, tj. 68,75 % z celkového počtu 80 obviněných v přestupkovém řízení.** Ve 3 případech podali obžalovaní odvolání, která Městský soud v Praze vždy zamítl.

Nepodmíněný trest odnětí svobody soud uložil celkem ve **34 případech**, a to v této délce trvání:

- 1 měsíc 2 případy,
- 2 měsíce 6 případů,
- 3 měsíce 11 případů,
- 4 měsíce 7 případů,
- 5 měsíců 5 případů,
- 6 měsíců 3 případy,

z toho do věznice s ostrahou v 17 případech, do věznice s dozorem v 17 případech.

Podmíněný trest odnětí svobody soud uložil celkem v **79 případech**, a to v délce trvání od **1 měsíce do 10 měsíců** (nejčastěji 3 měsíce – 18 případů) s **podmíněným odkladem** v délce trvání **od 12 měsíců do 48 měsíců** (nejčastěji 12 měsíců – 32 případů).

Trest zákazu pobytu soud uložil celkem v **19 případech**, a to v délce trvání **od 12 měsíců do 36 měsíců** (nejčastěji 12 měsíců – 11 případů); z toho pro celé území hlavního města Prahy v 17 případech, pro území městské části Praha 1 ve 2 případech.

⁷ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

C - Hodnocení věci ochránkyní

C.1 Ústavně právní souvislosti sankce zákazu pobytu

Sankce zákazu pobytu byla do právního řádu České republiky implementována novelou zákona o přestupcích, konkrétně zákonem č. 494/2012 Sb. Přijetí tohoto zákona provázela kritika značné části odborné veřejnosti, včetně mého předchůdce JUDr. Pavla Varvařovského. K poslaneckému návrhu vyslovila negativní stanovisko vláda České republiky⁸ a po jeho schválení Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR jej jednomyslně odmítl Senát Parlamentu ČR a schválený zákon vrátil prezident České republiky.⁹

Osobně považuji platnou právní úpravu sankce zákazu pobytu nejen za obtížně aplikovatelnou (jak poukážu dále), ale rovněž za protiústavní. Ustanovení § 15a zákona o přestupcích je podle mého názoru v rozporu s čl. 4 odst. 4 ve spojení s čl. 14 odst. 1 a 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).¹⁰ Důsledkem sankce spočívající v uložení zákazu pobytu je totiž omezení svobody pohybu a pobytu, a jedná se tedy o nezpochybnitelný zásah do základních práv a svobod člověka. Takový zásah je ze strany veřejné moci v určitých případech možný, musí však být vždy šetřena podstata a smysl zasaženého základního práva a zásah nesmí být nepřiměřený.¹¹

Nejprve k otázce, za jakých okolností by takový zásah přiměřeným (a tedy ústavně konformním) byl. V určitých případech ústavní úprava základního práva či svobody výslovně zmocňuje zákonodárce, aby za určitých podmínek, resp. z hlediska ústavně vymezených cílů, zákonem základní právo či svobodu omezil.¹² K omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dále dojít rovněž v případě jejich vzájemné kolize,¹³ resp. v případě kolize základního práva či svobody s určitým významným veřejným zájmem. Právě pro takové situace Ústavní soud již v devadesátých letech minulého století nadefinoval tzv. test proporcionality,¹⁴ jenž spočívá v těchto třech kritériích:

1. **kritérium vhodnosti** – zda institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva či veřejného zájmu),

⁸ Text dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=272&CT1=1>.

⁹ Text dostupný na <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=431&CT1=9>.

¹⁰ Čl. 4 odst. 4 Listiny:

Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Čl. 14 odst. 1 Listiny:

Svoboda pohybu a pobytu je zaručena.

Čl. 14 odst. 3 Listiny:

Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.

¹¹ Požadavek přiměřenosti vyplývá z výše citovaného čl. 4 odst. 4 Listiny.

¹² Srov. např. čl. 8 či čl. 11 až 14 Listiny.

¹³ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

¹⁴ Tamtéž.

2. **kritérium potřeby** – porovnání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, či zasahujícími do nich v menší míře, a

3. **kritérium přiměřenosti** (poměrování v užším smyslu) – porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv, resp. základního práva a veřejného zájmu.

Aplikujeme-li postupně tato kritéria na institut zákazu pobytu, zjistíme, že lze obecně přisvědčit, že z hlediska *kritéria vhodnosti* zákaz pobytu umožňuje dosáhnout sledovaného cíle, tedy zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na daném území¹⁵.

Budeme-li mít za to, že kritérium vhodnosti je splněno, nelze již to samé říci o kritériu potřeby, jež požaduje, aby bylo dosaženo sledovaného cíle pokud možno bez zásahu do základních práv či svobod, popř. aby takový zásah byl minimalizován. Jinými slovy jde o to, zda neexistuje jiné alternativní opatření, jež by vedlo ke stejnému cíli, avšak do základních práv či svobod by zasahovalo v jakkoli menší míře. Zde lze podle mého přesvědčení nalézt vícero takových alternativních opatření, např. efektivní dlouhodobá sociální práce s pachateli či uložení mírnějšího zásahu např. v podobě omezujícího opatření.¹⁶ V úvahu přichází rovněž ukládání zákazu pobytu zpočátku na kratší období, např. v řádu dnů. Lze si tedy představit, že posuzovaná právní úprava by neobstála již v tomto druhém kroku testu.

Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (resp. veřejného zájmu) pak spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Ohledně kritéria přiměřenosti je nutné zkoumat, zda sankce, jejímž důsledkem je omezení základního práva či svobody (zde svoboda pohybu a pobytu), odpovídá míře narušení veřejného zájmu (zde veřejného pořádku), potažmo závažnosti protiprávního jednání (deliktu). Závažnost deliktu je pak navázána na stupeň společenské škodlivosti tohoto jednání. Jedná se o jedno z nejčastěji uváděných hledisek pro rozlišení mezi trestným činem, označovaným jako kriminální čin, a správním deliktem jakožto pouhého „protiprávního činu“. Míře závažnosti (společenské škodlivosti) pak odpovídá i povaha a přísnost trestní sankce.¹⁷ *Správní delikty se tedy vyznačují menší společenskou škodlivostí a jako takové by neměly být nepřiměřeně sankcionovány nejzávažnějšími druhy trestů, mezi něž doktrína řadí i zákaz pobytu.*¹⁸ V této souvislosti jsem přesvědčena, že

¹⁵ Otázkou však je, zda ochrana místních záležitostí veřejného pořádku představuje takový veřejný zájem, s nímž počítá čl. 14 odst. 3 Listiny. Mám za to, že místní záležitosti veřejného pořádku nelze zcela ztotožňovat s obecným pojmem „veřejný pořádek“ uvedeným v Listině.

¹⁶ Srov. např. § 43 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 48 odst. 1 návrhu zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich; ve znění verze po ukončení mezirezortního připomínkového řízení:

§ 43 odst. 1 písm. d): „nepostačuje uložení jiného správního trestu, popřípadě uložení jiného správního trestu spolu s omezujícím opatřením“.

§ 48 odst. 1: „Omezující opatření spočívá v zákazu navštěvovat určená veřejně přístupná místa nebo místa, kde se konají sportovní, kulturní a jiné společenské akce, popřípadě v povinnosti zdržet se styku s určitou osobou nebo vymezeným okruhem osob“.

¹⁷ Srov. Prášková, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 170.

¹⁸ Tamtéž; srov. úpravu zákazu pobytu v § 52 odst. 1 a § 75 trestního zákoníku.

jednání postihované v rámci správního trestání (zde především zákonem o přestupcích) není s to dosáhnout takového stupně společenské škodlivosti, aby ospravedlnilo omezení svobody pohybu. Takové omezení představuje nepřiměřený zásah do základního práva či svobody.

Vedle výše aplikovaného nejznámějšího testu Ústavní soud ve své pozdější judikatuře pracoval i s alternativní podobou testu proporcionality¹⁹, v němž dosud aplikovaným třem krokům předřadil ještě krok další („nultý“). Ústavní soud se v uvedených nálezech ještě před vhodností určitého institutu zabývá otázkou, zda je cíl sledovaný tímto institutem vůbec legitimní a nezbytný ve svobodné demokratické společnosti. Toto kritérium tedy můžeme zkráceně nazvat kritériem legitimacy. V kontextu sankce zákazu pobytu lze o její legitimě pochybovat, má-li být primárním cílem (byť nevyřčeným, avšak dle mnohých doložených praxí uskutečňovaným) uložení správního trestu pouhé přesunutí „problémových“ osob na území jiné obce nebo městské části, aniž by byly řešeny příčiny sociálně patologického jednání pachatelů přestupků a akcentován výchovný aspekt sankce.

Poukázat lze i na souladnost posuzované právní úpravy s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Při přezkumu, zda zásah do základního práva či svobody je v souladu s touto úmluvou, aplikuje Evropský soud pro lidská práva (dále také jen „ESLP“) vlastní třístupňový test obsahující podmínky 1. legality, 2. legitimacy a 3. nezbytnosti v demokratické společnosti. Nenaplněnost podmínek legitimacy a nezbytnosti v demokratické společnosti jsem popsala v předchozím odstavci. K posouzení tak zůstává jen podmínka legality (tedy zákonnosti), dle níž každý zásah do základních práv či svobod musí být učiněn zákonem.²⁰ Tento požadavek je na první pohled splněn, avšak otázkou zůstává, zda by prošel tzv. testem kvality zákona (quality of law test), jak jej definoval ESLP. Kvalita zákona je dostatečná, pokud je předmětná právní úprava jasná, předvídatelná, dostupná a poskytuje dostatečné záruky proti její svévolné aplikaci. Právě požadavek jasnosti, předvídatelnosti, jakož i dostatečných záruk proti svévolné aplikaci spatřuji jako velmi problematický, nejen v kontextu výše uvedených závěrů.²¹

Absence individualizovaného a přiměřeného rozhodování o uložení trestu je tak v rozporu nejen s Listinou, ale i s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 2 Protokolu č. 4)²², jak plyne z rozhodovací praxe ESLP (např.

¹⁹ Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04, část V.; či aktuálnější nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 44/13 (Kauce pro distributory pohonných hmot).

²⁰ Zde je nutné uvést, že Úmluva v rámci této podmínky stanoví mírnější požadavky, neboť stačí, aby zásah či omezení práva bylo provedeno právem, tedy nikoli s podmínkou kvalitativní úrovně zákona jako aktu parlamentu. Takový přísnější požadavek však plyne z článku 4 odst. 2 Listiny.

²¹ Srov. např. POTMĚŠIL, Jan: Sankce zákazu pobytu. In PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH Z POHLEDU TEORIE A PRAXE, sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, Praha, 2014, Policejní akademie České republiky, ISBN 978-80-7251-408-3; či Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, „Zákaz pobytu“. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013.

²² Čl. 2 Protokolu č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod:

Svoboda pohybu

1. Každý, kdo se právoplatně zdržuje na území některého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu.

2. Každý může svobodně opustit kteroukoli zemi, i svou vlastní.

Landvreugd proti Nizozemsku, rozsudek, 4. 6. 2002, č. 37331/97 a Oliveira proti Nizozemsku, rozsudek, 4. 6. 2002, č. 33129/96).

Tento ústavně právní exkurs uvádím pouze pro dokreslení celé problematiky. Jsem si však vědoma skutečnosti, že správní úřad musel v šetřených případech postupovat dle platné právní úpravy a nebyl oprávněn činit si úsudek o její ústavnosti. Z toho důvodu posuzuji na následujících stranách této zprávy postup ÚMČ Praha 1 výhradně z pozic dodržování platného práva, jehož součástí je i problematický § 15a zákona o přestupcích.

C.2 Sociální a trestněprávní aspekty ukládání sankce zákazu pobytu

Odhlédneme-li od problematických ústavněprávních aspektů, v praxi se ukazuje, že ukládání sankce zákazu pobytu má i reálné sociální a trestněprávní dopady na celou řadu obviněných. Statistická čísla získaná v rámci tohoto šetření jasně ukazují, že ÚMČ Praha 1 ve sledovaném období ukládal tuto sankci **především žebrajícím osobám**. Jednalo se konkrétně o **83,75 %** ze všech případů, kdy ÚMČ Praha 1 uložil sankci zákazu pobytu. Tyto osoby velice často využívají služeb poskytovatelů sociálních služeb zřízených na základě zákona o sociálních službách²³ (např. azylové domy, domy na půli cesty, nízkoprahová denní centra, noclehárny, krizová pomoc, služby následné péče apod.) nebo spolupracují se sociálním pracovníkem působícím na ÚMČ. Pokud je osobě z této sociální skupiny uložena sankce zákazu pobytu, dochází často k přetržení kontaktu s konkrétním sociálním či terénním pracovníkem nebo je znemožněno ubytování a poskytnutí stravy v zařízení sociálních služeb, což může mít pro tyto osoby závažné následky. U těchto osob je rovněž problematické vnímání času (délka uložené sankce) a také prostoru (hranice městské části, na kterou se sankce vztahuje). I z těchto důvodů je pro ně mnohdy obtížné podmínky uložené sankce dodržet.

Šetření rovněž ukázalo, že ve velké míře dochází k následnému odsouzení obviněných pro přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání podle § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku. Protože se v převážné míře jedná o žebrající osoby, můžeme hovořit o **kriminalizaci chudoby**. Přestože rozhodujícím úředníkům ÚMČ Praha 1 byl jistě v obecné rovině trestněprávní následek porušování zákazu pobytu znám, je možné, že sami budou nyní mými statistickými zjištěními překvapeni, neboť není vyloučeno, že takovou míru trestní represe a počet odsouzených k nepodmíněnému trestu odnětí svobody ani oni neočekávali.

Osobně se domnívám, že takový následek je nejen **nepřiměřený** (soud mnohdy vyslovil několikaměsíční trest odnětí svobody za porušení sankce zákazu pobytu uložené za bagatelní jednání reprobované obecně závaznou vyhláškou obce, tj. podzákonným právním předpisem), ale pro celou společnost i značně **nákladný**.

3. Žádná omezení nemohou být uvalena na výkon těchto práv kromě těch, která stanoví zákon a jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, udržení veřejného pořádku, předcházení zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.

4. Práva uvedená v odstavci 1 mohou v určitých oblastech podléhat omezením stanoveným podle zákona a odůvodněným veřejným zájmem v demokratické společnosti.

²³ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Ze své praxe vím, že odsouzení ke krátkodobým trestům odnětí svobody v řádu několika měsíců jsou prakticky nezaměstnatelní, a protože ani většinou nemají jiné finanční prostředky, náklady na výkon trestu odnětí svobody jdou na vrub státního rozpočtu. U několikaměsíčních trestů odnětí svobody může jít až o desítky tisíc korun²⁴, které by jinak bylo možno využít ve prospěch těchto osob (ošacení, strava, ubytování, sociální práce). V konečném důsledku je tedy výkon trestu odnětí svobody v těchto případech i **neefektivní**.

Poukazuji rovněž na skutečnost, že uložení sankce zákazu pobytu podstatu problému (otázku bezdomovectví, prostituce apod.) neřeší, ale pouze jej přesouvá na území jiné obce či městské části. Jsem přesvědčena, že obdobné narušování veřejného pořádku je mnohdy účelnější řešit **nikoliv represivně**, ale spíše **zdokonalováním preventivních programů v sociální oblasti** v součinnosti se státem a neziskovým sektorem.

C.3 Ukládání sankce zákazu pobytu v praxi ÚMČ Praha 1

Nyní se budu věnovat samotnému hodnocení postupu ÚMČ Praha 1 při ukládání sankce zákazu pobytu. S ohledem na velké množství spisů jsem se rozhodla, že v této části obecně popíši problematické aspekty, které jsem v rámci šetření zjistila, přičemž v přiložené tabulce s přehledem všech šetřených správních řízení je možno zjistit, jaké zde obecně popsané nedostatky spatřuji v jednotlivých případech. Na úvod považuji za vhodné připomenout hmotně právní podmínky pro uložení sankce zákazu pobytu, jak jsou upraveny v zákoně o přestupcích.

§ 15a odst. 1 zákona o přestupcích:

(1) Zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu nejdéle tří měsíců za předpokladu, že

- a) byl přestupek spáchán úmyslným jednáním významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku,*
- b) byl pachatel v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným z přestupku za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce, a*
- c) uložení takové sankce je nezbytné k zajištění ochrany místních záležitostí veřejného pořádku na území obce; sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu.*

C.3.1 Jednání významně narušující místní záležitosti veřejného pořádku

Podle § 15a odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích je jedním ze zákonných předpokladů pro uložení sankce zákazu pobytu fakt, že přestupek byl spáchán úmyslným jednáním „významně“ **narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku**. O narušení veřejného pořádku se pojmově jedná zejména v případě skutků podřaditelných pod skutkové podstaty § 47 zákona o přestupcích, a dále pak skutků porušujících obecně závazné vyhlášky obcí stanovené k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku²⁵, a tedy podřaditelných pod blanketní

²⁴ Např. průměrné denní náklady na výkon trestu jednoho odsouzeného činily na konci roku 2009 882,- Kč, tj. 27.342,- Kč měsíčně; tyto informace jsou dostupné z http://zpravy.idnes.cz/vezni-dluzi-miliardu-za-naklady-na-sve-vezneni-fq4-/domaci.aspx?c=A110715_145149_domaci_cen.

²⁵ Ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

skutkovou podstatu § 46 odst. 2 zákona o přestupcích. U dalších přestupků, u nichž právní úprava umožňuje uložit sankci zákazu pobytu (např. proti občanskému soužití či proti majetku), je třeba pečlivě zkoumat, zda dané jednání nějakým způsobem narušuje místní záležitosti veřejného pořádku. Navíc obecně platí, že jakékoliv porušení zákona či obecně závazné vyhlášky obce však pro uložení zákazu pobytu nepostačuje, neboť v souladu s dikcí zákona musí jít o porušení „významné“. Správní orgán by měl proto v odůvodnění svého rozhodnutí podrobně popsat, v čem spatřuje onu „významnost“ narušení místních záležitostí veřejného pořádku.

(1) Žebrání

Nejvíce přestupkových jednání ze sledované skupiny ÚMČ Praha 1 vedl pro porušení zákazu žebrání. Žebrání nezakazuje zákon o přestupcích, nýbrž OZV č. 14/2000. Tato obecně závazná vyhláška nerozlišuje jednotlivé formy žebrání (aktivní a pasivní žebrání).

Důvody, pro které část veřejnosti vnímá žebrání negativně a které patrně vedly k přijetí OZV č. 14/2000, jsou v podstatě dva. Jednak jde o *způsob prezentace žebrajících osob*, která je doprovázena více či méně aktivním zvýrazňováním potřeby žebrajícího (od vzhledu, ošacení, doprovodu zvířat či dětí, zvýrazňováním či simulací zdravotního postižení). Veřejnost negativně vnímá též *oslovování cizími lidmi*. Tímto způsobem však probíhá rovněž řada jiných „ekonomických“ aktivit, které jsou (při dodržování určitých pravidel) obecně vnímány jako přípustné (typicky uzavírání smluv na principu podomního či pouličního prodeje, pouliční sbírky na různé obecně prospěšné účely nebo vybírání peněz studenty v rámci tzv. posledního zvonění). Tyto způsoby obstarávání finančních prostředků však sankcionovány nejsou. Domnívám se, že z hlediska veřejného pořádku jsou problematičtější spíše některé doprovodné jevy, jako např. znečišťování veřejného prostranství, vzbuzování veřejného pohoršení či obtěžování osob, které je však možno sankcionovat nikoliv jako porušení obecně závazné vyhlášky obce, ale jako přestupky proti veřejnému pořádku případně jako přestupky proti občanskému soužití. Žebrání jako určitá forma „ekonomické“ aktivity je rozšířená nejen v Praze, ale i v jiných městech, včetně světových metropolí. Jedná se o jev, který je spojen s životem ve městech (zejména těch větších) po staletí. V současných společensko-ekonomických poměrech je zjevné, že určitá skupina obyvatel není fakticky schopna obstarat si prostředky k obživě běžnými způsoby a volí žebrání jako jeden z několika, či jediný zdroj prostředků na uhrazování životních potřeb. Na druhou stranu existuje i početná skupina osob, které žebrajícím osobám vyhoví a drobný finanční obnos jim poskytnou.

Vyjdeme-li z definice veřejného pořádku předložené bývalým ústavním soudcem Vlastimilem Ševčíkem jako „*vyváženého stavu společenských vztahů respektujícího vžitá, či v místě uznávaná pravidla způsobu života a společenského chování vycházejícího z poměrů daného místa a z tam obecně přijímaných zásad a pravidel morálky*“²⁶, můžeme si oprávněně klást otázku, **zda žebrání na veřejných místech samo o sobě (bez doprovodných negativních jevů, o nichž jsem se zmínila výše) lze považovat za narušování veřejného pořádku**. Dovoluji si

²⁶ Ševčík, V.: Ústavní soudnictví v praxi, in Bulletin advokacie, zvláštní číslo – listopad 1999, s. 42.

tedy vyslovit určité pochybnosti o tom, zda předmět OZV č. 14/2000 naplňuje zákonné zmocnění v § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů²⁷, na základě něhož byla přijata.

Obdobně jako u zamyšlení o ústavní konformitě samotného zákazu pobytu však rozumím tomu, že ÚMČ Praha 1 musel v šetřených případech při projednávání přestupků postupovat dle platné právní úpravy včetně obecní vyhlášky zakazující žebvání z důvodu narušení veřejného pořádku a nebyl oprávněn činit si úsudek o její zákonnosti. **Správní úřad tedy nemohl dojít k jinému závěru, než že žebváním dochází ke spáchání přestupku porušení obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy, který narušuje veřejný pořádek.** Jak jsem uvedla výše (v úvodu této části C.3.1), pro uložení zákazu pobytu však nepostačuje spáchání jakéhokoli přestupku narušujícího veřejný pořádek, nýbrž musí jít o narušení „významné“. Otázku významnosti pak nepřísluší řešit územní samosprávě v rámci její podzákonné normotvorby (a hlavní město Praha tak správně ani nečiní), nýbrž výhradně správnímu orgánu právo aplikujícímu – tedy ÚMČ Praha 1 v každém konkrétním správním řízení.

Připouštím, že pohled na žebrající osobu může v mnohých kolemjdoucích vzbuzovat rozporuplné pocity, od soucitu přes stud až po kladení si otázky, proč si takový člověk raději neobstarává prostředky na živobytí prací. Podle mého přesvědčení však žádný z těchto pocitů sám o sobě nemůže zakládat „významné“ narušení místních záležitostí veřejného pořádku. Z hlediska významnosti narušení místních záležitostí veřejného pořádku je podle mého názoru namístě rozlišovat ono pasivní žebvání, kdy žebrající osoba v prosebné poloze (klečící, ležící) nikoho přímo neobtěžuje, a žebvání aktivní, při němž tato osoba vstupuje do osobní zóny kolemjdoucího a více či méně přesvědčivě se snaží získat od něj peníze. **Pasivní žebvání samo o sobě podle mého názoru nepředstavuje „významné“ narušení místních záležitostí veřejného pořádku, a obvinění z přestupku by neměli být sankcionováni zákazem pobytu.**

Znamená to tedy, že ÚMČ Praha 1 postupoval chybně, když uložil obviněným sankci zákazu pobytu výlučně za přestupek spočívající v porušení OZV č. 14/2000 formou tzv. pasivního žebvání. U tzv. aktivního žebvání je třeba vždy zvažovat významnost narušení místních záležitostí veřejného pořádku s ohledem na okolnosti daného případu. Tyto úvahy správního orgánu musí však být výslovně zachyceny v odůvodnění rozhodnutí a mít též oporu ve správním spisu. Stejně tak je třeba postupovat i u případného sankcionování doprovodných negativních jevů, jako je znečišťování veřejného prostranství či vzbuzování veřejného pohoršení.

ÚMČ Praha 1 však v odůvodnění svých rozhodnutí výslovně neuvádí, na základě čeho (resp. zda vůbec) vyhodnotil jednání žebrajících osob jako významně narušující místní záležitosti veřejného pořádku. Užívanou formulaci „*Žebvání hotovosti od kolemjdoucích osob správní orgán hodnotí jako jednání způsobilé narušit veřejný pořádek, toto jednání bývá pro takto oslovené osoby,*

²⁷ K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [§ 14 odst. 1 písm. o)] může obec obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány.

17

potažmo ve většině případů turisty obtěžující, nežádoucí a nepříjemné“ považují za nedostatečnou a nemající oporu ve spisovém materiálu. I pokud bych tedy hypoteticky připustila, že rovněž pasivní žebrání může významně narušit místní záležitosti veřejného pořádku, neobstála by vydaná správní rozhodnutí již z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti.

Závěrem této části se zmíním ještě o jednom aspektu, který ze šetření vyplynul. Na první pohled je zarážející výrazný rozdíl v počtu přestupků spočívajících v pasivním a aktivním žebrání. Důvodem je podle mého názoru snadnější prokazatelnost a dokladovatelnost pasivního žebrání pro strážníky městské policie, kteří tyto přestupky většinou oznamují. V praxi tak dochází k tvrdšímu postihu „méně závažného jednání“ (zejm. vezmeme-li do úvahy případný následný trest uložený v trestním řízení pro přečin maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázaní - viz bod B.2)

(2) Konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích

V 8 případech byla obviněným uložena sankce zákazu pobytu za přestupek spočívající v konzumaci alkoholu (vína nebo piva) na veřejných prostranstvích, tj. v porušení povinnosti stanovené OZV č. 12/2008. Plně respektuji právo územní samosprávy regulovat konzumaci alkoholu na veřejnosti, které koneckonců potvrdil rovněž Ústavní soud²⁸, a chápat nerespektování stanoveného zákazu jako narušení veřejného pořádku.

Při úvahách o naplnění podmínky „významnosti“ narušení veřejného pořádku (jako nezbytné podmínky pro uložení sankce zákazu pobytu) je ovšem třeba si odpovědět na otázku, proč obce (a to nejen hlavní město Praha) zakazují konzumaci alkoholu na vybraných místech. Zda je hlavním problémem samotná konzumace alkoholu, anebo spíše negativní doprovodné jevy jako je znečišťování veřejného prostranství či vzbuzování veřejného pohoršení (např. v podobě močení, obnažování, obtěžování kolemjdoucích či hlučných projevů). **Nedomnívám se, že by samotná konzumace alkoholu znamenala „významné“ narušení místních záležitostí veřejného pořádku.**

Lze to poměrně snadno demonstrovat na výjimce z tohoto zákazu – restaurační zahrádky, na nichž je konzumace alkoholu povolena²⁹. *Popíjení alkoholu na restaurační zahrádce tedy veřejný pořádek nenarušuje, a to ani, pokud se nachází v bezprostřední blízkosti zastávky městské hromadné dopravy, školy, zdravotnického zařízení nebo jiných míst, kde vyhláška konzumaci alkoholu zakazuje. Popíjení mimo prostor restaurační zahrádky však narušením veřejného pořádku je. „Významnost“ tohoto narušení však stěží dosahuje intenzity, která by odůvodňovala významný zásah do ústavně zaručené svobody pohybu. Jiným příkladem může být např. turista popíjející při procházce městem pivo z kelímku procházející rovněž místy, ve kterých je to obecně závaznou vyhláškou zakázáno. I v tomto případě se nepochybně jedná o porušení OZV č. 12/2008, avšak takové*

²⁸ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05; nález pléna Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09; obojí dostupné na www.ustavnisoud.cz.

²⁹ § 3 odst. 1 písm. a) OZV č. 12/2008.

jednání nepochybně nedosahuje významnosti narušení místních záležitostí veřejného pořádku nutné k tomu, aby mohl správní orgán této osobě uložit sankci zákazu pobytu.

Popsané příklady demonstrují, že samotná konzumace alkoholu (pokud k ní nepřistoupí výše specifikované negativní jevy), nepředstavuje jednání „významně“ narušující místní záležitosti veřejného pořádku, a ÚMČ Praha 1 neměl obviněným za tento přestupek uložit sankci zákazu pobytu.

Vstup na plochu veřejné zeleně

Ve 3 případech byla uložena sankce zákazu pobytu za přestupek spočívající v porušení OZV č. 6/2001, o městské zeleni. Protiprávní jednání spočívalo jednak ve vstupu na plochu veřejné zeleně (2 případy), a dále ve „válení se v parku“ (1 případ). Opět konstatuji, že proti samotným zákazům stanoveným územní samosprávou a chránícím veřejný pořádek nemám žádných námitek a zaměřuji se tedy výhradně na „významnost“ porušení veřejného pořádku s ohledem na uloženou sankci zákazu pobytu.

Domnívám se, že v těchto případech je třeba z hlediska závažnosti porušení místních záležitostí veřejného pořádku rozlišovat. **Samotný vstup na plochu veřejné zeleně nedosahuje intenzity „významného“ narušení místních záležitostí veřejného pořádku, nehledě na požadavek prokázání úmyslného jednání.** Je nicméně pravdou, že v těchto případech ÚMČ Praha 1 uložil sankci zákazu pobytu též za jiná jednání. **Naproti tomu jednání obviněného, který se povaloval v parku a svým jednáním v celkovém kontextu vzbuzoval veřejné pohoršení, podle mého názoru dosahovalo intenzity významného narušení místních záležitostí veřejného pořádku.** V této souvislosti je třeba rozlišovat situace, kdy si někdo např. v parku lehne a čte si knížku, anebo na druhé straně leží v podnapilém stavu, má kolem sebe odpadky a celkovým chováním vzbuzuje veřejné pohoršení. V obou případech se jedná o porušení OZV č. 6/2001, avšak pouze ve druhém případě lze uvažovat o jednání významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku.

(3) Nabízení sexuálních služeb

Podle mého názoru panuje obecná shoda na tom, že nabízení sexuálních služeb (neřkuli, děje-li se tak na veřejných prostranstvích) je nežádoucí činností, která v mnohých případech hraničí s trestnou činností, nebo skutkovou podstatu trestného činu přímo naplňuje. Ústavní soud dovodil³⁰, že veřejné nabízení sexuálních služeb je natolik nežádoucí, že je obce mohou v obecně závazných vyhláškách zakázat na celém území obce, popř. na veřejných prostranstvích, která se nacházejí v zastavěném území obce (na rozdíl od jiných jednání, které mohou obce na svém území regulovat pouze na vybraných místech). Konstatoval, že:

„z použití pojmu ‚sexuální služba‘ a z toho, že se jedná o činnost, která může narušit veřejný pořádek, lze dovodit, že zákaz směřuje k úplatnému poskytování sexuálních služeb, jinými

³⁰Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04; dostupný na www.ustavnisoud.cz.

slovy je v tomto ustanovení napadnuté vyhlášky zakázána prostituce. Provozování této činnosti ohrožuje dobré mravy obecně a velice výrazně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Již samotné provozování prostituce, které je zřejmé dětem a mládeži, v nich může vyvolat pocit něčeho „normálního“, přípustného. Význam zejména tohoto právem chráněného statku, tj. mravní výchovy dětí a mládeže, je třeba hodnotit velice vysoce. Extrémním způsobem jsou tak dotčeny etické hodnoty, které je společenství občanů, kterou obec je, oprávněno chránit. Podobné extrémnosti zásahu do záležitostí veřejného pořádku tak podle názoru Ústavního soudu nedosahuje žádná z dalších v čl. 3 napadené vyhlášky uvedených činností, a to ani žebrání. Tyto ohrožené právem chráněné statky je dále třeba poměřit se zásahem do svobody jedinců poskytujících sexuální služby. Ochrana provozování této činnosti na očích veřejnosti však nemůže ve sporu s ochranou mravní výchovy dětí a mládeže obstát.“

V šetřeném případě obviněná veřejně nabízela sexuální služby na frekventovaném místě (Václavské náměstí) hlasitým oslovováním kolemjdoucích. **S ohledem na výše uvedené považuji toto jednání za významně narušující místní záležitosti veřejného pořádku.**

(4) Tzv. busking

ÚMČ Praha 1 uložil sankci zákazu pobytu v 1 případě mj. za provozování umělecké (v tomto případě hudební) produkce - hraní na bubínek na místě, na kterém je to obecně závaznou vyhláškou zakázáno. **Veřejnou uměleckou produkci nepovažuji v obecné rovině za jednání, které je způsobilé narušit místní záležitosti veřejného pořádku natolik, aby se jednalo o narušení „významné“;** naopak řada obyvatel může tyto produkce vnímat spíše jako dotváření koloritu města. Tyto aktivity (hudební, artistické, malířské apod.) jsou rozšířené i v jiných zemích. Je samozřejmé, že jejich úroveň je rozdílná, nicméně ani skutečnost nekvalitní veřejné produkce nepředstavuje sama o sobě důvod pro uložení sankce zákazu pobytu, pokud při ní nedochází k výraznějším excesům (např. obtěžování kolemjdoucích, zvýšená hlučnost v nočních hodinách apod.). V šetřeném případě byl obviněný nicméně uznán vinným též pro jiné jednání, v němž lze spatřovat významné narušení místních záležitostí veřejného pořádku.

(5) Přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi

ÚMČ Praha 1 uložil zákaz pobytu za přestupky spočívající v neoprávněném přechovávání omamné nebo psychotropní látky v malém množství pro svoji potřebu (5 případů) a v kouření na místě zákonem zakázaném (1 případ). Ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi si nepochybně zasluhuje zvýšenou pozornost, protože negativní stránky těchto jevů mají závažné dopady jak sociální, tak i ekonomické. Na druhou stranu je však třeba si klást otázku, zda tato konkrétní jednání „významně“ narušují „**místní záležitosti veřejného pořádku**“ tak, aby bylo možno obviněnému podle platné právní úpravy uložit sankci zákazu pobytu.

Domnívám se, že kouření na místech, kde je to zákonem zakázáno³¹, nedosahuje intenzity „významného“ narušení místních záležitostí veřejného pořádku. Vycházím z toho, že kouření je obecně jevem, který je, stejně jako konzumace alkoholu, společensky tolerován (byť do značné míry regulován) a kouření na veřejnosti je běžné. Ačkoliv tedy lze souhlasit s regulací (zákazem) kouření na zákonem vymezených místech, nepovažuji za možné sankcionovat zákazem pobytu a zasáhnout do svobody pohybu např. osobě, která kouří na zastávce hromadné dopravy, zatímco osoba kouřící o několik kroků opodál se dle platného práva nedopouští žádného deliktního jednání.

Ještě složitější situace je u přechovávání omamných a psychotropních látek pro vlastní potřebu. Užívání a přechovávání těchto látek je, na rozdíl od kouření a konzumace alkoholu, obecně reprobováno jako nepřijatelné. V tomto případě však ještě více vystupuje do popředí otázka, zda samotné přechovávání těchto látek pro vlastní potřebu³² má primárně dopady do místních záležitostí veřejného pořádku, aby mohlo být stíháno sankcí zákazu pobytu. Domnívám se proto, že **správný orgán by měl vždy zvážit, zda přechovávání omamných a psychotropních látek v konkrétním případě „významně“ narušuje „místní záležitosti veřejného pořádku“ a tuto svou úvahu promítnout do odůvodnění rozhodnutí.**

Zohlednit by podle mého názoru měl rovněž skutečnost, zda se jedná o tzv. měkkou drogu (např. konopí) nebo tvrdou drogu (např. kokain), resp. látku použitelnou k výrobě této drogy. Je současně otázkou, zda uložení sankce zákazu pobytu je v tomto případě efektivním nástrojem, tj. zda je možno tímto způsobem dosáhnout toho, aby obviněný svého protiprávního jednání zanechal.

(6) Přestupky proti majetku krádeží

³¹ § 8 odst. 1 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů:

(1) Zakazuje se kouřit

a) na veřejných místech, kterými jsou

1. veřejnosti volně přístupné uzavřené prostory;
2. veřejnosti volně přístupné vnitřní prostory budov státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků;
3. veřejnosti volně přístupné vnitřní prostory zařízení zřízených státem nebo územními samosprávnými celky;
4. veřejnosti volně přístupné vnitřní prostory finančních institucí;
5. dopravní prostředky veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy;
6. veřejnosti volně přístupné vnitřní prostory budov související s veřejnou dopravou;
7. kryté nástupiště, přístřešky a čekárny veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy, s výjimkou stavebně oddělených prostor ke kouření vyhrazených a při pobytu osob trvale větraných do prostor mimo budovu,
- b) ve vnějších i vnitřních prostorách všech typů škol a školských zařízení a dále ve vnitřních prostorách, kde je poskytována služba péče o dítě v dětské skupině,
- c) ve vnitřních prostorách nekuřáckých zařízení a ve vnitřních prostorách vyhrazených pro nekuřáky v zařízeních s vyhrazenými prostory,
- d) v uzavřených zábavních prostorách, jako jsou kina, divadla, výstavní a koncertní sítě, dále ve sportovních halách a prostorách, kde jsou pořádána pracovní jednání s výjimkou zvláštních, stavebně oddělených prostor ke kouření vyhrazených se zajištěným dostatečným větráním podle požadavků stanovených zvláštním právním předpisem,
- e) ve vnitřních prostorách zdravotnických zařízení všech typů, s výjimkou uzavřených psychiatrických oddělení nebo jiných zařízení pro léčbu závislostí, ve kterých je dovoleno kouřit pouze v prostorách stavebně oddělených, ke kouření vyhrazených a při pobytu osob trvale větraných do prostor mimo budovu.

³² V jednotlivých případech se jednalo o 0,6 g metamfetaminu, 4,9 g klonazepamu, 9 ks Subutexu, 1,997 g kokainu, 5,36 g konopí, 10,5 g konopí, 4,9 g konopí.

V šetřených případech se jednalo o krádež zboží v drogerii (2x) a krádež bonboniér v samoobsluze (1x). U přestupků proti majetku obecně vzniká problém s podřazením protiprávního jednání pod pojem „*místní záležitosti veřejného pořádku*“. Chráněným objektem těchto přestupků je totiž primárně statek ryze soukromý, tj. majetek. I při velmi extenzivním výkladu zákona o přestupcích lze **sankci zákazu pobytu uložit jen za takový přestupek, u něž správní orgán prokáže a řádně odůvodní, že právo na ochranu majetku je porušováno způsobem, který je v dané obci (městské části) specifický, a který je způsobilý významně narušit veřejný pořádek.** Sankci zákazu pobytu proto nelze ukládat vždy, když obviněný ukradne opakovaně nějakou věc (často nepatrné hodnoty) v obchodě. Je více než pravděpodobné, že by se obviněný takových krádeží dopouštěl i v jakékoliv jiné lokalitě. V těchto případech postrádám právě přesah do „*místních záležitostí veřejného pořádku*“. Ten by snad bylo možno spatřovat např. v kapesních krádežích v turisticky exponovaných místech nebo v prostředcích hromadné dopravy.

(7) Přestupky proti občanskému soužití jiným hrubým jednáním

ÚMČ Praha 1 uložil ve 2 případech sankci zákazu pobytu za přestupky proti občanskému soužití jiným hrubým jednáním podle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, které spočívaly v jednom případě ve slovním a fyzickém napadení pracovníků ostrahy haly hlavního nádraží (obviněný pracovníky ostrahy ohrožoval pěstmi, poškrábal je a poplival), ve druhém pak v ohrožování pracovníků ostrahy obchodu ve vestibulu metra nožem [tuto věc původně projednával Obvodní soud pro Prahu 1 jako podezření z trestného činu nebezpečného vyhrožování podle § 353 odst. 1, 2 písm. c) trestního zákoníku]. **Obvinění tímto jednáním podle mého názoru významně narušili místní záležitosti veřejného pořádku, protože se ho dopustili na veřejném místě za přítomnosti většího množství lidí, přičemž jejich útok byl reakcí na snahu pracovníků ostrahy zabránit jim v páchání dalších přestupků.**

(8) Přestupek proti majetku neoprávněným užíváním cizího majetku

ÚMČ Praha 1 uložil v jednom případě sankci zákazu pobytu pro přestupek proti majetku neoprávněným užíváním cizího majetku podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. Ten spočíval v užívání podesty Štefáníkova mostu osobou bez domova k přebývání. **Uvedeného přestupku se lze dopustit na věci movité s hodnotou nižší než 25.000,- Kč. Navíc musí být prokázán úmysl se cizí věcí zmocnit za účelem jejího přechodného užívání.³³ Posuzovat hodnotu podesty mostu za účelem hodnocení, zda se jedná o přestupek nebo trestný čin, považuji za absurdní.** Navíc obviněný se podesty mostu nezmocnil ve smyslu ovládnutí věci tak, aby ji přechodně užíval, ale pouze zde, na veřejně přístupném místě, realizoval potřebu bydlení, kterou nemohl realizovat jinde (např. na ubytovně nebo v centru sociální pomoci). Samozřejmě v tomto případě bylo možno uvažovat o spáchání přestupku proti veřejnému pořádku znečištěním veřejného prostranství podle § 47 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, protože místo obývané obviněným

³³ Srov. Jemelka, L., Vetešík, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 306.

a dalšími osobami bylo znečištěno. ÚMČ Praha 1 v odůvodnění svého rozhodnutí rozvinul úvahu o případném uznání viny za tento přestupek. K tomuto kroku však nakonec nepřistoupil, protože nebylo prokazatelné, že znečištění způsobil právě obviněný z přestupku.

Podle komentáře k trestnímu zákoníku³⁴ je tento přestupek **korespondující též s trestným činem neoprávněného zásahu do práva k domu, bytu nebo k nebytovému prostoru** podle § 208 trestního zákoníku. Z tam definovaných pojmů „dům“, „byt“ a „nebytový prostor“ však vyplývá, že **spáchání přestupku proti majetku neoprávněným užíváním cizího majetku, který by korespondoval s tímto trestným činem, rovněž v šetřeném případě nepřichází do úvahy.**

(9) Přestupky proti veřejnému pořádku znečištěním veřejného prostranství

ÚMČ Praha 1 uložil sankci zákazu pobytu za přestupky proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích celkem ve 3 případech, z toho v jednom případě byl obviněný uznán vinným výlučně pro tento přestupek. Jednalo se o vysypání odpadků na zastávce hromadné dopravy, resp. v parku, a o znečištění podesty Štefánikova mostu kartonovými krabicemi a odpadky.

V pouhém vysypání odpadků nespatřuji „významné“ narušení místních záležitostí veřejného pořádku a uložení sankce zákazu pobytu považuji v těchto případech za nepřiměřené. Jedná se nepochybně o narušení místních záležitostí veřejného pořádku, avšak společenská škodlivost a náklady na nápravu tohoto jednání podle mého názoru nedosahují takové intenzity, aby bylo odůvodnitelné uložení sankce zákazu pobytu zasahujícího svobodu pohybu jednotlivce. O významné narušení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti se znečištěním veřejného prostranství odpadky by se mohlo jednat např. tehdy, pokud by obviněný vysypal např. injekční jehly nebo jiné předměty, o které by se mohl někdo zranit a případně též nakazit nemocí. To však z obsahu spisů ani z odůvodnění rozhodnutí v šetřených případech nevyplývalo.

V případě znečištění podesty mostu osobami bez domova rozumím snaze ÚMČ Praha 1 zamezit dalšímu obývání těchto prostor, protože městská část vynakládá nemalé prostředky na jejich úklid a údržbu. Vzhledem k nevyhovujícím hygienickým podmínkám a protipožárním opatřením může na těchto místech docházet k újmě na zdraví i na majetku. **Právě tyto okolnosti podle mého názoru mohou zakládat významné narušení místních záležitostí veřejného pořádku, a to i v šetřeném případě. Uložení sankce zákazu pobytu se v těchto situacích jeví na první pohled jako možný nástroj k udržení veřejného pořádku, pokud je její uložení nezbytné** (tj. v případech, kdy selhaly jiné možnosti). Na druhou stranu nelze pustit ze zřetele, že vykázané osoby musí nějakým způsobem uspokojovat svoji potřebu bydlení. Uložení sankce zákazu pobytu tuto otázku neřeší, pouze ji přesouvá mimo správní obvod správního orgánu, který sankci uložil. **Nedomnívám se tedy, že by v takových případech bylo uložení zákazu pobytu vhodné a efektivní.** Městská část Praha 1 by ve spolupráci se státními orgány a neziskovými organizacemi měla spíše vynakládat úsilí k zajištění bydlení pro tyto osoby.

³⁴ Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník*, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, s. 2045.

C.3.2 Uznání viny za obdobné jednání

§ 15a odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích:

„Ize zákaz pobytu uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu nejdéle tří měsíců za předpokladu, 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“.

V této souvislosti je třeba poukázat na dva interpretační problémy. Vzhledem k tomu, že sankci zákazu pobytu lze uložit za úmyslné jednání, je otázkou, zda by i předchozí jednání mělo být spácháno úmyslně, anebo postačí zavinění z nedbalosti. Dále je třeba vymezit obsah neurčitého právního pojmu „obdobné jednání“. Odborná literatura k tomu uvádí:

„Vymezení pravomocného uznání vinným z přestupku za obdobné jednání je opět problematické, neboť krom jiného není jasné, zda se jedná o přestupek spáchaný opět úmyslně, nebo stačí i zavinění z nedbalosti, či zda se musí jednat o totožnou speciální skutkovou podstatu [např. § 47 odst. 1 písm. h) PřesZ], či zda stačí i spáchání obecné skutkové podstaty [např. § 50 odst. 1 písm. a) PřesZ] či zda stačí spáchání přestupku, jímž je narušen tentýž objekt (např. ochrana majetku dle § 50 PřesZ, bez rozlišení dílčí skutkové podstaty přestupku).

Správní orgán jistě nepochybí, pokud bude brát v potaz jednání v zásadě stejné, tedy jednání, které má v zásadě shodnou objektivní stránku (např. opakované znečištění veřejného prostranství, opakovaná prostituce, opakované rušení nočního klidu) a shodnou subjektivní stránku (důvodová zpráva zde – alespoň jde-li o zavinění – hovoří o postihu opakovaného úmyslného jednání). V případě zkoumání formy zavinění u předchozích přestupků však může vzniknout problém, jak ji identifikovat. Úmyslné zavinění se výslovně zmiňuje ve výroku rozhodnutí jen u některých přestupků [srovnej § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ, § 50 PřesZ] a tam, kde úmyslné zavinění není vyžadováno, mnohdy ani z odůvodnění není zřejmé, zda správní orgán shledal zavinění z nedbalosti či ve formě úmyslu, resp. zda se touto otázkou nějak zabýval. V některých případech bude úmysl zřejmý z povahy věci, jinde však zřejmě bude nutné dohledat původní správní spis a ex post si v otázce zavinění „udělat jasno“. Problém však může vzniknout, pokud byl dříve spáchaný přestupek řešen v blokovém řízení – pokud nebude možno formu zavinění najisto dovodit, bude nutno k takovému bloku, resp. rozhodnutí, nepřihlížet. V případě podání odvolání pak také zřejmě bude nutno vedle spisu vedeného ve věci napadeného rozhodnutí předkládat i spisy, o něž byl opřen závěr o opakovaném, resp. předchozím pravomocném postihu „obdobného“ jednání (aby byla ověřena správnost předpokladu uložení sankce zákazu pobytu spočívající ve splnění dané podmínky).“³⁵

Podle mého názoru by podmínka obdobného předchozího jednání měla být posuzována restriktivně, tj. mělo by se jednat o úmyslné jednání (minimálně ve formě nepřímého úmyslu) v podstatných rysech zásadně totožné, se shodným objektem přestupkového jednání (např. útok na majetek, narušení občanského soužití) a s podobným způsobem provedení (podobnou

³⁵ POTMĚŠIL, Jan: *Sankce zákazu pobytu*. In PŘESTUPKY A ŘÍZENÍ O NICH Z POHLEDU TEORIE A PRAXE, sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013, Praha, 2014, Policejní akademie České republiky, ISBN 978-80-7251-408-3.

subjektivní stránkou).³⁶ V případě přestupku spočívajícího v porušení obecně závazné vyhlášky (§ 46 odst. 2 zákona o přestupcích) považují za obdobné jednání porušení též obecně závazné vyhlášky obce.

V rozporu s tímto právním výkladem byly tedy postupy ÚMČ Praha 1 v případech, kdy uložil obviněným sankci zákazu pobytu i přesto, že byli v uplynulých dvanácti měsících pravomocně uznáni vinnými z jiného přestupku, než v předmětném řízení (např. žebrání vs. krádež, žebrání vs. znečištění veřejného prostranství). V řadě případů pak ÚMČ Praha 1 předchozí spáchání obdobného jednání nedoložil ve spisu (např. v podobě kopií uložených blokových pokut, příkazů či rozhodnutí ve věci samé). Pochybení obojího charakteru zakládá nezákonnost rozhodnutí, protože v prvním případě není splněna hmotně právní podmínka pro uložení sankce zákazu pobytu, ve druhém případě pak její splnění není přezkoumatelné.

C.3.3 Trvalý pobyt v obci

§ 15a odst. 1 písm. c) věta za středníkem zákona o přestupcích:

„sankce zákazu pobytu se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu“.

Vzniká otázka, zda se místem trvalého pobytu v tomto případě myslí trvalý pobyt ve smyslu § 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel³⁷, anebo by měl správní orgán brát do úvahy faktický pobyt obviněného, případně též existenci jeho nemovitosti ve svém správním obvodu, pokud pojednáváný přestupek s touto nemovitostí souvisí (např. sousedské spory, které významně narušují místní záležitosti veřejného pořádku).

Domnívám se, že by tato otázka neměla být posuzována ryze formálně, tj. podle místa trvalého pobytu zaneseného v registru obyvatel, nýbrž podle místa, kde se obviněný zdržuje fakticky nebo zde má určité *sociální vazby* (např. zaměstnání, podnikání, studium, lékař, ubytování na ubytovně nebo v centru sociální pomoci, kontaktní místo pro příjem sociálních dávek, využívání služeb terénních sociálních pracovníků) *či jiné vazby* (např. nemovitost).³⁸ V opačném případě by mohlo dojít v důsledku uložení sankce zákazu pobytu k významnému ztížení, či dokonce znemožnění výkonu vlastnického či užívacího práva k nemovitosti, anebo by dočasně přišel o střechu nad hlavou, o zaměstnání, musel by přerušit podnikání,

³⁶ Viz Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. „Zákaz pobytu“. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, str. 7.

³⁷ § 10 odst. 1 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel):

(1) Místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, 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 označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem a který je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci (dále jen „objekt“).

³⁸ Tyto aspekty zmiňuje Evropský soud pro lidská práva ve své rozhodovací praxi při hodnocení zákazu pobytu z hlediska dodržování čl. 2 Protokolu č. 4 k Evropské úmluvě o lidských právech upravujícího svobodu pohybu (viz část C.1).

pozbyl by dočasně lékařskou či sociální péčí nebo možnost vyzvednout si sociální dávky. Podání žádosti o povolení ke krátkodobému pobytu podle § 15a odst. 3 zákona o přestupcích se mi jeví (nejen) pro osoby bez domova jako značně komplikovaná.

Mgr. Potměšil ve stati citované v poznámce pod čarou č. 35 uvádí, že řešením nastíněných problémů může být trestní judikatura, která už poměrně záhy přijala tyto závěry:

„Trvalý pobyt v místě nebo obvodě, na který se nesmí vztahovat zákaz (...), nemusí být totožný s trvalým pobytem, jak jej pachatel ohlásil na základě platných předpisů o hlášení obyvatelstva“, a dále: „účelu trestu (...) se trestem zákazu pobytu dosahuje tím, že se pachatel odstraňuje z prostředí, s nímž jeho trestná činnost souvisela a které by mohlo i v budoucnu ovlivnit nebo usnadnit spáchání nových trestných činů, resp. přečinů. Naznačený účel trestu je rovněž nutno mít na zřeteli při posuzování zákonné překážky pro uložení trestu zákazu pobytu, tj. že pachatel má trvalý pobyt v místě nebo obvodě, na který se trest má vztahovat. Uložení trestu zákazu pobytu nesmí ztěžovat nebo dokonce mařit resocializaci pachatele, ale naopak mu má znemožnit nebo alespoň ztížit podmínky pro opětovné páchání trestné činnosti. Pro závěr o tom, zda pachatel má či nemá trvalý pobyt v místě nebo obvodě, v němž páchal trestnou činnost a na který se má trest zákazu pobytu vztahovat, není tedy rozhodující formální přihlášení k trvalému pobytu podle předpisů o hlášení obyvatelstva, ale to, kde skutečně má trvalý pobyt. Je proto třeba zejména zkoumat, kde má pachatel rodinu, popř. své rodiče, kde skutečně bydlí, kde navázal pracovní poměr a skutečně pracoval apod.“³⁹

K obdobným závěrům dospívá i aktuální trestní judikatura:

„Jestliže se trest zákazu pobytu ve smyslu vylučující podmínky § 75 odst. 1 věta za středníkem tr. zákoníku nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má obviněný trvalý pobyt, není rozhodující místo, kde má obviněný formálně přihlášen trvalý pobyt, ale zda místo, v němž pachatel bydlí, má povahu trvalého bydlení, resp. místo, kde je přihlášen k trvalému pobytu, má skutečně charakter trvalého pobytu (srov. rozhodnutí č. 1/1976 Sb. rozh. tr.).⁴⁰ ...proto bylo nutné zkoumat, zda adresa, na kterou byl (...) trvalý pobyt povolen (...), byla v době činu tou adresou, kde se obviněný fakticky zdržoval, anebo byla jen formálním bydlíštěm.“⁴¹

Obdobné závěry shrnuje i velký komentář následujícími slovy:

„Podle soudní praxe 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 (srov. R 1/1976 a R 52/1988). (...) Trest zákazu

³⁹ Stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 26. 11. 1975, sp. zn. Tpjf 75/75.

⁴⁰ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 10. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011.

⁴¹ Viz tamtéž; obdobně viz též usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. 3 Tdo 125/2013, kde se uvádí: „Místem trvalého pobytu se totiž rozumí adresa pobytu, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Musí jít o místo, kde se fakticky také ve skutečnosti zdržuje, nikoliv o místo přechodného pobytu, za které lze rozumět místo, kde se osoba z různých důvodů zdržuje dočasně (zákaz pobytu se na místo tzv. přechodného pobytu ve smyslu dřívějších právních předpisů vztahovat může).“ Totožný závěr je obsažen i v předcházejícím usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22.3.2012, sp. zn. 6 Tdo 317/2012.

*pobytu lze uložit i cizinci, bezdomovci nebo osobě, které bylo přiznáno postavení azylanta. Ani u těchto osob se nesmí trest zákazu pobytu vztahovat na místo jejich skutečného trvalého pobytu (...).*⁴²

Shodují se s Mgr. Potměšilem, že trestněprávní judikatura i literatura k této otázce je aplikovatelná i v podmínkách přestupkového řízení. Důvodem je jednak podobnost právní úpravy, a také skutečnost, že při sankcionování bagatelních jednání, tedy přestupků, nelze připustit nepříznivější výklad pro pachatele, než by tomu bylo v případě postihu za trestný čin. Musí-li soud zvažovat vazby pachatele na to které místo (zda tam pracuje, bydlí, studuje, má přátele atd.) v trestním řízení, tím spíše tak musí správní orgán činit v řízení přestupkovém.⁴³

Shrnu-li výše uvedené, **správní orgán by měl v případě, že hodlá uložit sankci zákazu pobytu, pečlivě zkoumat, zda obviněný má v jeho správním obvodu určité sociální, ekonomické či jiné vazby. Tato zjištění by měla mít oporu ve spisovém materiálu. Pokud správní orgán takové vazby zjistí, nemůže obviněnému uložit sankci zákazu pobytu.** Povinnost zjišťovat tyto skutečnosti vyplývá jak z obecné zásady materiální pravdy zakotvené v § 3 správního řádu⁴⁴, tak i z § 50 odst. 3 správního řádu⁴⁵.

Šetřením jsem zjistila, že **pouze ve 25 případech z celkem 80 řízení se obvinění dostavili na nařízená ústní jednání** (či alespoň na některé z několika ústních jednání, které ÚMČ Praha 1 ve věci nařídil). Z toho pouze v 16 případech obvinění ve svých výpovědích uvedli skutečnosti, z nichž bylo možno dovodit, zda existuje nějaký jejich vztah k městské části Praha 1. V 1 případě ÚMČ Praha 1 zjistil, že si obviněný chodí pro složenky a poštu na zdejší sociální odbor, a ÚMČ Praha 1 mu zakázal pobyt pouze na vymezených místech ve svém správním obvodu.

Z výše uvedeného je zřejmé, že zdaleka není pravidlem, že se obvinění dostavovali na nařízená ústní jednání, přestože si předvolání zpravidla osobně převzali na základě doručení městskou policií. Tuto snahu správního orgánu o osobní doručení jak předvolání, tak i rozhodnutí ve věci samé jinak hodnotím velice kladně, protože ve velké většině případů šlo o osoby obtížně zastizitelné.

Zůstává potom otázkou, jak správní orgán může v takových případech zjistit případný vztah obviněného k obci (městské části). Může se jednat např. o pobyt na ubytovně či v zařízení sociálních služeb, doručování pošty na úřad, spolupráce s terénními pracovníky, léčba ve zdravotnickém zařízení apod. Zvažovala jsem, zda by bylo možno využít informací od sociálních pracovníků ÚMČ Praha 1 nebo pracovníků zařízení sociálních služeb. Protože však jsou tito pracovníci při své

⁴² Šámal, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 839.

⁴³ Stat' citovaná v poznámce pod čarou č. 35, str. 222.

⁴⁴ § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád:

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

⁴⁵ § 50 odst. 3 správního řádu:

(3) Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. V řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

činnosti vázání mlčenlivostí ohledně skutečností, o kterých se dozví, tato možnost nepřipadá do úvahy. Jako jediná reálná možnost ověření informací o vazbě obviněného k území městské části, nemá-li správní orgán vycházet pouze z úředních evidencí, které jsou pro posouzení této otázky nedostatečné, se mi jeví vyjádření obviněného v rámci řízení. Pokud se tedy obviněný z přestupku dostaví na základě předvolání k ústnímu jednání, měl by správní orgán cíleně zjišťovat skutečnosti nasvědčující případné vazbě obviněného k území obce (městské části). **Pokud se obviněný nedostaví, měl by se správní orgán pokusit jej předvést podle § 60 správního řádu, protože jeho účast na ústním jednání je v tomto případě nezbytná.** Odmítne-li obviněný z přestupku vypovídat (na což má s ohledem na ustanovení § 73 odst. 2 zákona o přestupcích právo), nebo nepodaří-li se jej předvést, potom správní orgán nemá prakticky jinou možnost, jak potřebné údaje zjistit. Mám za to, že správní orgán v takovém případě dostal své zákonné povinnosti vyplývající z § 50 odst. 3 správního řádu a učinil veškeré možné kroky ke zjištění (ne)splnění této podmínky pro uložení sankce zákazu pobytu. Mohl by tedy přistoupit k uložení této sankce, samozřejmě za předpokladu, že by byly splněny další zákonné podmínky pro její uložení.

Zjišťování skutečností, z nichž by bylo možno dovodit případný vztah obviněných k městské části Praha 1, nepovažuji v případech, v nichž se obvinění sami nevyjádřili k této otázce, za dostatečné. Obecné tvrzení typu „Obviněný není svým pobytem občanem Městské části Praha 1, na tomto území nevykonává řádné zaměstnání, nestuduje a ani nebylo v řízení zjištěno, že by zde navštěvoval jako pacient jakákoliv zdravotnická zařízení.“, kterým ÚMČ Praha 1 odůvodňuje ve svých rozhodnutích splnění podmínky neexistence pobytu na území městské části Praha 1, nepostačuje a navíc nemá oporu ve spisovém materiálu.

C.3.4 Seznámení se s podklady pro rozhodnutí

§ 36 odst. 3 správního řádu:

„Nestanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.“

ÚMČ Praha 1 vyrozuměl obviněné o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v rámci oznámení o zahájení řízení a předvolání k ústnímu jednání v tom směru, že po skončení ústního jednání bude mít obviněný možnost se k provedeným důkazům (zejm. svědeckým výpovědím strážníků městské policie) vyjádřit. Tuto formu poučení považuji ve shodě s Nejvyšším správním soudem⁴⁶ za přípustnou, ovšem pouze za předpokladu, že nebyly na následných ústních jednáních doplňovány další důkazy.

V některých případech ÚMČ Praha 1 však nařídil další ústní jednání, aniž by obviněné o jejich konání vyrozuměl a umožnil jim seznámit se s kompletním spisovým materiálem a vyjádřit se ke shromážděným podkladům. Tímto postupem

⁴⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009-243, Sb. NSS č. 2073/2010, www.nssoud.cz.

došlo k závažnému porušení procesních práv obviněných, které je samo o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí (ať už v odvolacím či přezkumném řízení, nebo v rámci soudního přezkumu ve správním soudnictví).⁴⁷

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Úřad městské části Praha 1 dopustil pochybení spočívajících v tom, že

- v případech specifikovaných v příloze této zprávy v rozporu s § 15a odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích uložil sankci zákazu pobytu, přestože jednání obviněných nedosahovalo intenzity „významného narušení místních záležitostí“ veřejného pořádku, resp. to nevyplývá z odůvodnění rozhodnutí či/a nemá oporu ve spisu,
- v případech specifikovaných v příloze této zprávy v rozporu s § 15a odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích uložil sankci zákazu pobytu, přestože obviněný nebyl v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku uznán vinným za „obdobné jednání“, případně tato skutečnost nebyla v odůvodnění rozhodnutí uvedena a ve spisu řádně doložena,
- v případech specifikovaných v příloze této zprávy v rozporu s § 15a odst. 1 písm. c) věta za středníkem zákona o přestupcích uložil sankci zákazu pobytu, přestože řádně nezjistil skutečnosti odůvodňující *případné vazby obviněných k městské části Praha 1*, resp. tyto skutečnosti nevyplývají z odůvodnění rozhodnutí ani nejsou doloženy ve spisu,
- v případech specifikovaných v příloze této zprávy v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu neumožnil obviněným vyjádřit se ke kompletním podkladům pro rozhodnutí.

V případech řízení pravomocně ukončených v roce 2013 jsem v příloze označila chybný postup ÚMČ Praha 1 pouze v případech, které byly zřejmé ze samotného rozhodnutí, které jsem měla k dispozici.

V rámci šetření jsem zjistila, že pouze ve 2 z celkem 80 případů uložená sankce zákazu pobytu odpovídala zákonným podmínkám pro uložení této sankce významně zasahující do ústavně zaručené svobody pohybu.

Právní úprava sankce zákazu pobytu obsahuje i další problematické aspekty (např. proces povolování krátkodobého pobytu podle § 15a odst. 3 zákona o přestupcích nebo vymezení obsahu neurčitých právních pojmů), kterými jsem se v rámci tohoto šetření nezabývala ať už proto, že se v šetřených případech nevyskytovaly, anebo jsem je z hlediska zaměření šetření nepovažovala za natolik podstatné.

⁴⁷ Viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D.: *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 174.

1

Zprávu o šetření zasílám starostovi městské části Praha 1 a prosím jej, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil k mým zjištěním a právnímu hodnocení a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)