

SANKCE ZÁKAZU POBYTU

Dne 19. 12. 2012 Poslanecká sněmovna definitivně schválila novelu zákona o přestupcích¹, již byla do přestupkového práva zavedena nová sankce zákazu pobytu. Předpis vyšel ve Sbírce zákonů pod č. 494/2012 Sb. a účinnosti nabyl k 15. 1. 2013.² Výsledek jednání zákonodárského sboru nebyl vůbec samozřejmostí. Nejdříve jej přes nesouhlasné stanovisko vlády ČR poprvé schválila Poslanecká sněmovna dne 21. 3. 2012, následně byl zákon vrácen Senátem, který drtivou většinou hlasů (žádný nebyl proti, několik senátorů se zdrželo) návrh zamítl dne 25. 4. 2012. Poslanci vládní koalice však vytrvali, a Senát přehlasovali dne 5. 6. 2012. Následně využil dne 19. 6. 2012 svého veta prezident republiky,³ který návrhu vytkl řadu nedostatků a zaštitil se i negativním postojem Senátu a Veřejného ochránce práv. Poslanci se však přes apely prezidenta ani poté nad kritizovanou novelou znovu nezamysleli, a na sklonku roku 2012 prezidentské veto přehlasovali.⁴ Vyhlášením ve Sbírce zákonů se stala novela součástí platného právního řádu, a nyní již nezbyvá, než se pokusit nová ustanovení zákona interpretovat tak, aby byla v praxi pokud možno použitelná a rozumně aplikovaná.

Důvody zakotvení nové sankce

Na úvod se krátce vraťme do historie a připomeňme důvody přijetí novely. Inspirací pro zakotvení sankce zákazu pobytu byl trest zákazu pobytu, který byl do trestního práva zaveden s účinností od 1. 1. 1970. Účel zakotvení daného trestu vysvětlilo trestní kolegium Nejvyššího soudu Československé socialistické republiky těmito slovy: „Rozšíření dosavadních druhů trestů o trest zákazu pobytu si vyžádala potřeba dalšího a účinnějšího prohloubení a posílení ochrany společnosti před trestnou činností asociálních živlů, především recidivistů, výtržníků a příživníků.“⁵ Lze konstatovat, že rozšíření daného trestu po více jak 40 letech i do oblasti práva přestupkového, tedy zintenzivnění trestní represe, je i dnes odůvodňováno slovy velmi podobnými. Předkladatelé návrhu zákona mj. hovořili o potřebě zasáhnout proti

1 Sněmovní tisk č. 431, 6. období, viz zde:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=431&ct1=0&v=PZ&pn=5&pt=1> [online] [cit. 12.11.2013].

2 S ohledem na v zákoně uvedené datum účinnosti 1.7.2012, které je neaplikovatelné, se postupuje, jako kdyby uvedení data účinnosti chybělo – srovnej též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2008, č.j. 4 Ans 5/2007 – 60.

3 Tiskovou zprávu prezidenta republiky viz zde:

<http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/7338.shtml> [online] [cit. 12.11.2013].

4 Pro přehled celého legislativního procesu viz stránky Poslanecké sněmovny zde:

<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=431&o=6&> [online] [cit. 12.11.2013]., příp. autorovy poznámky zde: <http://prestupky.blogspot.cz/2012/04/pripominky-k-novele-zakona-o.html>.

5 Stanovisko ze dne 26.11.1975, sp. zn. Tpjf 75/75.

„nepřízpůsobivým“, bezdomovcům, opilcům a prostitutkám (respektive všem, kteří se vymykají představě tzv. slušného člověka, bez ohledu na příčiny tohoto stavu) a o nutnosti dát starostům do rukou nástroj proti jinak nepostižitelným pachatelům (jakkoliv starostové přestupky až na výjimky neprojednávají a náleží to příslušným orgánům obce, bez zasahování ze strany politických představitelů). Stručně řečeno, kdo narušuje veřejný pořádek, má jít z obce pryč, a to pod hrozbou trestního postihu v případě porušení uloženého zákazu. Ve prospěch novely se vyslovili i někteří představitelé samospráv rozhořčení tím, že mají problémy s „přespolečnými“, kteří do obce „nepatří“ (resp. nepřispívají přihlášením k trvalému pobytu do rozpočtu obce skrze rozpočtové určení daní), jakkoliv návrh na druhé straně, dlužno dodat, neoživuje plně institut „postrku“⁶, který by umožňoval přemístění nevídaných osob přímo do „domovské“ obce (pokračovat v narušování veřejného pořádku tak může přestupce v jiné obci dle vlastního výběru).

Nad motivací předkladatelů zákona a průběhem legislativního procesu je však již zbytečné lamentovat, úředníkovi dbalému zákona nezbyvá, než zákon dle nejlepšího vědomí a svědomí aplikovat. Přibližme si proto, co vlastně zákonodárný sbor přijal.

Podmínky uložení sankce zákazu pobytu

Do ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „PřesZ“), byl jako jedna ze sankcí doplněn zákaz pobytu; v § 12 odst. 2 PřesZ zakotvující absorpční zásadu při projednávání více přestupků je zákaz pobytu spolu se zákazem činnosti uveden jako sankce, již lze uložit, pokud tak lze učinit u některého z těchto přestupků. Sankci zákazu pobytu nelze uložit za přestupek mladistvého (§ 19 odst. 2 PřesZ). Podrobněji pojednává podmínky uložení sankce zákazu pobytu nový § 15a PřesZ.

Úvodem je v § 15a odst. 1 PřesZ (podobně jako u zákazu činnosti) stanoveno, že zákaz pobytu lze uložit jen za přestupky uvedené v PřesZ nebo jiném zákoně. Zákaz lze uložit na dobu nejdéle tří měsíců. Původně se uvažovalo o době delší (6 - 12 měsíců), předkladatelé nakonec maximální dobu zákazu výrazně zkrátily, aby alespoň v něčem ustoupili kritice, že zákaz je nepřiměřenou sankcí výrazně zasahující do svobody pohybu jen z důvodu spáchání bagatelního jednání. Při vědomí možnosti upuštění od výkonu zbytku sankce po uplynutí poloviny zákonné doby pak lze přisvědčit závěru, že v porovnání k výsledku přestupkového řízení se úsilí vynaložené na splnění všech požadavků zákona snad ani nevyplatí. Dle informací autora z prostředí samospráv, resp. předkladatelů zákona, však bylo podstatné zákon prosadit v jakékoliv podobě („mít zářez“ před veřejností), i kdyby nebyl častěji využíván. Z pohledu pachatele i skeptického právníka však zmíněná krátká doba trvání zákazu jistě problémem nebude.

6 Pro osvětlení viz text Veřejného ochránce práv dr. Varvařovského ze dne 4.5.2012 zveřejněný v Lidových novinách, nebo parafrázi textu z parlamentní rozpravy zde: <http://www.psp.cz/eknih/2010ps/stenprot/040schuz/s040023.htm> [online] [cit. 12.11.2013].

Významné narušení místních záležitostí veřejného pořádku úmyslným jednáním

Vedle časového a věcného vymezení je pak uložení zákazu pobytu podmíněno dále tím (viz § 15a odst. 1 písm. a) PřesZ), že přestupek, za nějž je sankce ukládána, byl spáchán úmyslným jednáním „významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku“.

Podmínka pro uložení sankce zákazu pobytu spočívající ve spáchání *úmyslného* jednání však může činit aplikační obtíže zejména u přestupků dle § 30 odst. 1 písm. a), b), f) PřesZ (umožnění požití alkoholu či návykové látky), u přestupků dle § 46 odst. 2 PřesZ a u přestupků dle § 47 odst. 1 písm. b), c), d), f), h) PřesZ, kde ke vzniku odpovědnosti za přestupek postačuje pouze zavinění z nedbalosti, tzn. otázka úmyslu se obvykle nezkoumá – zkoumání formy zavinění je tak požadavkem nad rámec běžné praxe správních orgánů. Na druhé straně nepůjde o nepřekonatelný problém, bude třeba jen více pečlivosti při zkoumání formy zavinění.

Podmínka spáchání přestupku jednáním *významně narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku* už může způsobit výraznější aplikační obtíže. Pomineme-li neurčitost pojmu „významného narušení“, který otevírá prostor pro velmi nejednoznačné posuzování, co se rozumí narušením „významným“, je problematický zejména termín „místní záležitosti veřejného pořádku“. Sama formulace je velmi neobratná, předkladatel měl zřejmě na mysli spíše jednání narušující veřejný pořádek v obci. Zůstaneme-li u zvolených „místních záležitostí“, jde o pojem zřejmě inspirovaný § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (příp. dalšími normami týkajícími se zajišťování veřejného pořádku v obci). V cit. ustanovení se obecně uvádí, že obec může ukládat povinnosti *k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku*; v § 10 písm. a) – c) obecního zřízení /písm. d) odkazuje na zmocnění obsažená ve zvláštních zákonech/ je pak uveden demonstrativní výčet otázek, které lze považovat za „místní záležitosti veřejného pořádku“ a které může obec obecně závaznou vyhláškou upravovat. Má se zároveň jednat o otázky místního, tj. lokálního, významu, nikoliv o otázky významu celostátního, jejichž úprava je zásadně vyhrazena zákonu⁷.

Pokud by měl být pojem „jednání významně narušující místní záležitosti veřejného pořádku“ vykládán systematicky (tedy v rámci právního řádu jednotně), znamenalo by to, že jednáním, za které lze uložit zákaz pobytu, může být jen to jednání, které může být zároveň regulováno obecně závaznou vyhláškou obce dle § 10 obecního zřízení. Striktně vzato by se v praxi jednalo pouze o přestupky dle § 46 odst. 2 PřesZ. Nemohlo by se tedy jednat o přestupky dle § 30 PřesZ, a jakkoliv obce do obecně závazných vyhlášek zařazují i jednání podřaditelná pod § 47, § 49 či § 50 PřesZ (a Ústavní soud přes výhradu zákona, jde-li o tato jednání, již nadále takováto ustanovení vyhlášek neruší), jde stále o přestupky upravené výslovně v PřesZ (nikoliv o přestupky dle § 46 odst. 2 PřesZ). „Překrývání se“ s místně účinnou obecně závaznou vyhláškou obce, tím spíše s místními představami o tom,

7 Srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 33.

co je jednáním „narušujícím místní záležitosti veřejného pořádku“, a co nikoliv, je pak otázkou spíše spekulativní a nezpůsobitou k jednotnému řešení a aplikaci (jinak řečeno jde o otázku otevřenou velmi nejednotné praxi). Není např. zřejmé, jak může třeba umožnění požití alkoholu mladistvé osobě (§ 30), nepravdivé obvinění z přestupku (§ 49) či třeba zatajení nálezu (§ 50) „významně narušit místní záležitosti veřejného pořádku“ (podrobněji viz níže).

Kvalifikace přestupku jako jednání „významně narušujícího místní záležitosti veřejného pořádku“ tak bude záviset především na správním uvážení. Vodítkem by pak měl zřejmě být alespoň lokální charakter onoho „narušování“ - tedy v tom smyslu, že daný problém je charakteristický pro určité místo, resp. jedná se o místní specifický problém. S ohledem na široký výčet přestupků, za něž lze sankci uložit, na druhé straně zřejmě nelze trvat na tom, aby objektem toho kterého přestupku byl vždy i veřejný pořádek, tedy alespoň nikoliv primárně. Narušení veřejného pořádku v širším slova smyslu, tedy zásah do obecného (lokálního) konsenzu na tom, co je ve veřejném prostoru přípustné, by však měl být přítomen, a to v intenzivní míře, má-li jít o narušení významné. Nemělo by tak jít o jednání narušující veřejný pořádek (v širším slova smyslu) v obci jen v míře bagatelní, nebo o jednání nárazově se vyskytnuvší či jinak nevýznamné.

Recidiva obdobného jednání v čase a místě

Další podmínkou uložení sankce (viz § 15a odst. 1 písm. b) PřesZ) je skutečnost, že pachatel přestupku byl v posledních dvanácti měsících přede dnem spáchání přestupku pravomocně uznán vinným za obdobné jednání, kterého se dopustil na území stejné obce.

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 přešupek 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).

Z doposud vydaných rozhodnutí⁸ lze dovodit, že správní orgány se vydávají výše naznačeným směrem, tedy postihují v zásadě stejná protiprávní jednání (např. prostituce, popíjení alkoholu na veřejnosti, znečišťování veřejného prostranství obaly od nápojů apod.).

Vrátíme-li se k cit. ustanovení § 15a PřesZ, novela dále používá nevhodný termín pro určení územní působnosti sankce, tentokrát je to pojem *území stejné obce*, ač PřesZ takový pojem nezná; konkrétně jde o pojem používaný obecním zřízením, a to zejména jde-li o výkon samosprávy, nikoliv státní správy (tam hovoří obecní zřízení o „správním obvodu“). PřesZ však striktně používá pojem „územní obvod“ správního orgánu (viz § 55 odst. 1 a 3 PřesZ). Jinými slovy pojem „území obce“, který může mít význam v rámci výkonu samosprávy, resp. samostatné působnosti, není dle názoru autora vhodný k použití v rámci výkonu státní správy, tj. výkonu přenesené působnosti, kam autor řadí i projednávání přešupků (jakkoliv mohou mít některé přešupky „lokální dimenzi“), tím méně v rámci PřesZ. Předkladatelé zřejmě mezi výkonem státní správy a samosprávy nerozlišují, jak je ostatně patrné i z výše zmiňovaného cíle předkladatelů dát do ruky represivní nástroj „starostům“, nikoliv obecním úřadům a přešupkovým komisím.

Dále se předkladatelé novely, dlužno dodat přes opakované připomínky dotčených subjektů, nevypořádali s problémem, že přešupky dle § 30 projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností (tj. obecní úřad obce III. typu, jichž je včetně městských částí hl. m. Prahy 227), v jehož územním obvodu jsou sice další obce II., a především I., typu (obcí I. typu je cca 6.250). Přinejmenším s ohledem na gramatický význam dotčeného ustanovení novely by mohly obecní úřady III. typu ukládat sankci zákazu pobytu jen za přešupky spáchané v jejich územním obvodu v užším slova smyslu, nikoliv už za přešupky spáchané mimo katastr obce, jejíž obecní úřad přešupky projednává. I kdyby bylo dovozeno, že lze uložit zmíněnou sankci i za přešupky spáchané v katastru jiných obcí, „pro něž“ projednává přešupky dle § 30 příslušný obecní úřad obce III. typu, není zřejmé, zda má zákaz platit jen v katastru dané obce I. typu, nebo i v katastru příslušné obce III. typu, anebo „na území“ všech obcí ve správním obvodu obecního úřadu obce s rozšířenou

8 Autor vycházel jednak ze zpráv z médií, viz např. článek „První zákaz pobytu uložili prostitutce“ zde: <http://www.novinky.cz/domaci/298618-prvni-zakaz-pobytu-ulozili-v-chomutove-prostitutce.html>, článek „Prvnímu nenapravitelnému bezdomovci byl uložen zákaz pobytu ve městě“ zde: <http://tabordnes.cz/prvniimu-nenapravitelnemu-bezdomovci-byl-ulozen-zakaz-pobytu-ve-meste/>, nebo článek „Děláš problémy? Tak táhni! Klatovská radnice zakazuje pobyty ve městě“ zde: <http://www.denik.cz/plzensky-kraj/delas-problemy-tak-tahni-klatovska-radnice-zakazuje-pobyty-ve-meste-20130820.html>, [online] [cit. 12.11.2013] a dále z jemu známých rozhodnutí některých správních orgánů, např. Úřadu městské části Praha 7.

působností (obce III. typu). Logický a teleologický výklad však zřejmě směřuje k závěru, že zákaz pobytu bude ukládán pro ten územní obvod, kde k onomu významnému narušování veřejného pořádku v obci došlo (jinde by zákaz postrádal opodstatnění), a nikoliv i na území obce, kde k němu nedochází a jejíž orgány pro dotčenou obec pouze projednávají přestupky na základě zákonem stanovené věcné příslušnosti nebo na základě veřejnoprávní smlouvy či rozhodnutí krajského úřadu.⁹

Nezbytnost uložení sankce

Další podmínkou uložení sankce (viz § 15a odst. 1 písm. c) PřesZ, věta před středníkem) je skutečnost, že uložení sankce je nezbytné k zajištění „místních záležitostí veřejného pořádku na území stejné obce“. O obratnosti termínu narušování „místních záležitostí veřejného pořádku“ již byla řeč výše, podobně jako o adekvátnosti termínu „území obce“.

Pojem „nezbytnosti“ uložení sankce je opět neurčitý, pokud však půjde o opakované (notoricky recidivující) jednání, mohlo by se jednat o pojem pro správní orgány více srozumitelný. Onu nezbytnost je zřejmě namísto vykládat tak, že dosavadní či jiné prostředky nápravy selhaly (např. vykazování z místa protiprávního jednání, opakované pokuty pro tentýž přestupek) a k zajištění veřejného pořádku v místě, resp. za účelem prevence recidivy téhož jednání, už nezbyvá, než jako krajní řešení zvolit uložení sankce zákazu pobytu. Přinejmenším pak uložení zákazu pobytu nemůže být řešením „první volby“, ale skutečně spíše prostředkem *ultima ratio*. Odkaz na území „stejně“ obce může vzbuzovat stejné pochybnosti, jako již výše, rozumí se tím však zjevně územní obvod správního orgánu, kde k protiprávnímu jednání docházelo či dochází, zákaz se proto bude vztahovat právě na tento obvod, a to za účelem zajištění veřejného pořádku právě v tomto obvodu.

Absence trvalého pobytu v místě zákazu

Poslední podmínkou uložení sankce zákazu pobytu (viz § 15a odst. 1 písm. c) PřesZ, věta za středníkem), je imperativ, že sankce se nesmí vztahovat na místo nebo obvod, v němž má pachatel trvalý pobyt nebo hlášený pobyt podle zvláštního právního předpisu.

⁹ Autor se zde neztotožňuje s mechanickým přenášením závěrů Nejvyššího soudu z jeho usnesení ze dne 12.11.2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011, kde je dovozeno, že: „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.“ Daný názor nekoresponduje s faktem, že v oblasti práva přestupkového, jakož i v dalších oblastech správního práva, je hl. m. Praha svým statutem vnitřně členěna na řadu správních obvodů regulovaných příslušnými úřady městských částí, které nemohou vykonávat veřejnou moc mimo tento obvod. Dále hl. m. Praha jen někdy tvoří jediný správní obvod, a zbytečně plošné, resp. naddimenzované, uplatňování sankce by šlo i nad rámec nutnosti, tedy kritéria přiměřenosti a nezbytnosti působení státní represe.

Předkladatelé se zde bohužel, a to ani v důvodové zprávě, přes opakovaně vznášené připomínky, nevyrovnali s otázkou, jak řešit situaci, kdy má pachatel přestupku v té které obci či místě např. nemovitost. Jinými slovy kritérium pro omezení možnosti uložit sankci zákazu pobytu by se nemělo řídit pouze adresou bydliště pachatele, resp. bydlištěm pachatele, ale je třeba vzít v potaz např. i vlastnictví nemovitosti v tom kterém správním obvodu (kde může mj. docházet k vleklým sousedským sporům a k opakovaným přestupkům proti občanskému soužití a majetku, příp. i veřejnému pořádku). Zákazem pobytu by však byl významným způsobem omezen výkon vlastnického nebo užívacího práva k nemovitosti. Obecně pak právě uvedené platí i pro výkon dalších práv ne-občana obce, který v obci vlastní nemovitost, viz § 16 odst. 3 obecního zřízení. Stejně, ne-li podstatně více, problematické může být uložení sankce zákazu pobytu osobě, která v místě, kde mělo k přestupku dojít, pracuje nebo zde má faktické bydliště (ubytovna, příbuzní), studuje zde nebo provozuje živnost. V důsledku uložení sankce může být pachatel nucen k tomu přijít o práci nebo se stát bezdomovcem (příp. oboje), nebo přerušit studium či podnikání.

Lze doplnit, že s ohledem na možnost přihlásit se k trvalému pobytu v místě, kde má být zákazem pobytu zabráněno v dalším páchání přestupků, lze možnost uložení sankce zákazu pobytu teoreticky obejít, resp. vyhnout se jejímu uložení. U osob hlášených k trvalému pobytu na ohlašovně (či jiné formální adrese), páchají-li často v přestupky ve správním obvodu, kde jsou k trvalému pobytu hlášeni, nebude zřejmě možno sankci zákazu pobytu uložit. Naopak u osob jen formálně hlášených k trvalému pobytu na ohlašovně, avšak zdržujících se jinde, může být nepřiměřené zakázat jim pobyt v místě, kde jinak dlouhodobě fakticky žijí (např. v nájemním bytě, u příbuzných, v ubytovně, nebo kde pracují, jak už bylo výše zmíněno). Pro úplnost, počet občanů hlášených k trvalému pobytu na ohlašovně přesahuje už 300.000 osob a dále stoupá.

Řešením nastíněných problémů může být trestní judikatura, která už poměrně záhy deklarovala, že: *„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, že *„... 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.“¹⁰ K obdobným závěrům dospívá Nejvyšší soud i v aktuální judikatuře, kdy mj. praví, že: „*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.).*“¹¹ Jinými slovy: „...proto bylo nutné zkoumat, zda adresa, na kterou byl (...) trvalý pobyt povolen (...), byl v době činu tou adresou, kde se obviněný fakticky zdržoval, anebo byl jen formálním bydlištěm.“¹²

Obdobné závěry shrnuje i odborná literatura 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 pobytu lze uložit i cizinci, bezdomovci nebo osobě, které bylo přiznáno postavení azyllanta. Ani u těchto osob se nesmí trest zákazu pobytu vztahovat na místo jejich skutečného trvalého pobytu (...).*“¹³

Z výše uvedených citací lze dovodit, že sám fakt přihlášení se k trvalému pobytu v určitém místě ještě nemusí být překážkou uložení sankce zákazu pobytu. Zde je však dle názoru autora třeba postupovat velmi opatrně, resp. i zde by mělo být uložení zákazu pobytu (alespoň částečně prostorově) vyloučeno, neboť od přihlášení se na určité adrese k trvalému pobytu se odvíjí např. volební právo, nárok na dávky státní sociální podpory či místní příslušnost k vyřizování mnoha úředních záležitostí, kdy zákazem pobytu by bylo uplatňování příkladmo uvedených práv nebo nároků významně ztíženo, ne-li znemožněno.

Autor je toho názoru, že judikatura Nejvyššího soudu, potažmo trestní doktrína, je plně aplikovatelná i v podmínkách práva přestupkového. Jednak s ohledem na totožnost předmětného institutu i obdobnou úpravu v trestním i přestupkovém právu (druhé se prvním inspirovalo), a jednak s ohledem na fakt, 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) v trestním řízení, tím spíše tak musí správní orgán činit v řízení přestupkovém. I zdravý rozum velí přihlížet především k faktickému pobytu

10 Viz výše již citované stanovisko Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 26.11.1975, sp. zn. Tpjf 75/75, konkrétně 5., 9. a 10. odstavec.

11 Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.10.2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011.

12 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.

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

pachatele, nikoliv k administrativnímu údaji o hlášení k trvalému pobytu. Jinými slovy ve světle citované judikatury nelze podmínku dle § 15a odst. 1 písm. c) PřesZ, věta za středníkem, vykládat pouze gramaticky, ale je třeba přihlížet i k faktickému stavu věcí. Tím dostává trhlinu i přání některých starostů a starostek „zbavit“ se občanů, kteří v jejich obci nejsou hlášeni k trvalému pobytu – správní orgány by totiž měly zkoumat skutečné vazby dotčených osob k místu, kde je o zákazu pobytu uvažováno.

Charakter sankce zákazu pobytu, výjimky, upuštění od sankce a následky porušení zákazu

Dle § 15a odst. 3 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 odstavce 1 § 15a PřesZ, vymezené v rozhodnutí správního orgánu, který zákaz pobytu uložil.

Vymezení sankce a informační povinnosti

Z výše uvedeného vymezení nelze na první pohled dovodit, zda se předkladatel zákona snažil formulací „území obce nebo její části“ (shodnou formulací používá i § 15a odst. 3 PřesZ) zohlednit ukládání sankce zákazu pobytu v územně členěných statutárních městech a v hl. m. Praze, nebo zda jde o otevření prostoru k variantě jen dílčích zákazů omezených pouze na část obce nebo dokonce jen na určitou ulici, náměstí apod. Vzhledem k tomu, že i městský obvod či městská část jsou územní samosprávnou jednotkou, působící jen v rámci svého obvodu, přikláníme se spíše k druhé variantě. V její prospěch by hovořila i zásada přiměřenosti, kdy zákaz by se měl týkat jen míst nezbytných, nikoliv být nutně plošný. Ona nezbytnost by se asi odvíjela od výše už zmiňovaného kritéria nezbytnosti zajištění ochrany veřejného pořádku v místě, příp. od účelu sankce, jíž je „*vyřadit pachatele z prostředí, s nímž souvisela protiprávní činnost a které by mohlo v budoucnu ovlivnit nebo usnadnit její další páchaní*“.¹⁴ V případě dílčích zákazů pak bude důležité přesné vymezení dotčené části obce; s ohledem na preferenci „cesty nejmenšího odporu“ a možná i cíl „vymístit“ pachatele co nejdále, lze v praxi spíše předpokládat jednodušší vymezení zákazu pobytu na celé území obce (resp. celý územní obvod správního orgánu). Nezbytnost takové širší (plné) varianty by však bylo žádoucí odůvodnit.

O uložení zákazu pobytu, místě a době jeho trvání, popřípadě o upuštění od jeho výkonu, je správní orgán, který zákaz uložil, povinen neprodleně uvědomit Policii ČR a v případě občanů České republiky rovněž obecní úřad obce, na jejímž území má pachatel trvalý pobyt, viz § 15a odst. 5 PřesZ. (Zákonodárce již blíže nespécifikuje, jakým způsobem má být Policie ČR informována, resp. jaký útvar. Zřejmě půjde o útvary s působností v obvodu, na něž se zákaz pobytu vztahuje,

14 Srovnej ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 836, nebo např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. 3 Tdo 125/2013 – 24.

a informování může být i méně formální.) Údaj o zákazu pobytu, místu zákazu pobytu a době jeho trvání se dále eviduje v informačním systému evidence obyvatel,¹⁵ údaj zapisuje obecní úřad dle místa trvalého pobytu¹⁶. Podobně se údaj o zákazu pobytu, místu zákazu pobytu a době jeho trvání vede v informačním systému cizinců.¹⁷

Povolení ke krátkodobému pobytu

Pokud už byl zákaz pobytu jednou uložen, není přesto vyloučeno, aby pachatel „zakázané území“ legálně navštívil, a to z mimořádných důvodů (lékař, návštěva úřadu) na základě povolení obecního úřadu obce, kde je hlášen k trvalému pobytu, viz § 15a odst. 3 PřesZ. Tento obecní úřad tak může učinit jen se souhlasem správního orgánu, který zákaz uložil, a měl by tak učinit nejpozději do 5 pracovních dnů od zahájení řízení.

Oproti dřívějším návrhům znění § 15a odst. 3 došlo k upřesnění procesu posuzování žádosti o povolení ke krátkodobému pobytu, na druhé straně se i tak jedná o administrativně náročný postup, kdy pro správní orgán bude jednodušší sankci zákazu pobytu vůbec neukládat. Na druhé straně, pokud opravdu bude sankce uložena a pachatel o povolení ke krátkodobému pobytu požádá, je postup zvolený zákonodárcem poněkud nešťastný – žádat je třeba obecní úřad dle místa trvalého pobytu, který může být místu zákazu pobytu velmi vzdálen a ani nemusí mít jakékoliv povědomí o tom, jak pachatel žije, jak zákaz (ne)dodržuje, co skutečně potřebuje. Zúřadovat došlou žádost, vyžádat si souhlas správního orgánu, který zákaz pobytu uložil, a vydat povolení (případně zamítnout žádost) v intervalu 5 pracovních dnů tak může být nadlidským úkonem, který se zřejmě neobejde bez neformálních postupů (ať už jde o zjišťování stanoviska správního orgánu, který zákaz vydal, nebo o ověřování právě uvedeným orgánem, zda je žádost opodstatněná, resp. důvody k povolení jsou reálné a mimořádné). Pokud by pak vše mělo probíhat písemnou cestou, včetně např. doručování povolení, proces získání povolení by se nutně protáhnul. Na druhou stranu se asi reálné a rychlejší řešení nenabízí, vyjma vylepšení v podobě eventuální možnosti podat žádost u širšího okruhu správních orgánů nebo přímo u orgánu, který zákaz vydal.

Upuštění od zbytku výkonu sankce

Zákon dále podobně jako v případě sankce zákazu činnosti upravuje možnost upustit od zbytku výkonu sankce zákazu pobytu po uplynutí poloviny doby výkonu této sankce, jestliže pachatel způsobem svého života prokázal, že její další výkon není potřebný (viz § 15a odst. 4). O upuštění rozhoduje na návrh osoby, již byla

15 Viz § 3 odst. 3 písm. j) zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

16 Viz § 5 odst. 2 cit. zákona.

17 Viz § 158 odst. 1 písm. b) bod 14 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

sankce uložena, správní orgán, který přestupek projednal v prvním stupni (§ 92 odst. 1 PřesZ).

Pokud bude posuzování podmínek upuštění od zbytku výkonu sankce zákazu pobytu stejně formální, jako u dopravních přestupků (jde-li o sankci zákazu činnosti), bude doba trvání zákazu v praxi jen 1,5 měsíce. Je pak otázka, zda se intenzivní administrativní nasazení správních orgánů, vyvinuté za účelem uložení sankce zákazu pobytu, vůbec „vyplatí“. Pokud by však mělo být odpovědně posuzováno, zda pachatel „způsobem svého života prokázal, že její další výkon (tj. sankce) není potřebný“, jde o úkol téměř nemožný, pokud správní orgán pachatele často vůbec nezná, nepracuje s ním, nekontroluje ho a nezřídka s ním vůbec nepřijde do styku (pokud např. rozhoduje dle § 74 odst. 1 PřesZ v jeho nepřítomnosti, příp. pokud oznámení o zahájení řízení o přestupku i rozhodnutí doručuje fikcí, zejména doručuje-li na adresu ohlašovny). Danou možnost lze spíše považovat za úlitbu předkladatelů kritikům samotné sankce zákazu pobytu jako takové a je otázkou, zda možnost upuštění bude častěji využívána.

Trestní postih

V případě, že pachatel zákaz pobytu poruší, není následkem postih za přestupek jako v případě porušení omezujícího opatření dle § 17 odst. 1 PřesZ, které má obdobný charakter, viz § 21 odst. 1 písm. ch) PřesZ, ale zásadně postih přímo za trestný čin Maření výkonu úředního rozhodnutí a vykázání dle § 337 odst. 1 písm. d) trestního zákoníku s příslibem uložení trestu až 3 let odnětí svobody. Uvedeného přečinu se dopustí ten, kdo „*porušuje zákaz pobytu uložený podle jiného právního předpisu*“.

Zde je úvodem třeba upozornit, že řada pachatelů přestupků, jimž může být uložena sankce zákazu pobytu, se o tom vůbec nedozví – přestupek bude nejčastěji projednáván v nepřítomnosti, zahajováno řízení i doručováno bude fikcí, a to i na adrese ohlašovny (příp. opatrovníkovi, nebude-li reálně možno doručit rozhodnutí ani fikcí). Je-li podmínkou odpovědnosti za trestný čin úmyslné zavinění, bude ji možno jen stěží dovodit. Jinými slovy, nedozví-li se pachatel o přestupkovém řízení ani o rozhodnutí, kterým mu je ukládána sankce zákazu pobytu, vyvstávají pochybnosti nejen o efektivitě a smysluplnosti ukládání takové sankce, ale i o možnosti stíhat pachatele za (úmyslné) maření výkonu úředního rozhodnutí, tedy za úmyslný trestný čin. Řešením na druhé straně může být důsledné úsilí správního orgánu, aby se obviněný o řízení, resp. alespoň o rozhodnutí o přestupku, dozvěděl. (Přímý kontakt bude nejspíš nutností i pro účely zjišťování faktického trvalého pobytu obviněného, viz výše.)

Otázkou je i výklad skutkové podstaty výše zmíněného přečinu, tedy posouzení, zda k jejímu naplnění postačí jednorázové porušení zákazu pobytu, či nikoliv. Orgán činný v trestním řízení nejspíš bude posuzovat intenzitu maření zákazu, tedy zda toto maření trvá po určitou dobu, aby bylo možno hovořit o „porušování“, nebo zda je opakované. Pokud nárazové porušení zákazu nebude

posouzeno jako trestný čin, nezbyvá zřejmě než čekat na recidivu, neboť korespondující skutková podstata přestupku zde neexistuje.

Dále je vhodné mít na paměti § 55 odst. 2 trestního zákoníku, dle něhož za trestné činy, u nichž horní hranice trestní sazby odnětí svobody nepřevyšuje pět let, lze uložit nepodmíněný trest odnětí svobody jen za podmínky, že by vzhledem k osobě pachatele uložení jiného trestu zjevně nevedlo k tomu, aby pachatel vedl řádný život. Nepodmíněný trest odnětí svobody tak bude zřejmě zcela výjimečný, očekávat lze spíše ukládání alternativních sankcí (např. obecně prospěšných prací). Teprve pokud se i ty minou účinkem, což však není nijak nepravděpodobné, dojde na trest citelnější (např. přeměna nevykonaného trestu obecně prospěšných prací na trest odnětí svobody).

Přesah do práva trestního, jakož i předchozí náročná administrace sankce zákazu pobytu v rámci práva přestupkového, je tak nepochybně příslibem nezanedbatelných nákladů na straně orgánů veřejné moci. Tím spíše, bude-li za porušení zákazu pobytu ukládán nefunkční alternativní trest, který bude následně s odstupem 1 - 3 let přeměněn na krátkodobý trest odnětí svobody, výrazně zatěžující vězeňství (kdy na sociální a psychologickou, resp. převýchovnou, práci s odsouzeným u krátkodobých trestů není čas ani prostor). Na druhé straně bude učiněno zadost - byť velmi klikatou cestou a zprostředkovaně skrze porušení sankce zákazu pobytu - snahám o „postih nepostižitelných“. Otázkou je, zda cena, kterou je nutno zaplatit, vyváží prospěch z „vymístění“ jednoho „problémového“ občana, dále zda celý složitý postup skutečně posílí vymahatelnost práva, jak slibovali předkladatelé novely, a zda finálně uložený trest odnětí svobody (být formálně uložený za maření zákazu pobytu) je přiměřenou reakcí na spáchání bagatelního přestupku, byť dvakrát či vícekrát v jednom roce.

Zákaz pobytu a zvláštní část PřesZ

Níže uvedená část slouží k zamyšlení, nakolik je uložení sankce zákazu pobytu odůvodněné či vůbec možné u jednotlivých přestupků, za něž lze teoreticky sankci uložit. Autor se též pokusí zamyslet nad správnou aplikací zákona tam, kde mohou vzniknout pochybnosti nad zněním normativního textu.

Přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi

Předem je nutno uvést, že předkladatelé novely nijak neodůvodňují, jakým způsobem může spácháním přestupku dle § 30 PřesZ dojít k „významnému narušení místních záležitostí veřejného pořádku“.

Delikt spočívající např. v nalévání podnapilým osobám či mladistvým (viz § 30 odst. 1 písm. a), e) PřesZ) je primárně správním deliktem dle zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky,

alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (dále jen „tabákový zákon“), neboť za jeho spáchání je zpravidla vždy odpovědný podnikatel či právnická osoba (živnostník, restaurace provozovaná právnickou osobou). Případy, kdy se téhož jednání dopustí fyzická osoba, odpovědná za přestupek (např. „starší kamarád“ dá napít „mladšímu kamarádovi“), jsou spíše sporadické.

Dále není nijak zřejmé, jak může dojít narušení místních záležitostí spácháním přestupku dle § 30 odst. 1 písm. c) PřesZ (např. nedocházením do ambulantního zařízení pro alkoholiky), tím spíše, že spáchání tohoto přestupku je v praxi zcela výjimečné. Podobně není časté ani spáchání přestupku dle § 30 odst. 1 písm. g), h), ch) PřesZ (např. jeřábek jde na pracoviště se zbytkovým alkoholem, lékař se opije v pracovní době apod.), kdy je přestupek zpravidla spáchán na místě nebo v budově, kde je omezen přístup veřejnosti, tzn. lze stěží dovodit narušení „místních záležitostí veřejného pořádku“. Totéž obdobně platí i pro přestupky dle § 30 odst. 1 písm. j), k) PřesZ (např. přechovávání malého množství konopí, domácí či „outdoorové“ pěstování konopí do počtu cca 5 rostlin). Latentně jde sice o přestupkové jednání velmi rozšířené, zejména mezi mladšími pachateli (ale stále častěji třeba i mezi důchodci), postihováno je však minimálně (náhodně či „na udání“); nejde-li o excesy spáchané pod vlivem návykových látek (kde už se jedná spíše o trestné činy) nebo např. o veřejnou konzumaci konopí, je opět otázkou, jak budou narušeny „místní záležitosti veřejného pořádku“; v době, kdy je ta která osoba již intoxikována, ji lze navíc postihovat spíše až za jiná jednání, nikoliv za intoxikaci samotnou (nemá-li nadále u sebe zbytek drogy, což má často jen jeden z více společně intoxikovaných).

K drogovým deliktům lze obecně říci, že jde-li o „profesionální“ výrobu a distribuci konopí nebo pervitinu, příp. i heroinu nebo jiných návykových látek, jedná se o trestnou činnost, nikoliv o přestupek. Cestou práva přestupkového lze tyto jevy jen stěží ovlivnit. Tím spíše, jde-li o organizovanou činnost realizovanou širšími gangy, rodinami včetně širšího příbuzenstva nebo samotnými drogově závislými osobami, se zapojením dalších subdodavatelů, rozvozců (řidiči taxi) apod.

Obecně tedy lze uzavřít, že v případě „alkoholových“ a „drogových“ přestupků bude uložení sankce zákazu pobytu buď z podstaty věci vyloučené, nebo jen zcela sporadické. Předkladatelé se zřejmě nechali svést dojmem, že je třeba postihovat vše, co souvisí s drogami či alkoholem, jakkoliv problémy působí spíše jiná protiprávní jednání návykovými látkami nanejvýš akcelerovaná, nikoliv samo porušení norem vyplývajících z § 30 PřesZ.

Přestupky proti pořádku v územní samosprávě

Zde lze jen uvést, že u tohoto přestupku by skutečně mohly být narušeny „místní záležitosti veřejného pořádku“ v pravém (užším) slova smyslu. Otázkou je, co bude konkrétně postihováno, vydaly-li obce doposud více jak 30.000 obecně závazných vyhlášek, regulujících od pobíhání psů nebo ničení zeleně, přes zavírací doby restaurací, konzumaci alkoholu či konání obecních veselí, až po pravidla sekání trávy nebo řezání dříví ve dnech pracovního klidu. Dle dosavadních ohlasů z praxe bude zákaz ukládán např. za opakovanou konzumaci alkoholu na veřejnosti

v rozporu s obecně závaznou vyhláškou a podobná jednání přinejmenším tvořící předpolí k páchání dalších přestupků (proti veřejnému pořádku, občanskému soužití, majetku).

Přestupky proti veřejnému pořádku

Uložení sankce zákazu pobytu za přestupek rušení nočního klidu dle § 47 odst. 1 písm. b) PřesZ bude nejspíše výjimečné, neboť rušení nočního klidu je většinou řešeno domluvou, příp. blokovou pokutou (Policíí ČR nebo obecní policií). O blokových pokutách státní ani obecní policie obecní úřad neinformuje, centrální evidence přestupků zatím neexistuje a opakovaný postih téže osoby za rušení nočního klidu přestupkovou komisí či obecním úřadem je naopak spíše výjimečný.

Uložení sankce zákazu pobytu za vzbuzení veřejného pohoršení dle § 47 odst. 1 písm. c) PřesZ je ryze hypotetické, neboť s ohledem na podmínky prokázání viny, vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19.2.2004, č.j. 2 As 69/2003-50, je v praxi (s výjimkou blokového řízení, kde je postupováno mnohem méně formálně) vydání rozhodnutí o vině téměř nemožné.

Jde-li o znečištění veřejného prostranství, veřejně přístupného objektu nebo veřejně prospěšného zařízení dle § 47 odst. 1 písm. d) PřesZ, půjde nejčastěji o v praxi jen obtížně postižitelné neuklizení exkrementů po psech; jde-li o nepořádek typu ponechání obalů od alkoholických nápojů na veřejném prostranství, jde procentuálně o menšinu případů, byť v takových případech může být sankce na místě.

Jde-li o porušení podmínek uložených na ochranu veřejného pořádku při konání veřejných tělovýchovných, sportovních nebo kulturních podniků anebo v místech určených k rekreaci nebo turistice dle § 47 odst. 1 písm. f) PřesZ, půjde např. o výtržnosti na sportovních akcích či o porušování návštěvních řádů (vnášení světlic, alkoholu apod.) – tento problém je však již nyní řešitelný uložením ochranného opatření, konkrétně omezujícího opatření dle § 17 PřesZ. Návštěvníci zároveň nejsou nedohledatelní a nepostižitelní, pokud měli přinejmenším na vstupné, a většinou se nejedná o osoby na samém „okraji společnosti“.

Totéž obdobně platí i o nové skutkové podstatě přestupku dle § 47 odst. 1 písm. g) PřesZ postihující maskování návštěvníků sportovních utkání. Zde je třeba upozornit, že novelou č. 390/2012 Sb.¹⁸, obohacenou v tomto bodě o poslanecký pozměňovací návrh, již byl zákaz maskování na stadionech do § 47 odst. 1 PřesZ zařazen, došlo k posunutí písmen jednotlivých skutkových podstat. Nikdo už však nepomýšlel na navazující úpravu ustanovení o sankci. V důsledku toho lze sice uložit zákaz pobytu za maskování na stadionu, nikoliv už za „černou skládku“ dle původního písmena h), z něhož se stalo písmeno i), na které již § 47 odst. 2 nepamatuje.

18 Zákon č. 390/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Jde-li o vandalismus (příp. neoprávněný zábor veřejného prostranství) dle § 47 odst. 1 písm. h) PřesZ, je třeba upozornit, že vandalství se často dopouštějí spíše místní rezidenti, a to nejen tzv. „nepřizpůsobiví“, tedy i mládež ze „spořádaných rodin“. Zároveň nejde o často páchané, resp. alespoň postihované, přestupky, proto dopad nové sankce opět nebude výrazný.

Jde-li o černé skládky, viz § 47 odst. 1 písm. i) PřesZ (příp. o ukládání odpadu mimo vyhrazená místa), jde o jednání velmi těžko postižitelné, zejména v komunitách na venkově. Pachateli jsou často rovněž místní rezidenti, ev. naopak cizinci vozící odpadky ze zahraničí. V městských aglomeracích jsou černé skládky mnohem méně časté; odkládání věcí, které do popelnice nepatří, na ulici, je pak mnohem efektivněji řešeno např. přistavováním kontejnerů nebo zřizováním sběrných dvorů – nikoliv zakazováním pobytu místním občanům, rovněž ve velké většině těm „spořádaným“; má-li jít o nepořádek v místech tzv. ghett, lze pak zpravidla jen stěží dovozovat individuální odpovědnost konkrétní fyzické osoby. Jak už ale bylo řečeno, v důsledku výše zmíněné novely, která nabyla účinnosti ještě před novelou zavádějící sankci zákazu pobytu¹⁹ (která s černými skládkami počítala), za daný přestupek sankci zákazu pobytu uložit nelze.

Noční klid

Novelou zavádějící sankci zákazu pobytu bylo do PřesZ poněkud neorganicky včleněno i výkladové ustanovení § 47 odst. 3, definující dobu nočního klidu a zakotvující možnost výjimek z povinnosti dodržovat noční klid. Konkrétně zákon stanoví, že: *„Dobou nočního klidu se rozumí doba od 22. do 6. hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou nebo rozhodnutím vydaným na základě obecně závazné vyhlášky stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.“*

Pevné stanovení doby nočního klidu (které však systematicky patří spíše do obecné, nikoliv zvláštní, části PřesZ), lze vnímat na první pohled pozitivně, zejména pokud narůstá počet obecně závazných vyhlášek, kde je doba nočního klidu definována obec od obce odlišně (a kde je otázkou, zda samosprávě vůbec přísluší „konkretizovat“ skutkové podstaty veřejnoprávních deliktů).

Doposud byla praxí (šlo o úzus) obecně uznávána doba nočního klidu v rozmezí 22.00 – 6.00 hod., ač s ohledem na místní specifika (doba žní, dny pracovního klidu, svátky) by hranice tohoto časového intervalu mohly být i posunuté. Jde především o výklad právní normy, který přísluší primárně správnímu orgánu projednávajícímu přestupky (eventuálně soudu), který při subsumpci určitého jednání pod skutkovou podstatu přestupku zvažuje i všechny okolnosti, včetně místních zvyklostí. Právě uvedené platí tím spíše pro případy, které nebude možno považovat za rušení nočního klidu (hluk z veřejné dopravy, siréna záchranné služby apod.). Zda se jedná, či nejedná, o rušení nočního klidu, by měl (vzhledem ke všem okolnostem)

¹⁹ Konkrétně dne 8.12.2012.

posuzovat právě správní orgán projednávající přestupky, a to vždy individuálně. Plošné stanovení doby nočního klidu naopak může způsobit aplikační obtíže v mezních případech.

Podstatně problematičtější je však režim udělování výjimek, kdy není zřejmé, zda ono rozhodnutí, které obec (konkrétně pak zřejmě rada obce) vydává, je „běžným“ rozhodnutím či opatřením obecné povahy, jak má vypadat proces vydávání rozhodnutí, komu a jak bude doručováno a zda vůbec může samospráva rozhodovat o tom, kdy platí určité normy vydané státem a kdy nikoliv. Proces vydávání takového rozhodnutí nepřibližují ani předkladatelé návrhu, a to ani v důvodové zprávě k novele, ani ex post.²⁰

Přestupky proti občanskému soužití

U přestupků proti občanskému soužití je třeba upozornit, že objektem přestupků dle § 49 odst. 1 písm. c) je především občanské soužití, příp. ještě zdraví či lidská důstojnost – nikoliv veřejný pořádek (či „místní záležitosti veřejného pořádku“). Ten může být dotčen snad je u přestupků blízcích se svým charakterem trestnému činu výtržnictví, což však není většina přestupků dle § 49 odst. 1 písm. c) PřesZ.

Přestupky proti majetku

Opět je obdobně třeba upozornit, že objektem přestupků dle § 50 PřesZ je majetek, resp. ochrana vlastnictví či oprávněné držby (nebo detence) – nikoliv veřejný pořádek (či „místní záležitosti veřejného pořádku“). Není pak zřejmé, jak může být dotčen veřejný pořádek (či „místní záležitosti veřejného pořádku“) např. zpronevěrou, podvodem, zatajením věci či podílnictvím.

V případě přestupků proti majetku se však může jevit jako největší problém znění § 50 odst. 2 PřesZ, kde se uvádí, že: „*Za přestupek (...) lze uložit pokutu do 15 000 Kč nebo zákaz pobytu.*“ U všech ostatních výše uvedených přestupků se uvádí, že za přestupek „*lze spolu s pokutou uložit zákaz pobytu*“ (*ergo* zákaz pobytu lze uložit jen spolu s pokutou, byť to poněkud nedává smysl, má-li zákaz pobytu dopadat především na nemajetné, potažmo „nepostižitelné“). V případě přestupků proti majetku ale není zřejmé, zda lze uložit buď pokutu (a nikoliv zároveň zákaz pobytu), nebo zákaz pobytu (a nikoliv pokutu). Spojka „nebo“ zde může značit jak poměr vylučovací,²¹ tak poměr slučovací. Přikláníme se však k tomu, že jde o poměr slučovací, kdy může platit jak pouze A, tak pouze B, tak i A i B společně.

20 Srovnej skromnou brožuru vydanou iniciátorkou novelizace Ivanou Řápkovou „Uplatnění zákazu pobytu v praxi. Praktická příručka pro obce“ u příležitosti semináře k zákazu pobytu pořádaného dne 14. 2. 2013 a poté opakovaně dne 21.3.2013 v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

21 Tak to vykládá odbor všeobecné správy Ministerstva vnitra v materiálu „Výkladová stanoviska k § 15a zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích – Zákaz pobytu“, s. 3, dostupném např. zde: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=205104&TypeID=2>. S takovým názorem však nesouhlasíme, viz text následující výše. Zmíněný materiál na druhé straně ve zbytku považujeme za velmi cenné, v praxi velmi dobře použitelné a kvalitně vyargumentované vodítko pro ukládání sankce zákazu pobytu.

Dovozujeme to jednak z faktu, že zákonodárce neměl u jiných přestupků problém s uložením zákazu pobytu spolu s pokutou, dále z faktu, že relativní odlišnost nebyla nijak zdůvodněna v důvodové zprávě jako záměrná (odůvodnění chybí zcela) a konečně přihlížíme k aplikačnímu pravidlu obsaženému v § 11 odst. 2 PřesZ, dle něhož lze sankci uložit samostatně nebo s jinou sankcí; jediná výjimka se týká napomenutí, které z logiky věci nelze uložit spolu s pokutou. V trestní praxi pak bývá zákaz pobytu také ukládán spolu s jinou sankcí.²² S ohledem na znění § 50 odst. 2 proto soudíme, že zákaz pobytu lze uložit v daném případě nejen samostatně, ale i s jinou v úvahu připadající sankcí, typicky pokutou.²³

Dosavadní praxe, legitimita novely a úvahy de lege ferenda

Výše jsme rozebrali nová ustanovení zákona o přestupcích, která přinesla novela zakotvující do přestupkového práva sankci zákazu pobytu. Aplikace této novinky není a nebude určitě jednoduchá, proto se autor v některých sporných případech pokusil nalézt výklad nejprůhodnější, a to jak s ohledem na potřeby praxe, tak i na možné požadavky odvolacích orgánů či soudů. Pro způsob aplikace novely však bude podstatná především praxe úředníků (kteří tak jako tak nemají čas studovat obsáhlá pojednání o tom kterém právním institutu), případně navazující judikatura, které se zpožděním a jen pozvolna koriguje mnohdy velmi kreativní praxi správních orgánů.

Zatím lze soudit, že se zřejmě nenaplnilo očekávání větší vymahatelnosti práva nebo že na „nepřízřusobivé“ konečně dopadne „tvrdá ruka zákona“. Nových rozhodnutí je zatím pomálu a lze jen hádat, zda je to dáno komplikovaností právní úpravy, setrvačností úřednického stavu nebo nedostatkem případů, kdy lze sankci zákazu pobytu při splnění všech podmínek zákona skutečně uložit. V každém případě množství spáchaných přestupků neklesá (ale ani nestoupá, jak tvrdili předkladatelé novely – spíše řadu let stagnuje). Máme-li zmínit další argumenty ve prospěch novely, které ze strany předkladatelů zazněly, tak sociální napětí, k jehož oslabení měla sankce přispět, také neklesá, o údajné migraci „problémových“ občanů mezi obcemi mnoho nevíme (byť sankce by jejich migraci měla spíše zintenzivnit), počet policistů v ulicích se snad zvýší nezávisle na novele, nízké příjmy obecních pokladen už novela vůbec nevyřeší. Zdá se tedy, že se nakonec revoluce v přestupkovém právu ani v sociální realitě nekoná, v žádném směru. Jelikož nový zákon o přestupcích, který je nyní ve stadiu věcného záměru, zatím se sankcí zákazu pobytu nepočítá, může být novela alespoň jakýmsi testem funkčnosti některých institutů (správního) práva trestního.

Stále však není vyloučeno, že stávající úprava bude napadena pro tvrzený rozpor s ústavním pořádkem, často byla např. shledávána nepřiměřenost v zásahu do svobody pohybu v porovnání s (ne)závažností protiprávního jednání, které má být zákazem pobytu sankcionováno. Je-li pak primárním cílem novely nikoliv potrestat

22 Viz ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 836.

23 V tom se autor liší od stanoviska Ministerstva vnitra citovaném ob poznámku výše.

jinak nepostižitelné pachatele přestupků, ale především mít možnost „odsunout“ tyto pachatele do jiného správního obvodu (tedy na úkor jiného obvodu, resp. jiné obce), což se dle projevů předkladatelů zákona v médiích jeví jako hlavní důvod předložení novely, lze pochybovat o efektivitě, ale i legitimitě, navrhované úpravy. Neefektivní bude pouhé „přesouvání“ pachatelů z jednoho správního obvodu do jiného, a to tím spíše, pokud budou řešeny pouze následky jejich jednání, tedy bude přeceněna úloha represe, a nebudou řešeny příčiny sociálně patologických vzorců jednání pachatelů. Nelegitimní pak může být primární cíl nikoliv postihnout „problémové“ pachatele, ale „vymístit“ je na úkor jiné obce – při posuzování ústavnosti navrhované úpravy by pak návrh nemusel projít již výchozím krokem testu proporcionality (viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 7.12.2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04, část V.), tedy posouzením přípustnosti a legitimacy sledovaného cíle (otázkou pak může být i splnění „testu vhodnosti“, poté „testu potřebnosti“ a nakonec „testu poměrování“).²⁴

Domníváme se, že předkladatelé též odmítají přiznat spoluodpovědnost samospráv za jevy, které uvádějí jako důvody navržení novely, a namísto preventivních opatření navrhuji zosílení represe, byť neobratnou a v praxi jen stěží účinnou formou. Zřejmě se jeví jako jednodušší posílit represu, nikoliv řešit příčiny kriminality. Nebo se pokoušet konstruktivně řešit (soustavně a v horizontu více než jednoho volebního období) jevy jako chudobu, nezaměstnanost, lichvu, toleranci herních automatů, sociální vyloučení, rasovou segregaci ve školství a nevzdělanost, jakož i nedostatečnou či neobratnou sanaci rodin postižených krizí, hmotným nedostatkem, gamblerstvím, alkoholismem, drogami, násilím či jiným rizikem. V některých obcích je však právě uvedené možné (Dobrá Voda, Obrnice, Ostrava – Vítkovice a řada dalších). Jako „lék“ ale byla navržena pouze represe, kdy zároveň paradoxně bylo zdůrazňováno, že i na tu represu prostředky chybí (chybějící policisté, údajně málo peněz v obecních rozpočtech apod.).

Je-li pak návrh novely výsledkem práce obcí, ředitelů městských policíí, starostů apod., jak nám bylo tvrzeno, jde o výsledek poněkud chabý a nepřesvědčivý. Chybí-li v přestupkovém právu alternativní sankce, vymahatelné i na občanech nemajetných, je na důkladném zvážení, zda právě navržená sankce zákazu pobytu je opravdu tou nejvhodnější. Zda není vhodnější se inspirovat jinými sankcemi, ať už jde o krátkodobé tresty odnětí svobody, existující ještě za tzv. 1. republiky a Rakousko – Uherska a existující i nyní v některých evropských státech, nebo o tresty domácího vězení, obecně prospěšných prací, povinnost hlásit se na Policii ČR nebo na obecním úřadě, rozšířením využívání institutu kauce (prakticky každý přestupce má nějaký majetek, na kterém mu záleží) atd. Pozornost si zaslouží i možnost redefinice institutu omezujícího opatření dle nynějšího § 17 PřesZ.

Je ale třeba, aby se odpovědní činitelé ve svých úvahách neomezili pouze na oblast represe, ale mysleli i na vlastní podíl starostů i centrálních orgánů veřejné moci na vzniku ghet, nárůstu počtu bezdomovců a na migraci tzv. nepřizpůsobivých (víceméně nucené vystěhovávání občanů z jedné lokality, a jejich opětovné sestěhovávání v jiných lokalitách, někdy i ve spolupráci s realitními kanceláři či

24 Srovnej např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č.j. 5 As 46/2005 – 50, část III.b), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2009, č.j. 5 As 19/2008 – 117, část III.b), nebo náleží Ústavního soudu ze dne 22. 10. 2009, sp.zn. IV. ÚS 956/09, bod 25. – 28.

provozovateli ubytoven, parazitujícími na příplatcích a doplácích na bydlení). Je třeba též upozornit, že v některých obcích si se sociálně-patologickými jevy poradili i bez zostřené represe či sporných novelizací zákonů, ať už jde např. o prostituci (Dubí) nebo riziko vzniku ghatt coby kriminogenního prostředí (Obrnice). Preventivní práce však zatím není vždy preferována, důraz je kladen spíše na represii, slibující populární „rychlá řešení“ (byť nakonec nebudu ani rychlá, ani trvalá, ani efektivní).

Autor nechce zpochybňovat legitimitu represe, přinejmenším je-li „v záloze“, na druhé straně represe sama o sobě neřeší příčiny jevů, jako je bezdomovectví, prostituce, život v dluhové spirále atd., jak už bylo výše zmíněno. Je bohužel jednodušší tyto jevy trestat a přesouvat pryč z pohledu „spořádaných občanů“, kteří s nimi nechtějí být konfrontováni. Humánnějším a z dlouhodobého hlediska i efektivnějším způsobem řešení problému je ale spíše zájem o příčiny toho, co nechceme vidět. Tedy např. o okolnosti, které vedou ke ztrátě domova, a naopak i k faktorům, které umožní „návrat do života“. Vedle pouhého postihu dam mávajících na projíždějící automobily podobně stojí za pozornost i obchod s lidmi či sociální situace, která k tomuto způsobu obživy (intenzivněji zejména v chudých regionech) motivuje. Integrace a inkluzivní vzdělávání těch, kteří žijí v sociálním vyloučení je pak během na ještě delší trať, kterému se ovšem v poctivé snaze o eliminaci kriminogenních činitelů ve společnosti nevyhneme. Doufejme proto, že po krátké erupci represivních tendencí se dočkáme i konstruktivního úsilí v oblasti prevence, které by mělo efektivněji a dlouhodoběji řešit problémy, které možná nechceme vidět, ale před nimiž neunikneme, ani je nezakážeme, ani je neeliminujeme novelizací jednoho předpisu správního práva trestního.

Literatura

POTMĚŠIL, J. *Připomínky k novele zákona o přestupcích („PřesZ“) posl. Ing. Ivany Řápkové a dalších (zavedení sankce zákazu pobytu)*. Praha 2012 [online] [cit. 12.11.2013] Dostupné z: <http://prestupky.blogspot.cz/2012/04/pripominky-k-novele-zakona-o.html>.

ŘÁPKOVÁ, I. a kol. *Uplatnění zákazu pobytu v praxi. Praktická příručka pro obce*. Praha: Vydáno nákladem autorky, 2013.

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

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

Judikatura

Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 26.11.1975, sp. zn. Tpjf 75/75

Nález Ústavního soudu ze dne 7.12.2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04

Nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12.11.2011, sp. zn. 8 Tdo 1087/2011

ANOTACE

Text rozebírá novelu zákona o přestupcích, již byla zavedena nová sankce zákazu pobytu, možné výkladové problémy a vhodný způsob aplikace zákona, jakož i důvody jeho přijetí a jeho reálné dopady v praxi.

Keywords

Minor offence, public order, prohibition of residence.

ANNOTATION

The paper examines the amendment of minor offence law, which introduces new sanction of prohibition of residence, possible interpretation problems and suitable way of application of the act, as well as the motives of its adoption and its real impact in practice.

Klíčová slova

Přestupek, veřejný pořádek, zákaz pobytu.

Kontaktní adresa

Mgr. Jan POTMĚŠIL

oddělení bezpečnostně-právního odboru

bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra

tel. 974 832 518

e-mail: jan.potmesil@mvcz.cz nebo janpotm@yahoo.co.uk

web: <http://prestupky.blogspot.cz>.