

NĚKOLIK POZNÁMEK KE ZRUŠENÍ TRVALÉHO POBYTU V ČESKÉ REPUBLICE

RADIM VIČAR

Fakulta ekonomiky a managementu, Univerzita obrany, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek se zabývá vybranými otázkami zrušení trvalého pobytu v České republice. Příspěvek dává výklad k problematice zahájení řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu a otázce, zda je možné toto řízení zahájit pouze z moci úřední.

Key words in original language

Právo; trvalý pobyt; prameny práva; Nejvyšší správní soud.

Abstract

This paper deals with some issues related to the institute of permanent residence in the Czech Republic. Paper addresses the issue of proceedings to cancel the data on place of residence and whether this procedure can only be initiated ex officio.

Key words

Law; permanent residence; sources of law; the Supreme Administrative Court.

Úvod

Vnitřní správa představuje jedno z tradičních odvětví veřejné správy, přičemž bývá často vymezována negativně - jako problematika nespádající do jiných věcně specializovaných úseků, ve kterých je veřejná správa vykonávána. Na první pohled by se tak mohlo zdát, že jde o jakousi zbytkovou oblast, kam byly zařazeny otázky, které se nevešly do jiných úseků. Opak je však pravdou, vnitřní správa vytváří základ pro realizaci veřejné moci na dalších úsecích veřejné správy, v dalších odvětvích, ale i pro soukromoprávní sféru. Pro vnitřní správu je charakteristické množství právních předpisů, s relativně častými změnami.

S vybranými otázkami vnitřní správy se při studiu setkávají i studentky a studenti Univerzity obrany v Brně, která plní jedinečnou úlohu při vzdělávání a výchově vojenských profesionálů v oblasti práva. Univerzita obrany je ve smyslu zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách) státní vysokou

školou.¹ Byla zřízena v souladu s vysokoškolským zákonem normativním právním aktem síly zákona, konkrétně zákonem č. 214/2004 Sb., o zřízení Univerzity obrany, k 1. září 2004. Působí jako jediná státní vysoká vojenská škola v České republice, navíc univerzitního typu. Právními otázkami se zabývá katedra řízení lidských zdrojů, na které působím.

Ze strany studentek a studentů bývá projevován zájem o následující oblasti vnitřní správy: právní úprava práva shromažďovací a práva sdružovacího, výkon a omezení výkonu těchto práv u vojáků z povolání, výkon těchto práv s ohledem na fenomén extremismu. U problematiky občanských průkazů, cestovních dokladů, jména a příjmení, evidence obyvatel, trvalého pobytu a státního občanství ČR pak studentky a studenti vnímají potřebu praktických informací o právech a povinnostech občanů, případně sankcí. Další oblastí, která vyvolává pozornost je problematika státních symbolů a jejich používání. Tento příspěvek je zaměřen na právní institut trvalého pobytu, konkrétně na změnu a zrušení údaje o místě trvalého pobytu.

1. Povaha právního institutu trvalého pobytu

Jedním z tradičních institutů vnitřní správy, který občas zvedne hladinu zájmu i médií, je institut trvalého pobytu. Lze se s ním setkat prakticky na každém kroku, jeho změna či zrušení roztáčí kolotoč návštěv nejen na správních úradech, ale už kvůli vydání nového občanského průkazu (prokazuje trvalý pobyt), výměně řidičského průkazu (obsahuje údaj o místě pobytu), oznámení změn v Katastru nemovitostí nebo ohledně splnění poplatkové povinnosti, tak např. v bance či pojišťovně.

Tento institut upravuje zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů. V souladu s tímto zákonem se místem trvalého pobytu rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Přitom platí, že občan může mít pouze jedno místo trvalého pobytu, a to v objektu, který je označen číslem popisným nebo evidenčním, popřípadě orientačním číslem, a který je podle stavebního zákona určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci.

Dále je nutné poznamenat, že i když dřívější judikatura Nejvyššího správního soudu nespojovala evidenci pobytu s veřejným subjektivním právem,² tento právní názor byl pozdější judikaturou překonán a zvolení

¹ Do systému státních vysokých škol, které se podle vysokoškolského zákona dělí na vojenské a policejní, náleží kromě Univerzity obrany v Brně také Policejní akademie České republiky v Praze.

² Viz rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2005, č. j. 6 As 33/2003 - 81, publikovaný pod č. 1016/2007 Sb. NSS, "...neboť z přihlášení občana k trvalému pobytu nevyplývají žádná práva k objektu, a tedy v případě zrušení údaje nemohou ani zaniknout."

místa trvalého pobytu je veřejným subjektivním právem a je vymahatelné ve správním soudnictví.³

2. Ke změně a zrušení údaje o místu trvalého pobytu

Změna a zejména zrušení údaje o místu trvalého pobytu může mít citelný dopad na ústavně zaručená základní práva a svobody, která jsou garantována Listinou základních práv a svobod, Všeobecnou deklarací lidských práv či Mezinárodním paktem o občanských a politických právech - zejména na svobodu a pohybu a pobytu, na právo na rodinný život, právo na samosprávu nebo na aktivní a pasivní volební právo (ztráta práva volit a být volen ve své obci, kraji, u zastupitelů pak zrušení údaje o místu trvalého pobytu nutně vede k zániku mandátu).

Problém, který byl v poslední době v těchto souvislostech diskutován, je účelovost změny trvalého pobytu a možný vliv na výsledek komunálních voleb v říjnu 2010 – např. Karlova Studánka. V této obci si Ludvík Zifčák, kandidát volební strany Sdružení Prosperita Karlovy Studánky, nechal jako nájemce zapsat tři týdny před volbami do hotelu Džbán čtyřiatřicet osob. V obci s 214 voliči by čtyřiatřicet nových obyvatel mohlo promluvit do výsledku voleb.

Krajský soud v Ostravě se zabýval návrhy na zneplatnění komunálních voleb ze strany tří volebních uskupení z Karlovy Studánky. Soud konstatoval, že nelze vyloučit účelovost přihlášení většího počtu osob, ale mimo formální trvalý pobyt nebyly specifikovány konkrétní způsoby neférového jednání. Soud sice uvedl, že Ludvík Zifčák voliče do volebních místností organizoval, soudu však toto tvrzení nestačilo, aby z něj vyplynulo jednoznačně zneužití zákona o evidenci obyvatel.⁴

Zrušení údaje o místu trvalého pobytu občanů pak upravuje ustanovení § 12 zákona o evidenci obyvatel. Ohlašovna tak rozhodne o zrušení údaje o místu trvalého pobytu, pokud byl zápis proveden na základě pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů nebo nepravdivé nebo nesprávně uvedené skutečnosti, dále pokud byl objekt odstraněn nebo zanikl nebo je nezpůsobilý k užívání za účelem bydlení, nebo zaniklo užívacího práva občana k objektu nebo vymezené části objektu a neužívá-li tuto část nebo objekt. Od zrušení údaje o místu trvalého pobytu občanů je přitom nutno

³ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005 - 108. "Právo na zvolení místa trvalého pobytu je veřejným subjektivním právem, proti jehož porušení rozhodnutím správního orgánu se může občan dovolat ochrany před správním soudem."

⁴ JANEČEK, Karel. V Karlově Studánce s protesty proti volbám neuspěli. Bruntálský a krnovský deník [online]. 2010, [cit. 2010-11-19]. Dostupný z WWW: <http://bruntalsky.denik.cz/zpravy_region/v-karlove-studance-s-protesty-proti-volbam-neuspel.html>.

odlišovat zrušení a zánik platnosti povolení k trvalému pobytu občana EU, cizince podle tzv. cizineckého zákona.

3. K řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu

Samotné řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu je bezpochyby řízením správním. Nabízí se otázka, zda je možné zahájit řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci⁵ obyvatel pouze z moci úřední či na základě návrhu účastníka řízení. Touto otázkou se mimo jiné zabýval i Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 4/2010 - 63, ve věci zrušení údaje o místě trvalého pobytu.

Správní řád nevymezuje, která řízení je možné zahájit výlučně z moci úřední, a která je (výlučně) možné zahájit na základě žádosti žadatele. Nabízí se zájmové hledisko, tedy charakter chráněného zájmu, pokud je dán veřejnoprávní zájem, pak by řízení mělo být zahajováno z moci úřední, pokud naopak jde o převážně soukromoprávní zájem, pak by se řízení zahajovalo na základě žádosti. Právě stěžovatel byl tím, kdo namítal, že zrušení údaje k místu trvalého pobytu se výrazně dotýká soukromoprávních zájmů vlastníka nemovitosti (exekučním řízení, exekutor, přístup do domu či bytu, soupis movitého majetku).

Nejvyšší správní soud použil jazykový a systematický výklad, když se vyjádřil, že řízení vedené ohlašovou podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) a b) zákona o evidenci obyvatel lze zahájit toliko z moci úřední (*ex officio*), a to na rozdíl od řízení podle ust. § 12 odst. 1 písm. c) téhož zákona, jež lze zahájit výhradně na základě návrhu zákonem stanoveného okruhu osob.

Zahájení tohoto řízení bylo ve výše uvedeném rozsudku oříškem pro prvostupňový správní orgán, který se s ním nevyrovnal precizně. Fakticky i právně příslušné správní řízení probíhalo, a to přesto, že nebylo zahájeno v souladu se zákonem. Správní orgán toto řízení zahájil na návrh a řízení poté zastavil v souladu s ust. § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neboť stěžovatel neodstranil přes kvalifikovanou výzvu ve stanovené lhůtě vady podaného návrhu.

Správní orgán se v odvolacím řízení s tímto procesním postupem prvostupňového správního orgánu neztotožnil, a proto s odkazem na § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu svým rozhodnutím usnesení prvostupňového správního orgánu zrušil a řízení v uvedené věci zastavil. Dospěl totiž k závěru, že stěžovatel neměl být vůbec vyzván k odstranění vad svého návrhu, neboť jeho návrh měl být vyhodnocen ve smyslu ust. § 42 správního

⁵ případ zápisů o místě trvalého pobytu provedeného na základě pozměněných, neplatných nebo padělaných dokladů nebo nepravdivé nebo nesprávně uvedené skutečnosti

řádu jako podnět k zahájení řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu podle ust. § 12 odst. 1 písm. a) zákona o evidenci obyvatel.

Závěr

Výkon veřejné správy České republiky na úseku vnitřní správy v oblasti trvalého pobytu byl v minulých dnech několikrát diskutován. Jednak v souvislosti s jeho účelovou změnou v době před komunálními volbami, což může mít vliv na volební výsledek, zvláště v menších obcích. Účelovost tohoto přístupu je zřejmá, ale bez porušení zákona a v souvislosti s široce pojímanou svobodou pohybu a pobytu občanů těžko řešitelná. Zrušení trvalého pobytu přináší nejen zásah do základních práv a svobod těch, kterým byl tento údaj zapsán, ale leckdy přináší i těžkosti správním orgánům, které o tomto zrušení rozhodují ve správním řízení.

Literature:

- Rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2005, č. j. 6 As 33/2003 - 81, publikovaný pod č. 1016/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz.
- Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 6. 2. 2007, č. j. 2 As 64/2005 - 108, www.nssoud.cz.
- JANEČEK, Karel. V Karlově Studánce s protesty proti volbám neuspěli. Bruntálský a krnovský deník [online]. 2010, [cit. 2010-11-19]. Dostupný z WWW: http://bruntalsky.denik.cz/zpravy_region/v-karlove-studance-s-protesty-proti-volbam-neuspel.html.
- Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 214/2004 Sb., o zřízení Univerzity obrany, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – email

radim.vicar@unob.cz