

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Teze diplomové práce

Institut trvalého pobytu v právní úpravě a praxi ČR

Monika Krejbichová

© 2015 ČZU v Praze

Institut trvalého pobytu v právní úpravě a praxi ČR

Institute of residence in legal order and practise of the Czech Republic

Souhrn

Tématem diplomové práce je „Institut trvalého pobytu v právní úpravě a praxi ČR“. V práci jsou vymezeny základní pojmy, které souvisí s institutem trvalého pobytu a evidencí obyvatel, včetně návazností na další právní předpisy. Dále je v práci podrobněji popsána problematika související se zrušením údaje o místu trvalého pobytu. V praktické části je provedena analýza institutu trvalého pobytu na ohlašovně obce na základě vyhodnocení statistických dat. Závěr praktické části je věnován věcnému záměru návrhu zákona o evidenci obyvatel, včetně možných dopadů po zavedení do praxe.

Klíčová slova: trvalý pobyt, evidence obyvatel, užívací právo, zrušení trvalého pobytu, bydliště, vlastník nemovitosti, doručování

1. Úvod

Tématem diplomové práce je institut trvalého pobytu v právní úpravě a praxi v České republice. Trvalý pobyt je zakotven v zákoně č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZEO). V současné podobě je výklad institutu trvalého pobytu poměrně nejednoznačný. Trvalý pobyt je v zákoně definován jako evidenční záznam. Je zde uvedeno, že toto místo zpravidla koresponduje s místem, ke kterému má občan bližší vztah, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. V praxi se často místo trvalého pobytu neshoduje s místem, kde občan skutečně žije, kde má faktické bydliště. Žádná povinnost zdržovat se na adrese nahlášeného místa trvalého pobytu prakticky neexistuje. Často je také mylně interpretována povinnost občana mít trvalý pobyt, takovou povinnost však zákon přímo neukládá. Přesto je s tímto institutem spojena řada práv a povinností, často velmi významných, které jsou zakotveny v různých právních předpisech a přímo souvisí s trvalým pobytem a jeho existencí.

2. Cíl práce a metodika

Hlavním cílem práce je návrh řešení institutu trvalého pobytu *de lege ferenda*. Dílčím cílem je statistická analýza údajů a změn v počtech občanů evidovaných na ohlašovných pobytu. Dále pak analýza rozdělení počtu těchto občanů podle pohlaví nebo věku. K výzkumu jsou použita data z ohlašoven na území Statutárního města Plzně.

Druhá část praktické části práce navazuje na předchozí výzkum a je zaměřena na komparativní analýzu současného stavu s návrhem věcného záměru nového zákona o evidenci obyvatel, který předložilo Ministerstvo vnitra a po ukončení připomínkového řízení bude nový zákon předložen ke schválení pravděpodobně koncem roku 2016.

3. Přehled řešené problematiky

V práci jsou blíže vysvětleny pojmy domovské právo, právo pobytu, bydliště, domicil, přechodný pobyt a obvyklý pobyt, které souvisí s institutem trvalého pobytu.

Samostatná kapitola je věnována současnému právnímu stavu na úseku evidence obyvatel, včetně změn souvisejících s přijetím nového Občanského zákoníku. Možnosti volby místa trvalého pobytu a důsledkům s tím spojeným. S trvalým pobytem jsou přímo spojena práva a povinnosti, jedná se například o aktivní i pasivní volební právo, určení místní příslušnosti nebo oblast doručování písemností.

V současné platné právní úpravě je zakotven institut trvalého pobytu na adrese ohlašovny obce, tzv. úřední adresa. S tímto institutem jsou v praxi spojeny mnohé problémy, které řeší jak orgány veřejné správy, tak i samotní občané. V § 12 ZEO je vymezeno, kdy ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místě trvalého pobytu občana. Správní orgán, respektive ohlašovna pobytu, rozhoduje ve správním řízení podle Správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb. v platném znění) na základě návrhu oprávněné osoby nebo z moci úřední.

4. Praktická část

4.1. Trvalý pobyt na ohlašovně obce

První část praktické práce je zaměřena na zpracování problematiky institutu trvalého pobytu na ohlašovně obce. Pro účely výzkumu byl vybrán soubor občanů s trvalým pobytem na ohlašovných pobytech na území města Plzně. Byly vymezeny tři základní okruhy výzkumu, změna počtu občanů evidovaných na ohlašovných městských obvodech (dále jen MO), poměr žen a mužů evidovaných na ohlašovných MO a věková struktura občanů evidovaných na ohlašovných MO. Na základě testovaných hypotéz byly potvrzeny nebo vyvráceny jednotlivé předpoklady.

4.2. Komparace připravovaných změn se stávající právní úpravou

Návrh věcného záměru zákona připravilo Ministerstvo vnitra z důvodu, že současná právní úprava, která platí patnáct let a byla často novelizována, je v současné podobě překonaná a nevyhovující. Hlavní změna oproti platné právní úpravě je zavedení ohlašovací povinnosti občanů. Trvalý pobyt by měl odpovídat místu, kde občan skutečně bydlí. Opouští se tak od současného principu, kdy měl trvalý pobyt pouze evidenční charakter. V některých případech docházelo ke kolizi s jinými právními předpisy, jelikož určovaly práva a povinnosti s trvalým pobytem související. V zákoně má být zaveden nový pojem fiktivní pobyt, kam se budou moci hlásit občané, kteří se nemohou přihlásit k trvalému pobytu tam, kde se skutečně zdržují. Místem fiktivního pobytu by měla být ohlašovna, nenahrazuje však současný institut tzv. úřední adresy. Fiktivní pobyt bude spojen s omezením určitých práv vázících se na trvalý pobyt. Nový zákona o evidenci obyvatel se promítne také ve změně některých správních poplatků.

5. Diskuse

Současná právní úprava institutu trvalého pobytu je značně problematická a často je kritizována jak z řad odborníků na právní problematiku, tak i z řad laické veřejnosti, která se v praxi s touto problematikou setkává. Často byla kritika současného stavu také proklamována kanceláří ombudsmana v rámci stížností občanů, kteří se obrátili na ombudsmana se svým problémem a žádali o pomoc.

Nejvíce problematické ustanovení v současném platném zákoně je rušení údaje o místě trvalého pobytu na návrh oprávněné osoby. Z výzkumu, který byl proveden na základě dat o počtech evidovaných občanů na ohlašovnách obce Statutárního města Plzně je patrné, že se každoročně zvyšuje počet osob evidovaných na adresách ohlašoven. Větší počet těchto občanů tvoří muži a největší podíl občanů s tzv. úřední adresou je ve věkové kategorii 15-49 let.

Podle mého názoru je největší problém s institutem trvalého pobytu, jak je definován ve stávající právní úpravě v tom, že je určen jen jako evidenční záznam. Často tak vůbec neodpovídá bydlišti občana, místu kde se občan ve skutečnosti zdržuje. Myslím si, že pokud trvalý pobyt neodpovídá skutečnému bydlišti, smysl tohoto údaje se značně zmenšuje. V návrhu věcného záměru nového zákona o evidenci obyvatel nemá již trvalý pobyt jen evidenční charakter, ale má odpovídat skutečnému bydlišti. Domnívám se, že tento posun v právní úpravě je správný a pokud bude návrh zákona schválen, vyplyne z této změny mnoho pozitiv. A to jak pro orgány veřejné moci, tak i pro občany.

Původní návrh počítal také se zavedením přechodného pobytu, ale od zavedení tohoto institutu bylo upuštěno. Myslím si, že tento institut by mohl být přínosem v současném právním stavu, kdy trvalý pobyt často neodpovídá skutečnému bydlišti. Pokud bude změněn charakter tohoto pobytu, je zavedení přechodného pobytu nadbytečné a neúměrně zatěžující obě strany.

V navrhované právní úpravě vidím jako problém zavedení fiktivní adresy. Ministerstvo vnitra argumentuje tím, že zavedením ohlašovací povinnosti by mělo dojít k radikálnímu snížení počtu občanů evidovaných na ohlašovnách obcí a hlavně k účelovému rušení trvalého pobytu. Občané s fiktivní adresou by tak měli být částečně kráceny na svých právech zakotvených ve zvláštních právních předpisech, což by je mělo donutit změnit fiktivní adresu na skutečný trvalý pobyt.

Domnívám se, že vymezení fiktivní adresy a práv s ní souvisejících bude velmi problematické. Pro občany, kteří jsou skutečně bez domova, musí být zachována možnost dosáhnout na základní práva. Podle mého názoru zavedení fiktivní adresy v navrhované podobě včetně zavedení sankce za neohlášení skutečného trvalého pobytu neodradí občany od účelového zneužívání tohoto institutu. Podobně jako je tomu v současné době s institutem trvalého pobytu na ohlašovně obce. Problematické bude také prokazování, zda se občan účelově vyhýbá přihlášení na místo svého skutečného pobytu či je opravdu bez domova. Zatím nelze jednoznačně říci, zda zavedením sankce bude výrazněji větší vůle vlastníků nemovitostí umožnit nájemcům trvalý pobyt na adrese pronajaté nemovitosti nebo bytové jednotky.

6. Závěr

Cíl práce navrhnout řešení institutu trvalého pobytu v právní úpravě ČR de lege ferenda jsem vypracovala v návaznosti na návrh věcného záměru zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech, který předložilo Ministerstvo vnitra. Snažila jsem se kriticky poukázat na některá sporná ustanovení v současné právní úpravě i v předloženém věcném záměru zákona o evidenci obyvatel.

7. Vybrané použité zdroje

Knížní publikace

- GRONWALDTOVÁ WAGNEROVÁ, Petra, MORÁVKOVÁ, Jitka. *Statusové věci občanů: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 31.12.2008*. Praha: ASPI, c2009, 564 s. Meritum (ASPI). ISBN 978-80-7357-447-5.
- HAŠANOVÁ, Jana a DUDOR, Ladislav. *Základy správného práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-515-9.
- KABELKOVÁ, Eva. *Nájem a pacht v novém občanském zákoníku: komentář : [§ 2201-2357]*. 1.vyd. Praha: C.H. Beck, 2013, 596 s. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-524-4.
- NOVOTNÝ, Petr. *Nový občanský zákoník*. 1. vyd. Praha: Grada, 2014, 165 s. Právo pro každého (Grada). ISBN 978-80-247-5166-5.

Internetové zdroje

- MOTEJL, Otakar. 2008. *Veřejný ochránce práv. Ombudsman: Tiskové zprávy* [online]. [cit. 2015-10-10]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2008/system-trvaleho-pobytu-je-neudrzitelny/>
- NOVÁKOVÁ, Lucie. 2015. *Ministerstvo vnitra ČR, Zpravodajství* [online]. [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/novy-zakon-bude-mit-radu-vyhod-pro-obcany.aspx>
- PÁNKOVÁ, Hana. 2015. *Nájem bytu – nový občanský zákoník – skončení nájmu bytu (3. díl)*. *Můj-právník.cz* [online]. [cit. 2015-09-21]. Dostupné z: <http://muj-pravnik.cz/najem-bytu-novy-obcansky-zakonik-skonceni-najmu-bytu-3-dil/>
- Poradní sbor Ministerstvo vnitra: 2009. *Závěr č. 28* [online]. PORADNÍ SBOR MINISTRA VNITRA KE SPRÁVNÍMU ŘÁDU. [cit. 2015-10-09]. Dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/zaver-78-pdf.aspx
- Vláda České republiky: Portál ODok. : *Legislativní helpdesk* [online]. 2015 [cit. 2015-10-28]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=498&O=7>

Zákony – právní informační systémy

- Česko. *Zákon domovský č. 105 ř. z. ze dne 3. prosince 1863*. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.
- Česko. *Zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (zákon o evidenci obyvatel*. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting s.r.o.

- Česko, *Zákon č. 491/2001 Sb. o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů*. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting s.r.o

Judikatura – právní informační systémy

- Česko. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6.22.2014, sp.zn./č.j. 10 A 125/2014-36*. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting s.r.o. [cit. 2015-9-15]
- Česko. *Rozsudek Ústavního soudu ze dne 23.6.2015, sp.zn./č.j. IV. ÚS 270/15-1*. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting s.r.o. [cit. 2015-10-05]
- Česko. *Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23.10.2013, sp.zn./č.j. 9 As 121/2012-47*. In: CODEXIS [právní informační systém]. Atlas Consulting s.r.o. [cit. 2015-10-10]