

II.

Rozbor východisek legislativního řešení povinnosti občana hlásit místo svého trvalého pobytu v zákonem stanovené lhůtě a trvalý pobyt, aby odpovídal místu, kde se občan reálně zdržuje

A.

Legislativním řešením, které by zavedlo povinnost občana hlásit místo svého trvalého pobytu v zákonem stanovené lhůtě a místo trvalého pobytutak, aby odpovídalo místu, kde se občan skutečně zdržuje, se Ministerstvo vnitra zabývalo v minulosti již několikrát. Zcela nový návrh řešení této problematiky byl předložen v **návruh věcného záměru zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech**, který byl v první polovině roku 2015 rozeslán do mezirezortního připomínkového řízení a následně v červenci 2015 byl odeslán vládě k projednání. V průběhu projednávání vyvstala řada otázek a problémů souvisejících s navrhovaným řešením a nebylo nalezeno jednotné uspokojivé řešení napříč rezorty. Po jednání Legislativní rady vlády bylo projednávání věcného návrhu zákona přerušeno a následně byl tento materiál vyřazen z Plánu legislativních prací vlády na rok 2015, neboť nebylo v dané věci dosaženo jednoznačné shody.

Ministerstvo vnitra proto následně zpracovalo zákon č. 456/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve kterém je stanoveno, že v případě, kdy je občan evidovaný s údajem o místě trvalého pobytu na adrese sídla ohlašovny nebo adrese sídla zvláštní matriky, se tento údaj označuje v informačním systému evidence obyvatel, v základním registru obyvatel a v jeho občanském průkaze jako adresa úřadu.

V rámci mezirezortního připomínkového řízení byla k tomuto návrhu zákona uplatněna **zásadní připomínka ministrem pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu**, aby každý občan měl povinnost hlásit místo svého trvalého pobytu v zákonem stanovené lhůtě a aby trvalý pobyt odpovídal místu, kde se občan reálně zdržuje. Tato zásadní připomínka nebyla v mezirezortním připomínkovém řízení vyřešena a tento rozpor byl diskutován na jednání vlády dne 31. srpna 2016.

K výše uvedenému návrhu zákona bylo přijato **usnesení vlády České republiky č. 767 ze dne 31. srpna 2016**, kterým byl tento návrh zákona schválen, a současně bylo ministru vnitra uloženo předložit vládě do 31. prosince 2016 návrh legislativního řešení povinnosti občana hlásit místo svého trvalého pobytu v zákonem stanovené lhůtě a trvalý pobyt tak, aby odpovídal místu, kde se občan reálně zdržuje. Vzhledem k tomu, že se v průběhu přípravy ukázalo, že stanovení povinnosti hlásit se k trvalému pobytu podle místa faktického pobytu přináší řadu dalších problémů

a úskalí, byl **usnesením vlády č. 59** ze dne 25. ledna 2017 termín odložen

do 31. března 2017. Usnesením vlády č. 320 ze dne 24. dubna 2017 byl termín prodloužen do 31. května 2017.

B.

Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), určuje trvalému pobytu **evidenční charakter**. Občan má právo pobývat na více místech, pouze na jednom místě však může mít trvalý pobyt, s čímž je spojena řada důsledků jak pro občana, tak případně pro vlastníka objektu, v němž je místo trvalého pobytu evidováno. Znamená to, že místo trvalého pobytu nelze zaměňovat s jakýmkoliv jiným místem pobytu a evidování tohoto místa má vliv na práva a povinnosti subjektu. Tato práva a povinnosti nevyplývají však přímo ze zákona o evidenci obyvatel, ale z jiných zákonů, a jejich existence vylučuje, aby zaevidování, nezaevidování, či zrušení místa trvalého pobytu mělo skutečně pouze evidenční účinky. Údaj o adrese místa trvalého pobytu je využíván a poskytován z agendového informačního systému evidence obyvatel a základního registru obyvatel.

Trvalý pobyt určuje místní příslušnost orgánům státní správy a je evidenční položkou veřejných rejstříků a jiných evidencí vedených podle zvláštních právních předpisů. Trvalý pobyt na území České republiky rovněž slouží jako kritérium pro použití odvětvových právních předpisů, které zakládají práva i povinnosti (např. volební právo, povinnost mít občanský průkaz). Ve spojitosti s předpisy daňovými i předpisy o sociálních dávkách jsou všechny tyto platby navázány na institut trvalého pobytu. V kombinaci s dalšími osobními údaji, jako jsou jméno, popř. jména a příjmení, datum narození, fyzická osoba prokazuje svou totožnost. Je významným institutem i v oblasti školství, kde řeší spádovost škol, neboť obec je povinna zajistit podmínky pro plnění povinné školní docházky dětí s místem trvalého pobytu na jejím území. Dítě s trvalým pobytem v dané obci má přednostní právo na přijetí do mateřské školy do základní školy ve svém školském obvodu.

Zároveň ale zřejmé, že trvalý pobyt a jeho současné pojetí, tedy **evidenční princip, přináší v praxi faktický nesoulad** mezi trvalým pobytem fyzické osoby a místem, kde se tato osoba skutečně zdržuje. Tento nesoulad je nežádoucí zejména z toho důvodu, že je evidován neúměrně vysoký počet občanů, kteří mají uveden údaj o místě trvalého pobytu na ohlašovně (jedná se o cca 386 tis. občanů). Rovněž nesoulady mezi faktickým a trvalým pobytem fyzických osob značně komplikují efektivní a spravedlivé rozdělování příspěvku na státní správu a výnosů daní, které směřují k obci trvalého pobytu na úkor obce, ve které fyzická osoba skutečně bydlí a kde využívá služeb obce (veřejné osvětlení, místní doprava apod.).

Na základě výše uvedeného byla zvažována změna charakteru institutu trvalého pobytu, a to na **princip ohlašovací**. **Občan by měl povinnost přihlásit se k trvalému pobytu v místě, kde se fakticky zdržuje.** Předpokladem bylo, že občan by si trvalý pobyt zvolil v místě, kde má v úmyslu se trvale zdržovat a kde má rodinu nebo zaměstnání a kde skutečně bydlí. Pokud by občan získal užívací titul k nemovitosti nebo její vymezené části, bylo by nejen jeho povinností, ale zároveň

právem se na jím zvoleném místě k trvalému pobytu přihlásit a nebylo by možné mu v tom nijak bránit.

V případě zavedení povinnosti občana v zákonem stanovené lhůtě se hlásit k trvalému pobytu podle místa, kde fakticky pobývá, by došlo ke **sjednocení skutečného pobytu občana s trvalým pobytem, který je k jeho osobě evidován v informačních systémech veřejné správy**. To by mělo za následek sblížení právní úpravy veřejného práva se soukromoprávní úpravou uvedenou v občanském zákoníku, kdy se bydlištěm rozumí místo, kde se občan zdržuje s úmyslem žít tam. **Nicméně povinnost hlásit se k trvalému pobytu podle místa faktického pobytu přináší řadu závažných problémů:**

1) Jedná se o řešení případů, kdy se občan zdržuje v nebytových prostorách, například v ateliéru (zda by i v takovém případě bylo povoleno hlásit se k trvalému pobytu), nebo o problematiku fyzických osob, které jsou skutečně bez domova.

2) Byla vedena také diskuze o zavedení dalšího institutu, který by korigoval ohlašovací princip a **který by občané využívali zejména při dlouhodobých pracovních, rekreačních, studijních či léčebných pobytech** (léčebny dlouhodobě nemocných).

V takovém případě by občané měli **povinnost hlásit se k přechodnému pobytu**, a to u pobytů mimo místo trvalého pobytu, které přesáhnou stanovenou dobu. Institut přechodného pobytu by se využil rovněž k řešení hlášení pobytu dítěte ve střídavé péči rodičů a pro občany, kteří bydlí v místě svého zaměstnání a za svou rodinou, se kterou žijí, dojíždějí ve svém volnu. Je zřejmé, že těchto případů v současné době přibývá, zvláště v okolí velkých měst. Svým charakterem by se od trvalého pobytu lišil zejména tím, že občan nemá v úmyslu se na adrese přechodného pobytu zdržovat trvale, ale pouze po dobu, po kterou trvá účel, kvůli kterému byl přechodný pobyt nahlášen, to znamená po dobu studia, po dobu trvání zaměstnání apod.

3) Dalšími problémy, které souvisí se zavedením povinnosti hlásit se k trvalému pobytu podle místa, kde se občan skutečně zdržuje, jsou zejména otázky spojené **s procesem přihlášení se k trvalému pobytu, kontrolou uložené povinnosti a s počátkem běhu a délkou lhůty**.

Na tomto místě je nutné upozornit, že musí být jednoznačně stanoveno, jakým okamžikem začíná běh lhůty pro hlášení trvalého pobytu, a následně zkoumat, kdy lhůta začala v každém konkrétním případě běžet (např. okamžikem podepsání smlouvy o pronájmu, případně prodeji nemovitosti, nebo až dnem faktického nastěhování do nemovitosti, případně dnem kolaudace nemovitosti), aby bylo možné rozhodnout, zda občan v daném případě svoji povinnost splnil či nikoliv. V případě porušení povinnosti je třeba **vydefinovat, kdy je takové jednání přestupkem, a za jeho spáchání stanovit odpovídající správní sankci**. S tím souvisí také kontrola dodržování této povinnosti.

V souvislosti s povinností občana hlásit se k trvalému pobytu podle místa, kde se skutečně zdržuje, by bylo potřeba zvážit také zavedení povinnosti oprávněné osoby (vlastník nebo jiná osoba oprávněná nakládat s nemovitostí) ohlásit uvedenou skutečnost. Tato povinnost by mohla působit jako součást kontrolních mechanismů.

Vzhledem k tomu, že v současné době občané více než dříve mění adresu svého pobytu a stěhují se (za studiem, za prací apod.), byla by **kontrola každého jednotlivého občana v tomto směru, i s ohledem na problematiku určení přesného počátku běhu stanovené lhůty, v praxi velmi těžko realizovatelná.**

V kontextu výše řečeného je zvláště nutné upozornit na nedávné novely zákona o evidenci obyvatel, které našly řešení pro nejpalčivější problémy, které s sebou evidenční princip trvalého pobytu v praxi přináší. Jedná se zejména o případy, kdy jsou občané evidováni s údajem o místě trvalého pobytu na adrese sídla ohlašovny, což ztěžovalo doručování písemností těmto fyzickým osobám. V případě, že písemnost nebyla v sídle ohlašovny uložena k vyzvednutí, bylo třeba přistoupit k náhradnímu způsobu doručování veřejnou vyhláškou, což prodlužovalo proces správního řízení a činilo jej neefektivním a finančně nákladnějším. Proto byl zákonem č. 318/2015 Sb., kterým se mění 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. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, stanoveno, že ohlašovna, v jejímž sídle má fyzická osoba trvalý pobyt, zajistí vhodné místo, kde bude možné uložit oznámení o uložení zásilky a výzvu s poučením. Tato změna umožnila použití fikce doručení, čímž se zefektivnilo procesní řízení.

Také je třeba zmínit, že úvodem citovaná novela zákona o evidenci obyvatel (zákon č. 456/2016 Sb.) představuje koncepční posun, jenž počítá se zachováním možnosti evidování občana s údajem o místě trvalého pobytu na adrese sídla ohlašovny nebo adrese sídla zvláštní matriky, avšak jeho označení jej umožňuje odlišit od případů, kdy je občan hlášen k trvalému pobytu v nemovitosti určené k bydlení. Tím byl zmírněn dopad některých nedostatků evidenčního charakteru hlášení trvalého pobytu i přesto, že se jedná o řešení, které zachovává všechny principy dosavadního systému evidenčního.

Na základě výše uvedených skutečností a popsanych institutů, které zasahují do různých oblastí práva, týkají se rozmanitých životních situací a jsou spojeny s údajem o místě trvalého pobytu, je zřejmé, že jednotlivé právní úpravy těmto institutům přiznávají více či méně důležitou roli a je nutné poznamenat, že vzhledem k rozsahu výskytu, nikoliv zanedbatelnou. Jakákoliv zásadní změna v oblasti trvalého pobytu by tak měla dopad i do dalších oblastí právního řádu. Je více než žádoucí, aby případné řešení bylo diskutované napříč rezorty, a je nutné, aby v této věci bylo dosaženo shody.

S ohledem na výše uvedené je patrné, že se **jedná o značně složitou** materii, která s sebou **přináší velké množství souvisejících dílčích problémů**. V případě zavedení nového řešení dané problematiky do praxe bude třeba provést zásadní změny, které není možné vyřešit pouhou novelizací, a to i s ohledem na skutečnost, že by se jednalo o další rozsáhlou novelizaci zákona. Legislativní řešení, které by spočívalo pouze v novelizaci stávajícího zákona o evidenci obyvatel, by tak bylo nesystematické a tento zákon by se stal **nepřehledným**. Jedná se o změnu zásadních institutů, které by zasáhly do velkého rozsahu právních předpisů.

Ze všech nastíněných skutečností vyplývá, že případné zavedení ohlašovacího principu by mohl přinést pouze nový právní předpis, založený na zcela odlišné koncepci, než na které je postaven dosavadní zákon. Současně by muselo být dosaženo shody nejen napříč rezorty, ale i s územními samosprávnými celky ve všech výše zmíněných otázkách, které se zavedením povinnosti hlásit se k trvalému pobytu souvisejí.

C.

Závěr:

1. Ministerstvo vnitra zmíněnými novelami (zákon č. 318/2015 Sb. a zákon č. 456/2016 Sb.) zákona o evidenci obyvatel vyřešilo některé zásadní problémy stávajícího pojetí institutu trvalého pobytu a zmírnilo tak jeho nejpalcivější dopady v praxi.

2. S rozvojem e-Governmentu navíc bude znalost místa faktického pobytu občana dále ztrácet na významu. Zavedení ohlašovacího principu by pak bylo spojeno nejen s další neúměrnou regulací (povinnost občana hlásit počátek trvalého pobytu, zavedení institutu přechodného pobytu atd.), ale i velkou administrativní zátěží (nové kontrolní a sankční mechanismy).

Ministerstvo vnitra je však připraveno na základě podnětů jiných ministerstev diskutovat o případných specifických potřebách evidence pobytu vyplývajících z výkonu správních agend příslušných resortů.