

Zpráva o šetření ve věci uložení pokuty za nepředložení domovní knihy

Stěžovatel A. nesouhlasí s postihem za přestupek, jehož se dle Policie ČR dopustil tím, že na požádání nepředložil domovní knihu.

A. Shrnutí závěrů

Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje pochybilo tím, že stěžovatele vyzvalo k předložení domovní knihy s nedostatečným časovým předstihem, protože se tak mělo stát již den následující po nastoupení účinků náhradního doručení (fikce doručení).

Dále Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje pochybilo tím, že podání stěžovatele adresovaná Generální inspekci bezpečnostních sborů, která mu Inspekce postoupila, nevyhodnotilo dle obsahu jako patrně včasné odvolání a nevedlo řízení o odvolání.

B. Skutková zjištění

Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje **odeslalo stěžovateli cestou datové schránky Žádost o předložení domovní knihy na služebně Policie ČR dne 19. 11. 2024 v 10:00 hod. Tato žádost byla doručena dne 18. 11. 2024 ve 23:59:59 hod. náhradním způsobem,** protože stěžovatel se v mezidobí do datové schránky nepřihlásil.

Stěžovatel žádosti nevyhověl, protože si žádost včas nepřečetl.

Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje o přestupku nejprve rozhodlo ve formě příkazu a po včasném odporu vedlo řízení o přestupku a **dne 27. ledna 2025 vydalo rozhodnutí**, jímž stěžovatele uznalo vinným z přestupku dle § 157 odst. 4 písm. a) zákona o pobytu cizinců¹ a uložilo mu pokutu ve výši 4 000 Kč. Samostatným rozhodnutím uložilo povinnost úhrady nákladů správního řízení ve výši 2 500 Kč. Obě rozhodnutí byla **doručena dne 27. ledna 2025.**

Dne **28. ledna 2025 stěžovatel uhradil pokutu i náklady řízení.**

Stěžovatel dne **28. a 30. ledna 2025 odeslal Generální inspekci bezpečnostních sborů 3 své písemnosti**, v nichž uvádí, že podává trestní oznámení a v nichž nesouhlasí s postupem oprávněné úřední osoby. Namítá zejména nedostatek času mezi doručením žádosti o předložení domovní knihy a termínu, kdy tak měl učinit.

GIBS tato podání postoupila Krajskému ředitelství policie Karlovarského kraje, které na ně **reagovalo přípisem ze dne 14. února 2025.** Není přitom jasné, v jakém režimu tyto písemnosti byly vyřízeny – zda jako upozornění dle zákona o Policii ČR² nebo stížnost dle správního řádu.³ V závěru dopisu se nicméně pisatel (vedoucí odboru cizinecké policie)

1 Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců.

2 Viz § 97 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii ČR.

3 Viz § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

označuje za správní orgán, neboť uvádí: *Správní orgán neshledal pochybení ze strany pprap. B. a pprap. C. v postupu ve věci správní řízení o přestupku ubytovatele.*

Na základě mé výzvy k vyjádření Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje uvedlo, že žádost o předložení domovní knihy není předvoláním dle správního řádu a řídí se ustanovením § 100 písm. f) zákona o pobytu cizinců, dle kterého je ubytovatel povinen domovní knihu předložit na požádání. Kromě toho, písemné žádosti o předložení domovní knihy a stanovení termínu jsou vstřícným krokem vůči ubytovatelům, kteří tak mají čas se na kontrolu připravit na rozdíl od situace, kdy je kontrola provedena v místě, kde je ubytování poskytováno.

Pokud jde o možné ne zahájení odvolacího řízení, pak Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje uvedlo, že stěžovatel byl o oprávněm prostředku řádně poučen, dne 28. ledna 2025 uhradil uloženou pokutu, a tedy s přestupkem souhlasil. Kromě toho, písemnost byla adresována GIBS s textem „... Podávám trestní oznámení...“, a stěžovatel tak neměl v úmyslu podat odvolání proti rozhodnutí.

C. Právní hodnocení

C.1 Časový předstih

Dle § 100 zákona o pobytu cizinců je ubytovatel povinen vést domovní knihu a na požádání policie ji předložit ke kontrole. Při zahájení kontroly je povinen předložit domovní knihu obsahující údaje k cizincům ubytovaným v té době.

Tato kontrola může mít různou podobu – jak ostatně uvádí i krajské ředitelství. Fyzickou, v místě, kde je ubytování poskytováno a „s donáškou“, kdy ubytovatel musí knihu osobně přinést na služebnu cizinecké policie. Obě varianty mají pro ubytovatele určitá pozitiva a negativa. Pozitivem fyzické kontroly je, že ubytovatel nemusí nikam jezdit. Negativem pak je, že se na kontrolu nemůže připravit. V tomto konkrétním případě Policie ČR žádala stěžovatele, aby se z místa bydliště (xxx) dostavil na policejní služebnu v Karlových Varech-Staré Roli, což je cca 10 km daleko, a vzal s sebou ke kontrole domovní knihu.

Zásadní námitkou stěžovatele, kterou vyjádřil již ve svých podáních adresovaných GIBS, je, že žádost o předložení domovní knihy nepočítá s žádným časovým předstihem vůči poslednímu dni „úložní“ doby.

Zákon o pobytu cizinců s žádným časovým předstihem nepočítá. Ostatně žádost o předložení domovní knihy neupravuje vůbec nijak. Vzhledem k tomu, že zákon o pobytu cizinců neobsahuje žádnou procesní úpravu, subsidiárně se užije pravidel správního řádu (srov. § 168 zákona o pobytu cizinců a § 1 správního řádu).

Žádost o předložení domovní knihy realizovaná v místě ubytování může být nepochybně ústní a ubytovatel je povinen jí vyhovět ihned. O žádném časovém předstihu zde uvažovat nemusíme. V případě žádosti „s donáškou“ však vnímám situaci odlišně. Tak jako musí být žádost v případě fyzické kontroly sdělena konkrétní odpovědné osobě, musí být žádost písemná doručena ubytovateli. Pravidla pro doručování upravuje správní řád, resp. zákon

o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů,⁴ který říká, že dokument je doručen nejpozději desátý den poté, co byl do datové schránky dodán. Tato úprava je přitom obdobná i pro doručování standardní cestou (srov. § 23 odst. 4 správního řádu). Pro další úvahy proto není důvod rozlišovat mezi adresáty úředních dopisů a adresáty datových zpráv. Oba totiž mají 10 dnů na to, aby se s doručovanou písemností seznámili, jinak bude automaticky považována za doručenou. Je přitom jejich právem si dopis či zprávu vyzvednout kdykoli během této úložní doby. Nejsou povinni chodit na poštu či se přihlašovat do datové schránky ihned poté, co se dozví o tom, že na ně úřední dopis/zpráva čeká. Současně pro ně z volby dne (v rámci úložní doby), kdy si zprávu vyzvednou, nemohou plynout negativní důsledky. Judikatura,⁵ na kterou odkazuje Krajské ředitelství policie Karlovarského kraje ve svém sdělení ze dne 25. března 2025 k žádosti stěžovatele, řeší situace zcela odlišné – totiž sám fakt, že písemnost se stává doručenou a že adresáti musí nést důsledky toho, že se do datové schránky nepřihlásí **včas**. V tomto případě je ale situace stejná, jakoby se stěžovatel do datové schránky přihlásil desátý den před půlnocí, tj. 18. 11. 2024.

Zásadní otázka proto zní: je v pořádku, když je adresát žádán (pod hrozbou sankce), aby se již druhý den dopoledne někam dostavil?

Adresát (ubytovatel) je žádán o něco, co svou povahou nápadně připomíná institut předvolání dle správního řádu (srov. § 59 správního řádu).

Dle § 59 (Předvolání) správního řádu platí, že *správní orgán předvolá osobu, jejíž osobní účast při úkonu v řízení je k provedení úkonu nutná. Předvolání musí být písemné a doručuje se do vlastních rukou s **dostatečným, zpravidla nejméně pětidenním předstihem**. V předvolání musí být uvedeno, kdo, kdy, kam, v jaké věci a z jakého důvodu se má dostavit a jaké jsou právní následky v případě, že se nedostaví. Předvolaný je povinen dostavit se včas na určené místo; nemůže-li tak ze závažných důvodů učinit, je povinen bezodkladně se s uvedením důvodů správnímu orgánu omluvit.*

Kromě toho, sama žádost policie obsahuje jako přílohu poučení o dotčené právní úpravě včetně upozornění na odpovědnost za její nesplnění – což koresponduje i s požadavkem výše citovaného ustanovení správního řádu, aby předvolání obsahovalo informace o tom, jaké jsou právní následky v případě, že se dotýčný nedostaví. Stejně tak žádost obsahuje i další náležitosti, které musí mít předvolání.

Nevidím proto žádný rozumný důvod pro to, aby se v těchto případech analogicky neuplatnil i požadavek na alespoň pětidenní předstih – který v tomto případě nebyl dodržen. Je totiž třeba mít na paměti, že adresát si nemusí písemnost převzít první den doručování, ale klidně až den desátý, který je současně i dnem, kdy nastanou účinky náhradního doručení. S tím by měl orgán veřejné moci počítat. Žádá-li adresáta o nějaký

4 Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba podle odstavce 3 ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení

5 Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 7. 2011, sp. zn. III. ÚS 1513/11; rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2014, č. j. 3 As 83/2013–58; a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 Afs 123/2015–35.

úkon, měl by mu dát adekvátní časový prostor, aby si uspořádal své povinnosti a mohl tak výzvě (žádosti) vyhovět.

K zákonem užitému slovu „zpravidla“ pak odkazují na komentář,⁶ který uvádí: *Užití termínu „zpravidla“, není zcela vhodné, neboť tak je v zásadě možno dospět též k nepřipustně zužujícímu výkladu této části ustanovení, totiž že na pětidenní lhůtu zde uvedenou nemusí být ze strany správního orgánu brán bezvýjimečný zřetel – fyzické osobě může být doručováno nejméně s pětidenním předstihem jen zpravidla, nikoli vždy – aniž by přitom byly stanoveny podmínky pro to, kdy tomu tak být nemusí. Taková formulace normativní věty, resp. absence podmínek, za nichž je možno pravidlo o dodržení jinak nejméně pětidenní lhůty překročit, je v rozporu se zásadou zachování právní jistoty.*

Uvědomuji si, že žádost obsahovala větu: „V případě, že se v uvedenou dobu nemůžete dostavit na určené místo, oznamte tuto skutečnost na telefonním čísle xxx za účelem domluvení náhradního termínu.“ Ani tato vstřícnost však dle mého názoru nemůže ospravedlnit to, že stěžovatel byl fakticky potrestán za to, že se během jednoho dopoledne (do 10 hod.) neomluvil.

Vzhledem k tomu, že jsem zákonem o veřejném ochránci práv povolán i k tomu, abych dbal na dodržování principů dobré správy, považuji za příhodné uvést, že postup Krajského ředitelství nebyl v souladu s principem přiměřenosti:

6. Přiměřenost

*Úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení a pouze v nezbytné míře. Úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytná. **Ke splnění uložených povinností stanovuje osobám s ohledem na jejich osobní poměry přiměřenou lhůtu zahrnující i čas potřebný na přípravu k plnění nově uložených povinností.** V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem.*⁷

Uzavírám, že má-li být nevyhovění písemné žádosti o předložení domovní knihy sankcionováno jako přestupek, je třeba, aby měli žadatelé pro tento úkon dostatečný prostor, tj. alespoň 5 dnů ode dne, který lze považovat za den náhradního doručení.

C.2 Odvolání

Obecně povinnost správního orgánu hodnotit podání a zabývat se jím podle jeho obsahu⁸ neznamená, že by správní orgán měl a mohl bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení věci, které jeho podání vůbec neobsahuje. *Správní orgán nemůže za účastníka řízení domýšlet, co asi chtěl či mohl chtít učinit. Je na účastníkovi řízení, aby v podání co možná jednoznačně*

6 HRABÁK, J. a kol. Správní řád: Výkladové poznámky. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-5-14]. ASPI_ID KO500_2004CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.

7 <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>.

8 Dle ustanovení § 37 odst. 1, věty druhé správního řádu: „Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno.“

vyjádřil, co je jeho účelem a čeho se po správním orgánu domáhá, a nebude-li v tom mít správní orgán jasno, resp. bude-li mít pochybnosti o obsahu a účelu podání, vyzve podatele k odstranění vad podání.⁹ Tento názor zastávám shodně s citovaným komentářem ke správnímu řádu.

Stěžovatel sice svá podání adresoval navzdory poučení Generální inspekci bezpečnostních sborů, ale z jejich obsahu jasně vyplývá jeho nesouhlas s tím, že mu byl dán minimální časový prostor pro vyhovění žádosti, protože se měl na služebnu dostavit hned den následující po náhradním doručení žádosti.

Navíc potenciál podání „být trestním oznámením“ posoudila GIBS se závěrem, že v této věci podezření z trestného činu dáno není. Tím z obsahu podání stěžovatele „zůstala“ jen námitka vůči nedostatečnému časovému předstihu (což více či méně obsírně rozebírá ve všech třech podáních). Následně bylo na krajském ředitelství, aby podání v jeho zbytku posoudilo dle obsahu. V úvahu přichází zejména odvolání, stížnost dle správního řádu a upozornění dle zákona o Policii ČR. Krajské ředitelství ale na všechna tři podání odpovědělo dopisem, z něž není zřejmé, v jakém režimu odpovídá. Kromě toho stále platí, že má-li správní orgán pochybnost o obsahu a účelu podání, vyzve podatele k odstranění vad podání – což se nestalo.

Protože se všechna tři podání dostala do sféry krajského ředitelství patrně ještě v průběhu lhůty pro podání odvolání a stěžovatel v nich namítal, že se přestupku nemohl dopustit, protože mu k předložení domovní knihy nebyl dán dostatečný časový prostor, bylo namístě je dle obsahu vyhodnotit jako odvolání a dle toho dále postupovat (což ostatně stále lze). Pokud se podání dostala do sféry krajského ředitelství po uplynutí lhůty pro odvolání, měla být vyhodnocena jako podnět k přezkumnému řízení.

Skutečnost, že stěžovatel uhradil uloženou pokutu ještě před vyznačením právní moci, na věci nic nemění. Stěžovatel je právní laik, a mohl tak učinit z procesní opatrnosti.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám řediteli Krajského ředitelství policie Karlovarského kraje a žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a vyrozuměl mě o přijatých opatřeních k nápravě.¹⁰ Pokud neodpoví, nepřijme opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, vydám závěrečné stanovisko, v němž navrhu opatření k nápravě.¹¹

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 24. června 2025

9 VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 9788072731664.

10 Podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

11 Podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)