

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Diplomová práce

**Evidence obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb. se
zaměřením na místo trvalého pobytu a problematika
„úředních adres“ při výkonu státní správy a
občanskoprávních řízeních**

Veronika Krausová

© 2016 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Veronika Krausová

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Evidence obyvatel podle zákona 133/2000 Sb. se zaměřením na místo trvalého pobytu a problematika „úředních adres“ při výkonu státní správy a občanskoprávních řízeních

Název anglicky

Evidence of population by No. 133/2000 Coll. focusing of the place of residence and problematice of official addresses in the performance of state administration and civil proceedings.

Cíle práce

Cílem této diplomové práce je vysvětlit problematiku evidence obyvatel, její zákonnou úpravu a historii evidence obyvatel v českých zemích. Práce objasní pojem úřední adresa, ohlašovna úřadu, proč je tento institut občanům umožněn.

Práce si klade tyto dílčí hypotetické otázky:

- zda je „správné“ umožnit toto přihlášení na úřední adrese, přestože tam občan fakticky nebydlí,
- jaké to pak má důsledky na doručování při výkonu státní správy nebo občanskoprávních řízení.
- co občany k takovému kroku vede a s jakými situacemi se musí vypořádat.
- zda je právní nárok na přidělení úřední adresy
- jaké jsou soukromé a veřejnoprávní podmínky přidělení úřední adresy
- jaké jsou možnosti státní správy a místní samosprávy zneužívanou úřední adresu osobě zrušit

Na závěr této práce navrhu řešení proti zneužívání této úřední adresy.

Metodika

Práce bude analyzovat aktuální právní stav evidence obyvatel, její historii, její současnou problematiku spojenou s tzv. „úřední adresou“ místa trv. pobytu osob, s příznivými i negativními dopady tohoto právního institutu na výkon státní správy, soudnictví a vymáhání práva.

Práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část.

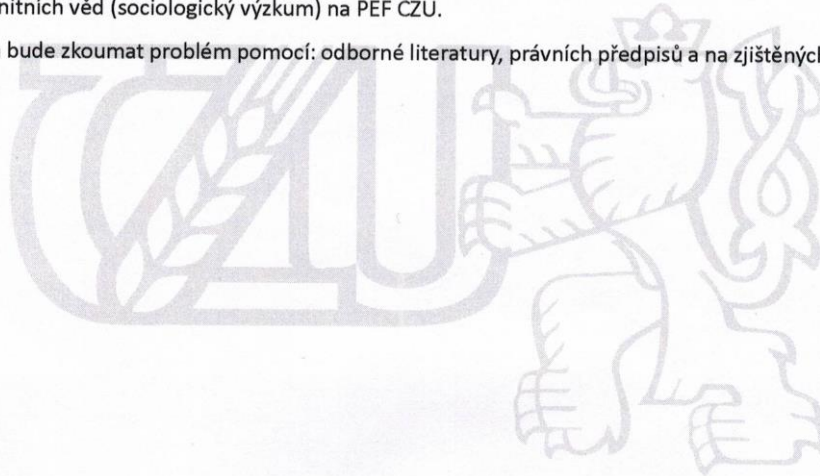
Hlavní metodou teoretické části bude popis, analýza-zvl. právních předpisů a odborné literatury – dále syntéza a kompilace.

Hlavní metodou praktické části bude sběr dat (pomocí dotazníků) o počtu obyvatel s úřední adresou (Ústecký kraj, Středočeský kraj, Hlavní město Praha) a kvantitativní metodou bude zjišťováno, jaké jsou nejčastější

důvody zřizování si úřední adresy, jaký je poměr vzniku a naopak zániku úřední adresy fyzických osob aj. Kvalitativní metodou zjistí autorka problémy úřadů samotných s takto evidovaným obyvatelstvem.

Při tvorbě dotazníku a zjišťování empirických dat využije autorka konzultací s odborníky z katedry statistiky a humanitních věd (sociologický výzkum) na PEF ČZU.

Autorka bude zkoumat problém pomocí: odborné literatury, právních předpisů a na zjištěných empirických datech.



Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

obyvatelstvo, evidence, adresa, bydliště, úřad obce, doručování, státní správa

Doporučené zdroje informací

článek: Používání rodných čísel, Právní rádce č. 5/2004, ISSN 1213 – 7693

JEMELKA, PONDĚLÍČKOVÁ, BOHADLO Správní řád komentář 3. vydání, C.H.Beck Praha, 2011, 720 stran
zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon
o evidenci obyvatel)

Zákon č.2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Předběžný termín obhajoby

2015/16 LS – PEF

Vedoucí práce

JUDr. Eva Kadlecová

Garantující pracoviště

Katedra práva

Konzultant

pedagogičtí pracovníci katedry sociologie a katedry statistiky PEF ČZU

Elektronicky schváleno dne 2. 3. 2016

JUDr. Jana Borská

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 3. 3. 2016

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 28. 03. 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci „Evidenze obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb. se zaměřením na místo trvalého pobytu a problematika „úředních adres“ při výkonu státní správy a občanskoprávních řízeních“ jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 29. března 2016

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala JUDr. Evě Kadlecové za skvělé vedení a nápomoc při konzultování podoby mé diplomové práce, za její ochotu, vstřícnost a důležité připomínky. Dále bych chtěla poděkovat úředníkům ohlašoven v Ústeckém, Středočeském kraji a v hlavním městě Praze za jejich ochotu poskytnout informace potřebné pro tuto práci, především paní Jiřině Vélové z obecního úřadu Varnsdorf za cenné praktické rady.

V Praze dne 29. března 2016

Obsah

Čestné prohlášení	5
Poděkování.....	6
1 Úvod	10
2 Cíl práce a metodika	11
Metodika práce.....	12
3 TEORETICKÁ ČÁST	13
3.1 Zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a rodných číslech	13
3.1.1 Evidence obyvatel.....	14
3.1.1.1 Informační systém	15
3.1.2 Trvalý pobyt	17
3.1.3 Rodná čísla	18
3.2 Historie evidence obyvatel v českých zemích.....	21
3.2.1 Počátky historie evidence obyvatel	21
3.2.2 Historie evidence obyvatel v českých zemích.....	22
3.2.2.1 Osoby v obci.....	24
3.2.2.2 Matriky	25
3.2.2.3 Sčítání obyvatel	26
3.3 Trvalý pobyt v místě ohlašovny	27
3.3.1 Pojem úřední adresa.....	27
3.3.2 Trvalý pobyt v místě ohlašovny	27
3.3.3 Důvody vedoucí k správnému řízení o udělení trvalého pobytu na adrese sídla ohlašovny.....	31
3.3.3.1 Je to opravdu tak?	32
3.4 Správní řízení	34
3.4.1 Správní řízení o udělení trvalého pobytu na sídle ohlašovny	38
3.5 Korespondenční adresa	39
3.6 Doručování	42
3.6.1 Doručování ve správním řízení	42
3.6.2 Doručování v soudním řízení	46
3.6.2.1 Doručování v civilním řízení.....	47
3.6.3 Doručování fyzickým osobám na adresu ohlašovny	51
3.7 Dopady doručování na adresu ohlašovny ve státní správě a soudnictví.....	54
3.8 Návrh změny zákona o evidenci obyvatel	56
3.9 Vlastní podněty na úpravu institutu úřední adresy	58
4 PRAKTICKÁ ČÁST	61
4.1 Cíl šetření	61
4.1.1 Výzkumný vzorek.....	61
4.1.2 Dotazníkové otázky	62
4.1.3 Desing a metodologické šetření.....	63
4.1.4 Technika sběru dat.....	63
4.1.5 Analýza získaných dat	64
4.2 Dotazník	64
4.3 Výsledky výzkumu.....	66
5 Zhodnocení výsledků výzkumu.....	79
5.1 Formální analýza	80
5.2 Obsahová analýza	80

6 Závěr	82
Seznam obrázků	84
Seznam grafů	84
Použité zkratky.....	84
Zdroje	85

Evidence obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb. se zaměřením na místo trvalého pobytu a problematika „úředních adres“ při výkonu státní správy a občanskoprávních řízeních

Souhrn

Tato diplomová práce je zaměřena na způsob evidence obyvatel v České republice dle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, a na instituty s evidencí obyvatel spojeny. Hlavním cílem této diplomové práce je vysvětlit problematiku evidence obyvatel, její zákonnou úpravu a historii evidence obyvatel v českých zemích. Dalším cílem je objasnit pojmy úřední adresa, ohlašovna úřadu, proč a na základě čeho je tento institut občanům umožněn. Práce se také zaměří na problémy, které jsou s institutem úřední adresy spojeny v souvislosti s doručováním v občanskoprávním či správním řízení. V praktické části práce budou vyhodnoceny dotazníky zasláné úřadům obcí s rozšířenou působností v Ústeckém a Středočeském kraji a také v hlavním městě Praze. V závěru práce jsou uvedeny návrhy možných změn v souvislosti s předloženým návrhem novely zákona o evidenci obyvatel.

Klíčová slova: obyvatelstvo, evidence, adresa, bydliště, trvalý pobyt, úřední adresa, úřad obce, doručování, státní správa

Evidence of population by No. 133/2000 Coll. focusing of the place of residence and problematic of official addresses in the performance of state administration and civil proceedings

Summary

This thesis focuses on the way of *inhabitants registration* in the Czech Republic according to the Act no. 133/2000 Coll., *Resident register Law* and on institutes associated with the *inhabitants register*. The main goal of this thesis is to explain the issues of inhabitants registration, the statutory provisions and the history of the registration of inhabitants in the Czech lands. Another aim is to clarify the terms official address, register office, why and by virtue of is this institute granted to citizens. This thesis will also focus on issues that are connected to institute of official address in connection with the delivery of civil or administrative proceedings. In the practical part there will be evaluated questionnaires which were sent to authorities of municipalities with extended powers in Ustecky Region, Central Region and in Prague. In the end of the thesis there are suggestions for possible changes in connection with the submitted draft amendment to the Resident registry Law.

Keywords: population, rekords, address, residence, office municipality, delivering, state administration

1 Úvod

Evidence obyvatel země je jedním ze základních předpokladů pro vznik a chod státu, státní správy, soudnictví a nespočet dalších oblastí života. Její správné a pečlivé vedení je důležité jak pro stát, který tak má přehled o obyvatelích své země, osídlení, cizincích na svém území apod., a stejně tak pro obyvatele, neboť každý z nás se s touto institucí během svého života potká a využívá ji, ať už třeba prostřednictvím nahlášení či změnou trvalého pobytu nebo v souvislosti s rodnými čísly.

Evidenci svých obyvatel prováděly státy již v dávné historii, nejspíše již se vznikem prvních městských států, a to především z důvodů vojenských nebo finančních. Teprve postupně se formovaly matriky – nejdříve u farností, teprve od 19. století u obcí a jejich úřadů. Evidenci i matriky čekaly v průběhu dějin určité změny, až do podoby, ve které známe tyto instituty dnes.

Po pádu komunistického režimu a v souvislosti s tím s určitými změnami u obecního zřízení a dekoncentrací (rozdělením výkonu státní správy na obce a kraje), vyvstala i nutnost přijmout nový zákon o evidenci obyvatel. Trvalý pobyt je sice institutem především evidenčním, potřebným zejména pro potřeby úřadů či soudů, ale jsou s ním spojeny i určité problémy. A v souvislosti s tím i možnost přidělení trvalého pobytu v sídle ohlašovny (tzv. úřední adresa).

Důvodů a situací vedoucích ke správnému řízení o ukončení trvalého pobytu a přidělení tzv. úřední adresy je mnoho a jsou s nimi spojeny i určité problémy, zejména při doručování písemností osobám s úřední adresou.

Protože si tyto problémy uvědomuje i zákonodárce, byl podán návrh změny zákona ministerstvem vnitra vládě k posouzení. Tato novela by měla být účinná od roku 2018.

V praktické části práce budou srovnány údaje vedené v souvislosti s úřední adresou na úřadech obcí s rozšířenou působností v Ústeckém a Středočeském kraji a v hlavním městě Praze.

2 Cíl práce a metodika

Cíl práce

Hlavním cílem této diplomové práce je vysvětlit problematiku evidence obyvatel, její zákonnou úpravu a historii evidence obyvatel v českých zemích. Dále objasnit pojmy úřední adresa, ohlašovna úřadu, proč a na základě čeho je tento institut občanům umožněn.

Díličními úkoly této práce je zodpovědět na otázky:

- zda je „správné“ umožnit občanům přihlášení na úřední adrese, přestože tam občan fakticky nebydlí a bydlet nemůže, tj. důvody existence institutu úřední adresy
- jaké to má důsledky na doručování při výkonu státní správy nebo občanskoprávních řízení; zda je v tomto případě doručování snažší a občané jsou v případě tohoto institutu „lépe dosažitelní“
- zda je pro veřejnou správu či soudy doručování na takovou adresu „lehčí“, zda při něm nevznikají zbytečné náklady či toto doručování není spojeno s jinými náklady či problémy
- co občany k přidělení úřední adresy na základě správního řízení dovedlo; jaké mohou být skutečné důvody občanů, pro které je správní řízení zahajováno oproti těm, které jsou prezentovány navenek
- zda je na přidělení úřední adresy právní nárok nebo jaké jsou veřejnoprávní podmínky přidělení úřední adresy
- jaké jsou možnosti státní správy a místní samosprávy zneužívaný trvalý pobyt na adrese ohlašovny zrušit, případně uložit nějakou sankci

Na závěr této práce pak bude představen návrh úpravy zákona o evidenci obyvatel, který byl předložen ministerstvem vnitra vládě k posouzení a měl by platit od roku 2018, dále zhodnocení, zda je návrh v této podobě dostatečný, případně předložit určité možnosti proti zneužívání této úřední adresy.

Metodika práce

Diplomová práce, která nese název *Evidence obyvatel podle zákona č. 133/2000 Sb. se zaměřením na místo trvalého pobytu a problematika „úředních adres“ při výkonu státní správy a občanskoprávních řízeních*, bude analyzovat aktuální právní stav evidence obyvatel.

Práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část.

Hlavní metodou teoretické části bude popis, analýza právních předpisů a odborné literatury, syntéza a kompilace. Bude přiblíženo ukotvení tohoto institutu v zákoně, vlastní evidence v informačním systému evidence obyvatel a okolnosti přidělování rodných čísel. Budou vymezeny základní pojmy, které budou v práci používány a které budou důležité pro správné pochopení všech souvislostí. Nejprve bude popsána historie evidence obyvatel a počátky matrik. Dále bude charakterizováno správní řízení včetně správního řízení o udělení pobytu na adrese ohlašovny. Budou popsány postupy při doručování v občanskoprávním i ve správním řízení a charakterizovány problémy s doručováním na adresu ohlašovny. Na závěr bude zaměřena pozornost na vliv tohoto právního institutu na výkon státní správy, soudnictví a vymáhání práva.

Hlavní metodou praktické části bude kvantitativní empirické šetření, a to pomocí dotazníků. Ty budou rozeslány na úřady v Ústeckém, Středočeském kraji a na magistrát hlavního města Prahy. Cílem tohoto dotazníkového šetření bude zjistit aktuální počty obyvatel s úřední adresou, jejich věkovou strukturu a jaké jsou nejčastější důvody přidělení úřední adresy. Na základě odpovědí kompetentních úředníků bude zjišťováno, zda se za uváděnými důvody spíše neskrývá strach z exekuce či jiného vymáhání práva. V dotazníku dostanou úředníci prostor pro vyjádření svých návrhů na úpravu právního ukotvení evidence obyvatel, především na omezení problémů s institutem „úřední adresy.“ Tato data budou analyzována a interpretována v závěru praktické části práce.

3 TEORETICKÁ ČÁST

3.1 Zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a rodných číslech

Evidence obyvatel je v České republice upravena v zákoně č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (dále jen zákon o evidenci obyvatel) ve znění pozdějších předpisů. Upravuje jednotlivé pojmy, příslušnost státních orgánů či úřadů, stanoví, které údaje se budou uchovávat v informačním systému a po jakou dobu, podmínky pro poskytování těchto údajů z informačního systému evidence obyvatel, podmínky přidělení či zrušení trvalého pobytu, definuje rodné číslo a podmínky jeho přidělení.

Zákon o evidenci obyvatel je předpisem správního práva, kogentní normou, která nepřipouští odchylný projev vůle nebo chování subjektů právního vztahu od pravidla chování stanoveného v dispozici normy. Opakem kogentních norem jsou normy dispozitivní, které dávají adresátům možnost upravit si vlastní pravidla v souladu s danou normou. Jsou typické pro soukromoprávní vztahy, např. v právu občanském nebo obchodním. Kogentní normy jsou typické pro právo veřejné (správní právo řadíme právě sem, stejně jako např. právo trestní či finanční), stanoví subjektům práva a povinnosti. Odchýlit se od znění tohoto zákona není možné, např. porušení oprávnění užívání rodného čísla je správním přestupkem a hrozí za něj určitá sankce (vysoká pokuta).

Vykonavatelem jsou správní orgány, tento zákon je však přesně nedefinuje a ani na definici neodkazuje. Přesto lze vyvodit, že to jsou především: ministerstvo vnitra, krajské úřady, obecní úřady s rozšířenou působností, magistráty v územně členěných statutárních městech, městské části hlavního města Prahy a újezdní úřady. Kromě těchto správních orgánů jsou subjektem fyzické osoby, resp. obyvatelé České republiky.

3.1.1 Evidence obyvatel

Příslušnými pro výkon této státní správy jsou **Ministerstvo vnitra, krajské úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností**, v hlavním městě Praze **městské části** určené Statutem hlavního města Prahy, v územně členěných statutárních městech **magistráty** těchto měst či úřady městských částí nebo obvodů, a na území vojenských újezdů **újezdní úřady** (dále jen ohlašovna). *Ohlašovnu tedy můžeme zjednodušeně chápat jako místo (úřad), kde hlásíme trvalé bydliště a jeho změnu.*

V evidenci obyvatel, která je **vedena v informačním systému** provozovaném ministerstvem vnitra, se vedou údaje o **a) státních občanech České republiky, b) osobách, které pozbyly státní občanství České republiky, c) cizincích, kteří jsou matkou, otcem či jiným zákonným zástupcem, manželem, registrovaným partnerem nebo dítětem občana**. Pro tuto práci se budeme především zabývat osobami uvedených pod písmenem a), tedy státních občanech České republiky.

Kdo je **občanem České republiky**, nabývání a pozbývání občanství České republiky stanoví zákon. Tohoto občanství nemůže být nikdo zbaven proti své vůli.¹

Státoobčanský svazek je ústavněprávním vztahem, ze kterého vyplývají nějaké důsledky. Vnitrostátní důsledek je ten, že občan vykonává na území státu celý katalog práv a svobod daný ústavou a právním řádem státu, vnějším důsledkem je pak ochrana, kterou mu stát poskytuje při jeho pobytu v cizině. Je to tedy vztah mezi konkrétním státem a osobou. **Státní občanství se v České republice může nabýt a) narozením, b) určením otcovství, c) osvojením, d) nalezením** na území České republiky, **e) udělením státního občanství, f) prohlášením** nebo za **g) v souvislosti se svěřením do náhradní péče** (např. pěstounství).²

Vstupem České republiky do Evropské unie k 1. 5. 2004 se každý občan České republiky stává *ex lege* (ze zákona) občanem Evropské unie.³ Toto občanství Evropské unie občanství daného státu pouze doplňuje, nenahrazuje ho. Obsahem jeho práv je pak svoboda pohybu po všech členských státech, možnost v těchto státech svobodně pobývat, aktivní i pasivní právo do Evropského parlamentu apod.

¹ čl. 12, Hlava první, zákon č. 1/1999 Sb. Ústava České republiky

² Část první, hlava druhá, § 1 – 3, zákon č. 186/2013 Sb. o státním občanství České republiky.

³ KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 759 s. ISBN 80-7380-000-4. S 248 – 251.

Kdo je cizincem v České republice definuje zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky, který stanoví, že „*Cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, včetně občana Evropské unie.*“⁴

3.1.1.1 Informační systém

O občanech se v tomto systému vedou následující údaje: **jméno** (popřípadě jména) **a příjmení, rodné příjmení; datum narození; pohlaví; místo a okres narození; rodné číslo; státní občanství; adresa trvalého pobytu** včetně předchozích adres trvalého pobytu, případně adresa, na kterou mají být doručovány písemnosti; počátek trvalého pobytu; datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o **schválení smlouvy o nápomoci** nebo **zastoupení členem domácnosti**; datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o **omezení svéprávnosti** či o **zrušení omezení svéprávnosti; jméno a příjmení a rodné číslo opatrovníka; zákaz pobytu; místo zákazu pobytu a doba jeho trvání; jméno a příjmení a rodné číslo matky, otce, popřípadě jiného zákonného zástupce; rodinný stav, datum, místo a okres uzavření manželství**; datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o **prohlášení manželství za neplatné**; datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o **prohlášení jednoho z manželů za mrtvého** a den, který byl v pravomocném rozhodnutí soudu o prohlášení za mrtvého uveden jako den smrti, případně jako den, který nepřežil; datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o **rozvodu manželství; datum, místo a okres vzniku partnerství**; datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o **neplatnosti** nebo o **neexistenci partnerství**; datum **zániku partnerství smrtí jednoho z partnerů** nebo datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o **prohlášení jednoho z partnerů za mrtvého** a den, který byl v tomto rozhodnutí uveden jako den smrti, popřípadě jako den, který nepřežil; datum nabytí právní moci rozhodnutí soudu o **zrušení partnerství; jméno a příjmení a rodné číslo manžela či partnera; jméno a příjmení a rodné číslo dítěte; u osvojení stupeň osvojení; původní a nové jméno a příjmení osvojení; původní a nové rodné číslo osvojení; datum, místo a okres narození osvojení; jméno a příjmení a rodná čísla osvojitelů**; datum nabytí právní moci rozhodnutí o **osvojení nebo**

⁴ Část první, hlava první, § 1 odst. 2, zákon č. 326/1999 Sb. o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů.

rozhodnutí o zrušení osvojení; záznam o poskytnutí údajů; datum, místo a okres úmrtí; agendový identifikátor fyzické osoby pro agendu evidence obyvatel.⁵

Dále se zde vedou údaje o poskytnutí údajů z evidence obyvatel; uživatelské jméno oprávněné osoby vykonávající agendu; označení subjektu, pro jehož účel se údaje poskytují; datum a čas zpracování; agendový identifikátor fyzické osoby, jejíž údaje jsou poskytovány; důvod a konkrétní účel přístupu do informačního systému.

Jak stanoví Listina základních práv a svobod, každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.⁶ Toto právo řadíme k tzv. právům na soukromí (v širším smyslu), v našem ústavním pořádku je význam tohoto práva veliký. I proto, že dává smysl výkonu oprávnění státu a vytváří základ řádu, ve kterém jednotlivec v rámci svého ústavně garantovaného práva na soukromí realizuje svou svobodu, která je státem respektována a chráněna. Tím samozřejmě *„není míněna svoboda jednotlivce, která by neměla hranice. To proto, že každý jednotlivec je chápán jako osoba se sociálními vazbami existujícími uvnitř občanského společenství a jako osoba uvědomující si odpovědnost vůči celku. Z toho lze pak dovodit, že každý musí akceptovat pro všechny osoby platné a obecně spravedlivě vyžadovatelné (zákonné) podmínky a omezení své svobody realizované v rámci soukromí, avšak vždy za předpokladu, že zůstane, obecně řečeno, zachován prostor pro svébytnou existenci individua.“*⁷ Evropský soud pro lidská práva také z práva na soukromý život v podobě práva na informační sebeurčení dovodil i pozitivní povinnost státu poskytnout (za určitých okolností) jednotlivci data, která z jeho soukromé sféry shromáždil a zpracoval.⁸

Údaje v evidenci obyvatel a jejich poskytování ostatním osobám, ať už fyzickým nebo právnickým, podléhá proto evidenci pro kontrolu, zda tyto údaje nemohly být zneužity. Protože naopak další ustanovení Listiny základních práv a svobod přiznávají nejen svobodu projevu, ale i právo na informace.⁹

⁵ §3 odst. 3, zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a rodných číslech a změně některých zákonů

⁶ čl. 10, odst. 3, zákon č. 2/1993 Sb. Listiny základních práv a svobod

⁷ WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK a I. POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwert ČR, 2012. s. 931. ISBN 978-80-7357-750-6. Str. 279.

⁸ WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK a I. POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwert ČR, 2012. s. 931. ISBN 978-80-7357-750-6. Str. 285.

⁹ čl. 17, odst. 1,5, zákon č. 2/1999 Sb. Listiny základních práv a svobod

Jednoznačně však musí být rozlišováno mezi žádostmi o informaci týkající se veřejného zájmu a informováním o detailech soukromého života jednotlivce, který nadto není veřejnou osobou, resp. nevykonává veřejnou funkci.¹⁰

Zápisy v tomto informačním systému provádějí krajské úřady u osob, které nabyly nebo pozbyly české občanství, ostatní údaje zapisují obce s rozšířenou působností, případně matriční úřady či ohlašovny.

Pokud někdo požádá o poskytnutí údajů z informačního systému, může ministerstvo vnitra poskytnout údaje pouze za podmínek stanovených zákonem nebo jiným zvláštním předpisem, především pro zajištění bezpečnosti státu a obrany; veřejné bezpečnosti; předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů; významného hospodářského nebo finančního zájmu České republiky, EU, včetně měnové, rozpočtové nebo daňové oblasti; ochrany subjektu údajů; práv a svobod druhých. Osobě starší patnácti let je možno poskytnout údaje o osobě blízké, kterou se myslí matka, otec, sourozenec, prarodiče, dítě, vnuk, manžel nebo partner. Za obyvatele mladšího patnácti let může tuto žádost o poskytnutí údajů podat zákonný zástupce.

Osoba, o které jsou vedeny v informačním systému údaje, může tyto údaje zkontrolovat a v případě nějakých nepřesností či nepravdivých údajů požádat úřad o opravu těchto údajů a vymazání údajů nepravdivých či nepřesných.

Veškeré údaje se v systému uchovávají po dobu 75 let po úmrtí občana nebo jeho prohlášení za mrtvého, údaje o poskytnutí údajů jiné osobě se uchovávají po dobu 10 let.

3.1.2 Trvalý pobyt

Jako **trvalý pobyt** chápeme **adresu pobytu občana v České republice**, která je vedena v registru obyvatel. Toto místo trvalého pobytu může mít občan **jen jedno**, většinou si ho vybírá v místě, kde má nějaké soukromé vazby, např. rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání. Tento trvalý pobyt může být jen v objektu, který je označen číslem popisným nebo evidenčním a je určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci.

¹⁰ WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK a I. POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwert ČR, 2012. s. 931. ISBN 978-80-7357-750-6. Str. 436.

V době narození občana je jeho místo trvalého pobytu shodné s místem trvalého pobytu matky, popřípadě otce.

Pokud chce občan změnit místo trvalého pobytu, je povinen to ohlásit na ohlašovně. Zde vyplní a podepíše přihlašovací lístek a doloží vlastnictví bytu nebo domu, popřípadě oprávněnost užívání bytu (domu) nebo doloží úředně ověřené (nebo osobní) potvrzení oprávněné osoby se souhlasem s ohlášením změny místa trvalého pobytu. Za osoby mladší patnácti let hlásí změnu místa trvalého pobytu jeho zákonný zástupce nebo pěstoun.

Pokud se občan vrátí do republiky po pobytu v cizině a nemůže předložit doklady o svém trvalém pobytu, je místem jeho trvalého pobytu sídlo ohlašovny, v jejímž územním obvodu měl občan poslední místo trvalého pobytu. Pokud pobyt neměl nebo ho nelze zjistit, je místem jeho trvalého pobytu sídlo ohlašovny, v jejímž územním obvodu se narodil, nebo sídlo zvláštní matriky, pokud se narodil v cizině.

Za určitých, zákonem daných podmínek, může ohlašovna údaj o místě trvalého pobytu zrušit, například byl-li objekt, na jehož adrese je občan hlášen k trvalému pobytu, odstraněn nebo zanikl, či zaniklo užívací právo občana k objektu nebo jeho vymezené části.

Institut trvalého pobytu má význam především evidenční, nezakládá povinnost se na daném místě zdržovat, ani z toho nevyplývají žádná práva či právní vztahy k vlastníkovu nemovitosti. Pro tohoto vlastníka pak z tohoto nevyplývají ani žádné povinnosti. Trvalý pobyt je důležitý především pro jednání s úřady či soudy, např. pokud je nutné stanovit, který z nich (úřad či soud) je místně příslušný. Místo trvalého pobytu je tak pro veřejné a státní instituce vodítkem, který z nich má „na starosti“ které občany, protože i každý „bezdomovec“ má evidováno nějaké místo trvalého pobytu.

3.1.3 Rodná čísla

Rodné číslo je identifikátor fyzické osoby. Je to číslo, které určuje ministerstvo vnitra fyzickým osobám, které splňují pro jeho přidělení zákonem stanovené podmínky. Toto číslo je **desetímístné**, musí být **dělitelné jedenácti beze zbytku**. První dvě čísla značí poslední dvě číslice roku narození, druhé dvojčíslí vyjadřuje měsíc narození (u žen je

zvýšené o 50), třetí dvojčíslí je dnem narození. Čtyřmístné číslo za lomítkem je rozlišujícím znakem obyvatel, které se narodili ve stejný den, neboť žádné rodné číslo nesmí být přiděleno více fyzickým osobám a naopak – žádná osoba nesmí mít přiděleno více rodných čísel.¹¹ Rodné číslo by tak mohlo být pro muže ve formátu 680826/xxx9 a pro ženy například 875626/xxx4 (místo x příslušná čísla).

Rodná čísla jsou individuálně přidělována výdajovými místy, a to *ex officio* (úředně), určování rodných čísel tedy nemá povahu rozhodování dle správního řádu. Výdajovým místům tato rodná čísla předává ministerstvo vnitra. Pokud tato výdajová místa, kterými jsou matriční úřady (pro občany narozené v ČR), zvláštní matrika (pro občany narozené v cizině), Policie ČR (pro cizince, kteří mají povolený pobyt nebo udělený azyl) a ministerstvo vnitra (ve zvláštních případech, např. celním orgánům k vytvoření krycích dokladů), vyčerpala všechna rodná čísla přidělená pro daný den, bude jim určena tzv. dodatečná soustava, která se liší od té základní tím, že dvojčíslí měsíce narození se u mužů zvyšuje o 20 a u žen o 70.¹² Rodné číslo by tak mohlo být u muže ve formátu 682826/xxx9 a u ženy například 877626/xxx4 (opět místo x příslušná čísla).

Nově se zřizuje **registr rodných čísel**, který je samostatnou částí informačního systému evidence obyvatel, jehož správcem je ministerstvo vnitra. V tomto registru jsou vedle rodných čísel uloženy i informace o jejich změně, důvod této změny, jméno a příjmení nositele rodného čísla, datum jeho přidělení, datum a okres narození (u cizince stát). Vedle určených rodných čísel jsou v registru vedena také přidělená a nepřidělená rodná čísla. Přidělení rodného čísla lze prokázat rodným listem, občanským průkazem, cestovním pasem, průkazem o povolení k pobytu cizince, samostatným dokladem o rodném čísle, oddacím nebo úmrtním listem, dokladem o rodném čísle vydaným Českou správou sociálního zabezpečení a průkazem o povolení k pobytu azylanta.

Celý postup přidělení rodného čísla stanoví metodický pokyn ministerstva vnitra. Dle něho tento zápis provádí matriční úřad (pokud jde o narození státního občana České republiky nebo cizince na území republiky) nebo zvláštní matrika (pokud jde o občana České republiky, který se narodil v cizině a nemá přiděleno rodné číslo. Úředník – matrikář po obdržení hlášení či oznámení o narození dítěte zašle (nejpozději do 30 dnů) do informačního systému evidence obyvatel (dále jen ISEO) vstupní údaje, a to: datum narození a pohlaví; jméno (jména); příjmení; místo a okres/stát narození. Místo jména a

¹¹ zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a používání rodných čísel a změně některých zákonů

¹² BARTÍK, Václav a Pavel MATES. Používání rodného čísla. *Právní rádce*. 2004, 2004(5)

příjmení lze zadat „nezjištěno“. Daná aplikace na základě těchto dat ověří, zda už tato osoba přiděleno rodné číslo nemá, tedy zda není pod stejnými údaji zapsán někdo jiný. Na základě těchto údajů pak registr rodných čísel bezprostředně poskytne rodné číslo. Oba procesy jsou od sebe oděleny. Pokud je dítě nalezenec a není známo jeho datum narození, rodné číslo nelze přidělit. Je třeba, aby matriční úřad učinil oznámení soudu, který určí datum narození dítěte, a teprve poté je možné rodné číslo přidělit.¹³

Používání rodných čísel je možné jen v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů č. 101/2000 Sb. Oprávnění disponovat s rodnými čísly, tedy užívat ho nebo rozhodovat o jeho užívání, přísluší fyzické osobě, které bylo přiděleno, nebo jejímu zákonnému zástupci. Jinak jen za podmínek stanovených v zákoně, kde mohou rodná čísla používat ministerstva, jiné správní úřady, orgány pověřené výkonem státní správy, soudy, notáři pro potřeby vedení Centrální evidence závětí, dále v případech stanovených zvláštními zákony a dále jen se souhlasem nositele rodného čísla nebo jeho zákonného zástupce. Neoprávněné užívání rodného čísla nebo rozhodování o využívání rodného čísla jiného je správním deliktem a fyzické osobě za něj hrozí pokuta až 100.000,- Kč, podnikající fyzické osobě či právnické osobě pokuta až do 1 000 000, resp. 10 000 000 Kč.¹⁴

¹³ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY: *Metodický pokyn: Informace o činnostech matričních úřadů v souvislosti se zapisováním údajů do agendového informačního systému evidence obyvatel*. [online]. Praha, 2010 [cit. 2016-02-02]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-cinnostech-matricnich-uradu-v-souvislosti-se-zapisovanim-udaju-do-agendoveho-informacniho-systemu-evidence-obyvatel.aspx>

¹⁴ BARTÍK, Václav a Pavel MATES. Používání rodného čísla. *Právní rádce*. 2004, **2004**(5)

3.2 Historie evidence obyvatel v českých zemích

3.2.1 Počátky historie evidence obyvatel

Evidenci obyvatel a jejich sčítání můžeme předpokládat již při vzniku prvních městských států, tedy cca 12 000 př. n. l, avšak první písemné zmínky o sčítání obyvatel a jejich evidenci, jsou až z období cca 3 000 př. n. l. ze starověkého Egypta. Zde měl na starosti zapisování osob a jejich majetku, sčítání lidu a tedy jeho evidenci pro vyměřování daní na starosti vezír. O více než tisíc let později mělo proběhnout sčítání čínského lidu, které připomíná čínský filozof Konfucius.¹⁵

Je zřejmé, že veškerá evidence obyvatel v těchto dobách, případně jejich sčítání, bylo prováděno především kvůli finančním a vojenským potřebám.

Nejlépe máme zachované prameny o sčítání obyvatel ze starověkého Říma. Prvním vládcem, který položil základy k rozdělení obyvatel podle výše majetku a vytvořil zvláštní územní obvody, byl král Servius Tullius. Místo kuriijního shromáždění se organizovala shromáždění centurijní (původně vojenská jednotka, ale po reformě jen jednotka hlasovací a daňová; obyvatelstvo bylo rozděleno podle velikosti majetku do šesti majetkových tříd) a shromáždění tributní (lidové shromáždění organizované podle městských a venkovských okresů). Po vyhnání králů vedli evidenci římských občanů konsulové, od 5. stol. př. n. l. pak censorové (censores duo – tedy vždy dva).¹⁶ Postupně se census jako institut evidence obyvatel rozšířil na celé území země, ale v průběhu 1. stol. n.l. ho už prováděly jen místní orgány a ne censor.

Asi nejvýznamnějším středověkým dokumentem o osobách, který sepisoval půdu a její vlastníky, byl dokument *The Domesday Book*. Tento soupis dal vypracovat Vilém Dobyvatel v Anglii v roce 1086, samozřejmě z důvodu zvýšení daní vlastníkům půdy. Přestože tato kniha poskytuje vzácné informace o tehdejší demografii, nepodává ucelené a přehledné informace o počtu obyvatel v tehdejší Anglii, neboť z tohoto soupisu byla vynechána velká města, neobsahovala evidenci osob, které žily na hradech, jeptišek i

¹⁵ ŠMÍD, Vladimír, Karel SCHELLE a Renata VESELÁ. Vývoj evidence obyvatelstva: Nejstarší zmínky o sčítání obyvatelstva. *Veřejná správa*. 2005, **2005**(45)

¹⁶ KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.,: *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. 1. vyd. ISBN 80-7179-031-1. Str. 4-9.

mnichů a jednotlivých členů rodin (zápisu podléhaly jen tzv. hlavy rodiny). Důkazem významných informací v tomto soupisu obsažených je však to, že byla používána až do r. 1960 i jako důkazní materiál například pro majetkové spory.¹⁷

3.2.2 Historie evidence obyvatel v českých zemích

Za první státoprávní útvar na našem území můžeme pokládat Velkomoravskou říši. V této době měli na starosti vybírání dávek panovníkem jmenovaní správci (župani), kteří spravovali velké obvody (župy). Tito župani měli kromě vybírání daní a s tím spojené sepisování seznamů obyvatel dle majetku i na starosti zajištění bezpečnosti a nižší soudní pravomoci. Vedle nich tu byla i církevní správa, která měla na starosti spravování jednotlivých farností, nebo v případě arcikněže pak na starosti celý hradní obvod.

V období feudálního státu do 14. stol. na sebe tuto pravomoc přebírali rychtáři (buď v čele města či vesnické správy), mající moc výkonou a soudní, a na základě toho vedené soupisy obyvatel.

V období husitství pak správu na sebe převzaly městské svazy (kromě jiného řešily i problémy na regionální úrovni a vytvářely vojenské oddíly). Přesné počty obyvatel ale stále nemůžeme vyjádřit.

Ve stavovském státě bylo také nutné evidovat obyvatelstvo i z důvodu příslušnosti k jednotlivým stavům. Správu měli na starosti jak zemští úředníci (z nich především nejvyšší purkrabí jako hlava výkonného aparátu, velitel zemské armády a předseda zemského soudu), tak i úředníci městské správy (v čele stál opět rychtář). Základním právním předpisem pro městské právo se v té době stala Práva městská Království českého od Pavla Kristiána z Koldína (mimo jiné stanovila plnou právní odpovědnost pro chlapce od 18ti let a pro dívky pak od 15ti let, právo majetkové, rodinné, dědické, manželské a další). Nejnižší správní jednotkou pak byla panství a jejich vrchnostenská správa. V této době se už objevují církevní a civilní matriky – jako úřední knihy, které byly vedeny kvůli evidenci narození, sňatků a úmrtí. Sledovala se i příslušnost osob k různému vyznání,

¹⁷ ŠMÍD, Vladimír, Karel SCHELLE a Renata VESELÁ. Vývoj evidence obyvatelstva: Nejstarší zmínky o sčítání obyvatelstva. *Veřejná správa*. 2005, **2005**(45)

odhaduje se, že v té době byla velká převaha nekatolíků (80 – 90% v Čechách), proto i dochované matriky z tohoto období jsou především protestantské.

V polovině 17. století se v českých zemích ujalo pravidelné vedení matrik. Byla to jen jedna kniha pro celou farnost, nestanoveného formátu, která byla rozdělena do tří částí – 1. část pro zápisy o narození osob, 2. část pro zápisy oddání a 3. část pro úmrtí osob. Zápisy byly prováděny v nezměněné formě až cca do r. 1784. V části pro zápisy o narození osob se uváděl rok, měsíc a den křtu dítěte, jeho jméno, jméno a příjmení (nebo přízvisko) otce a matky, jméno křtícího a kmotrů či kmoter, později i datum narození dítěte. V části pro zápisy oddání byly uváděny údaje o datu svatby, jména a příjmení snoubenců, jejich rodičů, svědků, oddávajícího a datum a způsob provedení ohlášek. V části pro zápis úmrtí osob se zapisoval datum pohřbu, jméno a příjmení zemřelého, věk, jméno pohřbívajícího a později i datum úmrtí a zda byl katolík pochován katolickým způsobem. Tyto zápisy byly psány v českém nebo německém jazyce podle národnosti faráře nebo jazykové oblasti fary.¹⁸

V období vlády Marie Terezie se začaly sledovat údaje o přírůstku a úbytku obyvatel kvůli daňovým a vojenským potřebám. V pozdějších letech její vlády pak byly zavedeny židovské matriky a také matriky vojenské, které vedli feldkuráti (vojenští duchovní). Od roku 1770 se zavedlo zapisování ustáleného rodového příjmení otce a také se pro evidenci zavedlo číslování domů. Roku 1780 byly u okresních úřadů zavedeny civilní matriky, do nichž se zapisovaly údaje o osobách bez vyznání. Roku 1781 vydal Josef II. patent o zrušení nevolnictví, čímž zrušil osobní závislost venkovského obyvatelstva (souhlas vrchnosti ke stěhování, k uzavření manželství, odchodu dětí do škol apod.) na vrchnosti.¹⁹ V roce 1783 vydal manželský patent, kterým prohlásil manželství za občanskou smlouvu, jejíž vznik, zánik a změnu má upravovat zákon a rozhodovat světské soudy. Roku 1784, na základě dalšího patentu Josefa II., bylo zavedeno oddělené vedení matrik narození, oddání a zemřelých. Tyto byly vedeny katolickými faráři na předtištěných formulářích, a to pro německé obyvatelstvo německy a pro české obyvatelstvo česky. Později se k těmto matrikám vedly jmenné seznamy osob, pořizovaly se opisy a vpisovaly se nebo vevazovaly indexy vždy za kalendářní rok.²⁰

¹⁸ <http://www.genea.cz/informace/badani-v-archivu/matriky>

¹⁹ VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 694 s. ISBN 978-80-7380-257-8. S. 218-219.

²⁰ <http://www.genea.cz/informace/badani-v-archivu/matriky>

V polovině 19. stol., v revolučním roce 1848, bylo císařským patentem zrušeno nevolnictví. Významným mezníkem v systému evidence obyvatel a trvalého pobytu bylo obecní zřízení, tj. zákon č. 18/1862 ř. z. Vedle obcí místních měly být zřízeny také obce okresní a župní (tj. krajské).²¹

3.2.2.1 Osoby v obci

Osoby, které se na území obce zdržovaly, mohly být buď občané (údové, Gemeindemitglieder) nebo přespólní. Mezi občany byli zahrnováni především ti, kteří měli v obci domovské právo (tj. obecní příslušníci). Domovské právo musel mít každý státní občan v některé z obcí, potvrzením o tomto právu byl domovský list. Tato domovská příslušnost zajišťovala právo nerušeného pobytu v obci, což samozřejmě neplatilo pro ty osoby, které se dopustily trestného činu – ty pak mohly být z místa pobytu odstraněny tzv. postrkem, nemohly však nikdy být z domovské obce vypovězeny. Domovské právo také zajišťovalo za určitých podmínek právo na chudinské zaopatření. Mezi občany obce patřily také kromě obecních příslušníků i obecní společníci (Gemeindengenossen), což byly osoby, které byly s obcí v nějakém určitém vztahu – buď vlastnily v obci nějakou nemovitost, nebo měly předepsanou v obci přímou daň ze živnosti, kterou provozovaly, nebo měly předepsanou daň důchodovou. To vše bez ohledu na to, jestli se v obci zdržovaly nebo nikoliv. Přespólní byly všechny ostatní osoby, které nebyly ani obecní příslušníci, ani obecní společníci. Neměli volební právo, nemohli zasahovat do obecního hospodářství, nemohli se účastnit obecního života. Za určitých okolností mohli být z obce vyhoštěni. V městech a městečkách mohlo být obecním výborem uděleno měšťanské právo. Měšťané mohli užívat fondy, fundace a ústavy vyhrazené pro měšťany.²²

²¹ HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J.: *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, 2007. ISBN 978-80-7106-906-5.

²² VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 2. upr. vyd. 694 s. ISBN 978-80-7380-257-8. S. 262.

3.2.2.2 Matriky

Po vzniku Československa zůstalo vedení údajů o obyvatelích víceméně stejné. Později, po druhé světové válce se na počtu obyvatel projevil nucený odsun Němců. V předválečném Československu se k německé národnosti přihlásilo cca 3,1 milionu osob, o stejném počtu pak můžeme hovořit s úbytkem jak v souvislosti s nuceným odsunem, tak s opuštěním republiky v důsledku válečných událostí. V roce 1945 na sebe kompetence evidence obyvatel převzaly národní výbory. V roce 1948, zákonem č. 174/1948 Sb. se zrušilo domovské právo, pro veškeré účely se počítalo s obcí občana, kde má bydliště. Zákonem č. 268/1949 Sb. byla agenda matrik přenesena na místní národní výbory. Vznikly nové matriční obvody, které vedly tuto agendu od počátku roku 1950 místo farností, kde nejprve provedly soupis všech matrik a indexů. V roce 1952 bylo nařízeno, aby veškeré “neživé” matriky (tzn. knihy uzavřené k r. 1870) byly předány do úschovy ke krajským státním archivům.²³

V roce 1950 se zákonem č. 55 také upravilo užívání jména a příjmení. Tento zákon stanovil podmínky užívání jména a příjmení i trestní postihy při neoprávněném užívání v úředním styku. Občan dle tohoto zákona měl právo a povinnost užívat jméno a příjmení v takovém tvaru, jakým byl zapsán v matrice, případné změny jména prováděl okresní národní výbor, pokud tomu nebránil zájem společnosti. Při neoprávněném užívání v úředním styku hrozil dotyčnému peněžitý trest ve výši 5.000,-Kč od okresního národního výboru.²⁴

V následujících letech zůstala evidence obyvatel víceméně stejná. Vedly ji místní a městské výbory. Matriky byly vedeny v prvopisu (ten zůstával místnímu národnímu výboru) a opisu, který zasílal každoročně svému nadřízenému národnímu výboru. V roce 1990 byly národní výbory zákonem č. 367/1990 Sb. zrušeny a zároveň zřízeny obecní úřady. Dle § 22 tohoto zákona prováděly tyto obecní úřady přenesenou působnost ve stejném rozsahu, v jakém ji prováděly místní, popřípadě městské národní výbory.²⁵

²³ § 5, zákon č. 268/1949 Sb. o matrikách

²⁴ § 1, § 2, zákon č. 55/1950 Sb. o užívání a změně jména a příjmení

²⁵ § 22, zákon č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení)

3.2.2.3 Sčítání obyvatel

V prvních sčítáních lidu, které se na území našeho státu prováděly, šlo především o soupisy obyvatelstva podle víry. Prvním takovým soupisem byl ten z r. 1651, další pak z období vlád císařů Leopolda I. a Josefa I. V r. 1753 byl vydán císařský reskript, kterým se nařizovalo sčítání veškerého obyvatelstva a jeho rozlišení podle pohlaví, věku a stavu, a to vždy ke konci roku. O těchto *konskripcích* (soupis, zápis do seznamu) se dochovalo jen velmi málo informací. Od r. 1770 organizoval tyto soupisy vojenský erár. Do r. 1776 se sčítání uskutečňovalo fyzickým ověřováním údajů, tedy návštěvou sčítacích důstojníků všech domů a porovnáváním seznamů poskytnutých vrchností se skutečností. Od r. 1778 bylo pro každou konskripční osadu nařízeno vést tzv. populační knihu, kde byli evidováni všichni obyvatelé podle domů a pak podle rodin. U jednotlivých osob byl uveden věk, pohlaví, rodinný stav, dale byly evidovány nepřítomné osoby a přítomné cizí. V polovině 19. století bylo prováděno sčítání obyvatel ve většině vyspělých zemích. R. 1869 byl vydán nový říšský zákon o sčítání obyvatel, který stanovil stálou desetiletou periodicitu sčítání a většinu znaků zjišťovaných u obyvatelstva. Provedením těchto sčítání bylo pověřeno ministerstvo vnitra a řídily ho okresní úřady. V Československu pak sčítání lidu upravoval zákon č. 256/1920 Sb., jímž se zavádělo pětileté období, v roce 1927 se však opět přistoupilo k desetiletému. Kromě jiného se zjišťovaly přítomné osoby v bytě, rozeznávalo se trvalé bydliště nebo to, zda jsou tyto osoby přítomné jen dočasně, dále i nepřítomné osoby. Sčítání prováděli sčítací komisaři politických úřadů za spolupráce obcí. V r. 1935 byl vydán zákon č. 51 o hlášení pobytu. Zákon byl sice kompletní, ale bohužel odkázaný na účinnost dnem, který stanoví vládní nařízení, a to nebylo nikdy vydáno. Vládním nařízením č. 14/1939 Sb.II, o domovní evidenci obyvatelstva a některých opatřeních omezujících jeho pohyb, se měl pro každý dům založit a vést seznam osob v něm ubytovaných. Toto nařízení bylo zrušeno vládním nařízením vlády Protektorátu Čechy a Morava č. 172/1940. Dalším nařízením, č. 233/1941 Sb., o hlášení pobytu, bylo stanoveno, aby se každá osoba, která se zdržuje na území Protektorátu Čechy a Morava, hlásila v rozsahu počátku pobytu v obci a po jeho ukončení, stejně jako změnu jména a příjmení nebo nabytí či pozbytí cizí státní příslušnosti. Tato hlášení se podávala do 3 dnů u ohlašovacího úřadu, kterým byl obecní úřad obce pobytu. Nařízení bylo zrušeno až v roce 1949. Prvním komplexním zákonem byl zákon č. 52/1949 Sb., o hlášení obyvatelstva a o

povolování pobytu cizincům. Podle tohoto zákona bylo povinné hlásit ohlašovacímu orgánu (místní národní výbor) počátek, změnu i ukončení pobytu v obci, trvalý pobyt, pobyt přechodný, změny jména či příjmení, státního občanství a rodinného stavu, cizinci pak údaje o cestovním pase a povolení k pobytu. V roce 1957 byl zákon o hlášení obyvatelstva doplněn zákonem č. 76/1957 Sb., a tento způsob evidence vydržel až do r. 1980, kdy Federální ministerstvo vnitra vydalo vyhlášku o mimořádném hlášení pobytů občanů v souvislosti s převedením ústřední evidence obyvatel na automatické zpracování. V r. 1982 byl sice vydán zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, ale v souvislosti s předchozí úpravou neznamenal významný rozdíl.²⁶

3.3 Trvalý pobyt v místě ohlašovny

3.3.1 Pojem úřední adresa

Pojem úřední adresa se v zákoně č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel, ani ve správním řádu nevyskytuje. Pro účely této diplomové práce se však pojem “úřední adresa” bude nadále používat. Již bylo vysvětleno, že se tím myslí právě trvalý pobyt v sídle ohlašovny, proto bude někdy tento oficiální pojem nahrazen zkráceným.

3.3.2 Trvalý pobyt v místě ohlašovny

Jak již bylo uvedeno výše, trvalý pobyt hlásí občan na své ohlašovně. Pokud dojde k nějaké ze situací uvedených v zákoně o evidenci obyvatel, ohlašovna rozhodne o zrušení údaje o místě trvalého pobytu. V dalších zákonem stanovených situacích se pak stane

²⁶ ŠMÍD, Vladimír, Karel SCHELLE a Renata VESELÁ. Vývoj evidence obyvatelstva: Nejstarší zmínky o sčítání obyvatelstva. *Veřejná správa*. 2005, **2005**(45)

trvalým pobytem sídlo ohlašovny v místě, v jejímž územním obvodu byl občanovi pobyt úředně zrušen.²⁷

Velmi často bývá namítáno, že nelze mít trvalý pobyt na místě, který není určen k trvalému bydlení (případně rekreaci či ubytování), neboť je určen jako sídlo úřadu, občan tam fakticky nebydlí a ani tam nemá žádné věci.

S těmito i dalšími námitkami se zabýval i Ústavní soud. Byl mu předložen návrh Ing. J. Č. na zrušení ustanovení § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel [„*Je-li údaj o místě trvalého pobytu úředně zrušen (§ 12), je místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny, v jejímž územním obvodu byl občanovi trvalý pobyt úředně zrušen.*“]. Stěžovatel se v tomto návrhu domáhal zrušení tohoto ustanovení zákona proto, že Úřad městské části Praha 13 ho uznal vinným z přestupku na úseku všeobecné vnitřní správy, neboť si odmítl převzít nový občanský průkaz s úředně přidělenou adresou (jako důvod úřadu uvedl, že občanský průkaz obsahuje nepravdivé údaje o místě jeho trvalého pobytu) a tím pádem již půl roku neměl platný občanský průkaz. Trvalý pobyt na místě ohlašovny měl na základě správního řízení přidělen proto, že stěžovateli bylo zrušeno užívací právo k bytu, kde měl trvalý pobyt předtím. Toto zrušení bylo potvrzeno jak rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 9, tak následně rozsudkem Městského soudu v Praze a poté i usnesením Nejvyššího soudu, kterým bylo zamítnuto dovolání stěžovatele. V ústavní stížnosti proti rozhodnutím Magistrátu hlavního města Prahy a Úřadu městské části Praha 13 stěžovatel uvedl, že *“žádný přestupek nespáchal ani spáchat nemohl, neboť platný občanský průkaz mu do dnešního dne vyhotoven nebyl, a tudíž jej nemohl převzít”*, dále že uvedenými rozhodnutími bylo porušeno jeho základní právo na svobodu pohybu a pobytu [čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dale jen “Listina”)], porušena rovnost občanů [čl. 1 Listiny], zákaz diskriminace [čl. 3 odst. 1 a 3 Listiny], právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí [čl. 7 odst. 1 Listiny], právo na osobní svobodu [čl. 8 odst. 1 Listiny], právo na ochranu osobnosti [čl. 10 odst. 1 Listiny] a právo na soudní ochranu [čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny], dále že občanský průkaz, který odmítl převzít, obsahuje údaje v rozporu se skutečností, neboť na místě ohlašovny nebydlí, nezdržuje se a nemá žádné věci, a ani mu pobývání ve smyslu zákona o evidenci obyvatel na této adrese nebylo a není dodnes umožněno. Dále stěžovatel poukázal na to, že místem trvalého pobytu občana se rozumí adresa pobytu, kterou si občan zvolí a že může (nikoliv že musí) mít jen

²⁷ zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a používání rodných čísel a změně některých zákonů, Hlava II.

jedno místo trvalého pobytu, což mu tedy dává možnost volby mezi jedním a žádným místem trvalého pobytu a že ze zákona nevyplývá povinnost občana mít místo trvalého pobytu. Dle stěžovatele došlo k zásahu do jeho ústavně zaručených práv v souvislosti s aplikací ustanovení § 10 odst. 5, věta druhá z. č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel správními orgány, neboť dle něj napadené ustanovení není v souladu s ústavním pořádkem České republiky, protože jeho aplikací proti vůli občana dochází k porušování lidských práv a svobod. Na základě výše uvedeného se tedy stěžovatel domáhal zrušení tohoto ustanovení zákona o evidenci obyvatel. V řízení před Ústavním soudem se vyjádřili i ostatní účastníci řízení. Poslanecká sněmovna uvedla, že napadené ustanovení obsahuje pouze právní úpravu pro administrativní řešení situace v případě, že bylo místo trvalého pobytu občanovi úředně zrušeno a občan si ho nezvolil jinde. Tím není zasahováno do práva občana na svobodu pohybu, protože daný zákon ani jiný právní předpis občanovi nepřikazuje, aby se v tomto místě zdržoval, a už vůbec mu nebrání v tom, aby si zvolil místo trvalého pobytu jinde či republiku opustil. Podle ní je evidenční hlášení občana k trvalému pobytu a ústavní právo na svobodu pohybu a svobodnou volbu bydliště odlišnými věcmi, které spolu nesouvisí. Dále Poslanecká sněmovna uvedla, že výklad ustanovení *“Občan může mít jej jedno místo trvalého pobytu”* (§ 10 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel) stěžovatelem jako skutečnost, že občan nemusí mít místo trvalého pobytu jen jedno nebo naopak nemusí mít žádné, je v rozporu se záměrem zákonodárce a neúměrně rozšiřujícím výkladem právní normy. Pokud by totiž takovou skutečnost chtěl zákonodárce vyjádřit, použil by k tomu jinou formulaci. Senát Parlamentu České republiky konstatoval, že napadené ustanovení ani právní úprava hlášení pobytu dle zákona o evidenci obyvatel neomezuje ani svobodu pohybu a pobytu, ani jiná základní lidská práva. Občan si jen volí oficiální adresu pro případnou komunikaci s veřejnou správou a dále že je občan povinen mít občanský průkaz, povinným údajem zapisovaným do občanského průkazu je pak trvalý pobyt občana, čili zápis údaje o místě trvalého pobytu stěžovatele se jeví být úkonem v souladu s platným právem. Ministerstvo vnitra České republiky uvedlo, že hlášení trvalého pobytu je evidenční úkon, který má význam například v souvislosti s určením místní příslušnosti ve správním řízení či pro výkon volebního práva. Dle tohoto zákona nezakládá trvalý pobyt žádná práva k objektu ani k vlastníkovu nemovitosti, na jehož adrese je občan hlášen k trvalému pobytu. Nestanoví ani povinnost občana hlásit změnu místa trvalého pobytu, natož aby správní organ zkoumal, zda adresa místa trvalého pobytu odpovídá

místu, kde se občan zdržuje. Proto ani řízení o zrušení údaje o místě trvalého pobytu občana z důvodu zániku užívacího práva a zároveň neužívání objektu občanem nemůže být zahájeno z úřední povinnosti, ale pouze na návrh oprávněné osoby (vlastníka či provozovatele objektu), a to z důvodu ochrany práv této oprávněné osoby. Dále Ministerstvo vnitra uvedlo, že tato právní úprava, která určuje jako adresu trvalého pobytu v daných případech sídlo ohlašovny, byla přijata v důsledku snahy umožnit i občanům, kteří nemají možnost se přihlásit k trvalému pobytu na jiném místě, trvalý pobyt na území České republiky, neboť je k němu vázáno uplatnění dalších práv včetně být držitelem občanského průkazu. Zákon dle Ministerstva vnitra ani nepoužívá pojem “úřední adresa” a adresa místa trvalého pobytu v sídle ohlašovny je tak rovnocennou adresou místa trvalého pobytu, přestože se jedná o místo, které si občan nezvolil a které není určeno k bydlení, rekreaci nebo ubytování. Na základě výše uvedeného a dalších údajů došel Ústavní soud k závěru, že napadené ustanovení zákona o evidenci obyvatel není v rozporu s základními lidskými právy, především v rozporu s právem svobody pohybu a pobytu. Těmito právy zaručenými Listinou je myšleno právo občana (resp. každé osoby) pohybovat se volně po území České republiky a oprávnění svobodně pobývat a usazovat se na kterémkoli místě v České republice, tedy volit si svobodně bydliště uvnitř České republiky. Toto oprávnění nenařizuje se v daném místě skutečně zdržovat nebo o něm informovat veřejnou moc. Dále z napadeného ustanovení nevyplývá, že takovým místem nemusí být žádné nebo že jich může mít občan více než jedno, naopak z platného právního předpisu je zřejmé, že se místem trvalého pobytu rozumí adresa pobytu, kterou si občan zvolí a takové místo může mít jen jedno. Toto ustanovení tak řeší situaci a důsledky z ní vyplývající, které nastanou v případě postupu podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona o evidenci obyvatel (tj. zrušení místa trvalého pobytu). Napadené ustanovení není jedinou formou určení změny místa trvalého pobytu a plní především evidenční funkci. **Ústavní soud tak stanovil, že napadené ustanovení není v rozporu se základními lidskými právy – svobodou pohybu a svobodou pobytu, že nedošlo k porušení Listiny a návrh zamítl.** Co se týče ostatních tvrzení ohledně porušení základních práv a svobod – zákaz diskriminace, právo na nedotknutelnost osoby, právo na osobní svobodu, právo na ochranu osobnosti, právo na soudní ochranu – stěžovatel neuvedl, v čem by mělo být napadené ustanovení s těmito právy v rozporu a ani Ústavní soud nedošel k závěru, že by k takovému rozporu došlo.²⁸

²⁸ ČESKO. *Předpis č. 495/2002 Sb.: Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2002 ve věci návrhu na zrušení*

3.3.3 Důvody vedoucí k správnímu řízení o udělení trvalého pobytu na adrese sídla ohlašovny

Situací, které mohou vést ke zrušení místa trvalého pobytu, může být několik a jsou uvedeny v zákoně o evidenci obyvatel. Těmito situacemi mohou být:

- * **zápis** o trvalém pobytu byl proveden **na základě pozměněných, padělaných, neplatných nebo neúplných dokladů** či **na základě nepravdivě uvedených skutečností,**
- * **objekt**, na jehož adrese je občan hlášen k trvalému pobytu, **byl odstraněn, zanikl nebo je nezpůsobilý k užívání za účelem bydlení,**
- * **zaniklo užívací právo občana k objektu a občan tento objekt nevyužívá** (pouze na základě návrhu vlastníka objektu nebo na návrh oprávněné osoby; navrhovatel je povinen tyto skutečnosti prokázat)
- * **občan se rozhodne ukončit trvalý pobyt na území České republiky**

V případě, že nastane jakákoliv výše uvedená skutečnost, zahájí ohlašovna s tímto občanem správní řízení, jehož cílem je pak vydání rozhodnutí o zrušení místa trvalého pobytu. Zde (ve správním řízení) se pak postupuje dle správního řádu.²⁹

Pokud je správní řízení zahájeno, je úředník povinen zjistit skutečný stav dané věci, posoudit všechny okolnosti a na základě nich vydat rozhodnutí o zrušení místa trvalého pobytu. Pokud občan neprokáže právní důvod užívání jiného objektu; pokud tento objekt není označen číslem popisným nebo evidenčním, případně orientačním; není určen pro bydlení, ubytování nebo individuální rekreaci; pokud nelze zjistit místo trvalého pobytu občana v době narození (dle trvalého pobytu matky či osvojitelky, případně otce či osvojitele); pokud o to matka dítěte požádá v souvislosti s utajením své osoby v souvislosti s porodem, je místem trvalého pobytu sídlo ohlašovny v místě, v jejímž územním obvodu byl občanovi pobyt úředně zrušen.³⁰

Nejčastějším důvodem, který vede k zahájení správního řízení o ukončení trvalého pobytu, bývá ztráta nějakého právního titulu k užívání bytu či domu. Může se jednat například o:

ustanovení § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel) [online]. Sbirka zákonů České republiky, 2002 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-495>

²⁹ zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a používání rodných čísel a změně některých zákonů, Hlava II.

³⁰ zákon č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel a používání rodných čísel a změně některých zákonů

- * ukončení nájemní smlouvy s pronajímatelem (vlastníkem) domu či bytu
- * ukončení podnájemní smlouvy s pronajímatelem (vlastníkem) domu či bytu
- * zánik vlastnického práva k domu či bytu

a zároveň tento objekt již nežívá. Dalšími důvody, avšak daleko méně častými, mohou být např. úplné zrušení (ukončení) trvalého pobytu z vůle dotyčné osoby spojené s navrácením občanského průkazu (např. z důvodu budoucího dlouhodobého pobytu v zahraničí či jiného důvodu) nebo při rozvodu, kdy jeden z ex/manželů ztratí užívací právo k objektu a neuzavřou mezi sebou dohodu o bydlení. V případě, že se jedná o děti, jejichž jeden rodič (opatrovník) je cizinec a druhý rodič není (např. zemřel, je nezvěstný atd.), je pak místem trvalého pobytu tzv. Zvláštní matrice se sídlem v Brně.

3.3.3.1 Je to opravdu tak?

Přestože je institut trvalého pobytu především evidenční, spousta občanů ho vnímá jinak. Na straně jedné si někdo vypočítavý může myslet, že pokud bydlí u svého známého na “dobré slovo” a přehlásil si tam kdysi trvalé bydliště, tak nemůže být vyhozen. Nebo např. pronajímatel podepíše s nájemcem bytu smlouvu pouze s tím, že si nájemník trvalé bydliště na tento objekt nepřehlásí, třeba z obavy, že by se ho již nezbavil.

V současné době je ale pro občany velkým problémem exekuce, tedy nucený výkon exekučního titulu. Tím může být např. vykonatelné rozhodnutí soudu, vykonatelný rozhodčí nález, vykonatelný schválený smír, nátařský zápis se souhlasem k vykonatelnosti a další. Celkový počet osob, které mají nařízenou nějakou exekuci, pomalu klesá. Jelikož se však jedná o počet 731 tisíc osob v říjnu 2015 (oproti 1 milionu osob v říjnu 2013), je toto číslo stále velmi vysoké. Velmi prudce ale roste počet těch, kteří mají exekuci čtyři a více, v říjnu 2015 bylo těchto osob cca 377 tisíc a osob, které mají exekuci deset a více, již 120 tisíc, což je oproti situaci před dvěma lety dvojnásobný nárůst.³¹

Jednou z možností, jak se exekutor může uspokojit, je prodej movitých nebo nemovitých věcí. Proto je údaj o trvalém pobytu pro exekutora velmi užitečným. Je zcela

³¹ SAHULA, David. Dramaticky roste počet dlužníků s více exekucemi. Čtyři a více exekucí má již 380 tisíc lidí. In: *Exekutorská komora České republiky* [online]. 2015 [cit. 2016-02-21]. Dostupné z: <http://www.ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/2094-dramaticky-roste-pocet-dluzniku-s-vice-exekucemi-ctyri-a-vice-exekuci-jiz-ma-380-tisic-lidi-8-10-2015?w=>

samozřejmě, že pokud bude zjišťovat, zda má povinný nějaký majetek, bude ho v první řadě zjišťovat na místě trvalého bydliště. Exekutor je úřední osobou se zvláštním oprávněním, má právo vniknout do bytu třeba i násilím a zabavit veškeré věci, o kterých se domnívá, že jsou ve vlastnictví povinného. Často se stává, že v tom případě zabaví i věc, která povinnému nepatří a je ve vlastnictví někoho jiného. Na tyto situace sice zákon pamatuje a umožňuje vlastníkově věci podat návrh na vyškrtnutí věci ze soupisu, popřípadě, pokud tomuto návrhu nebude vyhověno, i žalobu na vyloučení věci z exekuce, ale i když je to ochrana vlastníka věci, je velmi zdoluhavá.

Tím, že je v exekuci takový počet osob a mnoho z nich se snaží exekuci vyhnout, dochází i k iniciování řízení o zrušení údaje o místě trvalého bydliště. Příkladem mohou být rodiče, kteří mají rodinný dům, stále je na této adrese veden s trvalým pobytem syn, který s nimi již mnoho let nebydlí, vede trvale nezřízený život a má na sebe vedenu (nebo mu hrozí) exekuce. Ohlašovna pak může rozhodnout o zrušení místa trvalého pobytu za dvou současně splněných podmínek – pokud zanikne užívací právo občana k bytu či domu (objektu) a pokud tento objekt již občan neužívá.

Dalším důvodem, který opravdu stojí za iniciováním řízení o ukončení místa trvalého pobytu a jeho přidělením na adrese ohlašovny, jsou lidé bez domova – bezdomovci. V dřívějších dobách byl bezdomovec vnímán spíše jako člověk, který nemá nikde domov. V posledních letech však velmi stoupá počet těch, kteří takovýto život vedou záměrně, často z vlastní vůle se odmítají zařadit do společnosti. Vedou zahálčivý život, v horším případě berou drogy či páchají kriminální činnost. Pokud tyto osoby měly veden trvalý pobyt na nějaké adrese, často se stane, že vlastník objektu iniciuje řízení o ukončení trvalého pobytu ze strachu, co by se mu s tímto objektem mohlo případně stát. Sotva pak takové osoby (bezdomovci) mohou prokázat právní důvod užívání jiného objektu a tak se jejich úřední adresou stává sídlo ohlašovny.

Nepochybně dalším důvodem, který vede k iniciování správního řízení o ukončení trvalého pobytu a přidělení tzv. úřední adresy, je i podvodné podnikání. Tím se myslí takové jednání osoby, která toto správní řízení iniciuje (nebo i po domluvě s vlastníkem objektu), proto, aby podnikala nekalým způsobem (např. otevření e-shopu, přijímání plateb za zboží a pak jeho následné nedodání apod.). Přeci jen, člověk, který má úřední adresu, tj. trvalý pobyt hlášen na sídle ohlašovny, je, pokud nechce, velmi obtížně dostupný.

3.4 Správní řízení

Správní řízení upravuje zákon č. 500/2004 Sb. správní řád. V části druhé, hlavě I., § 9 vymezuje pojem správního řízení jako *“postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.”*³²

Pokud se hovoří o určité věci a jmenovitě určené osobě, máme tím na mysli vydávání individuálních správních aktů. Správní orgán tak rozhoduje o subjektivních právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určité konkrétní osoby. Těmito rozhodnutími se nemyslí např. vydávání vnitřních pokynů či provozních řádů. Ve správním řízení vydané rozhodnutí tedy buď a) zakládá, mění nebo ruší práva či povinnosti – tj. **rozhodnutí konstitutivní**, jehož účinky nastávají od okamžiku vzniku do budoucnosti, nebo b) prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá – tj. **rozhodnutí deklaratorní**, kde nějaký stav stvrzuje a působí již od vzniku daného práva.³³

Správní orgány, tak jako jiné orgány v jiných právních odvětvích, jsou povinny dodržovat určité zásady. **Základní zásady činnosti správních orgánů** jsou uvedeny ve správním řádu, v § 2 až § 8. Mezi ty nejdůležitější patří **zásada legality** (zákonnosti). Dle ní musí správní orgán postupovat v souladu se zákonem a dalšími právními předpisy, včetně mezinárodních smluv, které jsou součástí právního řádu České republiky. Touto zásadou je garantována ústavní zásada legality, která je zakotvená v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod, je základem a rámcem pro veškerou činnost správních orgánů. Správní orgán má také **šetřit práva nabytá v dobré víře a oprávněné zájmy osob**, jichž se činnost správního orgánu v konkrétním případě dotýká. Přijaté řešení musí být **v souladu s veřejným zájmem** a při rozhodování by **neměly vznikat nedůvodné rozdíly**. Veřejný zájem je pojmem neurčitým, neboť není nikde v zákoně vymezen. Rozhodování tak, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly, je rozhodování dle zásady legitimního očekávání. Tato zásada má ústavní základ, je projevem zásady rovnosti v právech a v důstojnosti, jakož i rovnosti před zákonem, včetně zákazu diskriminace. Neznamená však absolutní neměnnost rozhodování, neboť vždy také existuje požadavek na hledání vhodného,

³² z. č. 500/2004 Sb. správní řád

³³ SKULOVÁ, S., kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0. S.18.

přiměřeného řešení, což dovoluje možnou změnu. Správní orgán má take povinnost se k dotčeným osobám **chovat zdvořile**, dle možností **vycházet vstříc**, **poskytnout přiměřené poučení o právech či povinnostech**, **umožnit jim tato práva a oprávněné zájmy uplatňovat**. **Zásada materiální pravdy** správnímu orgánu ukládá, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgány take **vyřizují věci bez zbytečných průtahů**, tak, aby nikomu **nevznikaly zbytečné náklady a vzájemně spolupracují** v zájmu dobré správy. Vůči dotčeným osobám **zachovávají nestrannost** a tyto dotčené osoby mají při uplatňování procesních práv rovné postavení.³⁴

Ve **správním řízení** se projevuje především **zásada písemnosti**. To znamená, že celý proces je vedený na základě písemných podkladů. Tyto jsou pak zakládány do spisu. V případě, že je to účelné k uplatnění práv účastníků či tak stanoví zvláštní zákon, je uplatněna **zásada ústnosti**. To je většinou v případech, kdy je ve správním řízení nařízeno ústní jednání. **Zásada oficiality** ve správním řízení spočívá v tom, že řízení se zahajuje z moci úřední a úkony v tomto řízení nezávisí na vůli účastníků. Takové řízení musí správní orgán ukončit zákonem předvídaným způsobem a ve stanovených lhůtách. Opakem je pak **zásada dispoziční**, kde se řízení zahajuje na žádost účastníka řízení a stejně tak může tento účastník v průběhu řízení disponovat s předmětem řízení, např. zpětvzetí žádosti. Správní řízení jako takové je **dvojinstanční**, tzn., že je zde možnost přezkoumání správním orgánem vyššího stupně, obecně odvolání proti rozhodnutí. Dalšími zásadami jsou pak **jednotnost řízení, koncentrace řízení** (stanoví, že účastník je oprávněn činit návrhy do určité doby), **zásada vyšetřovací** (stanoví povinnost účastníků řízení poskytovat správnímu orgánu veškerou potřebnou součinnost a na podporu svých tvrzení označit důkazy), **zásada volného hodnocení důkazů** (správní orgán hodnotí důkazy dle svého uvážení), **povinnost řádného odůvodnění** vydaného rozhodnutí (tj. uvedení úvah, kterými se správní orgán při hodnocení podkladů pro rozhodnutí řídil, jak se vypořádal s námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům pro rozhodnutí).³⁵

Subjekty správního řízení jsou správní orgány, které správní řízení vedou a rozhodují v něm, na druhé straně pak **účastníci správního řízení**. **Správní orgán** musí být pro danou věc věcně a místně příslušný. Věcná příslušnost určuje, který správní orgán může o dané věci rozhodovat na základě svěřeni dané oblasti zákonem nebo na základě

³⁴ z. č. 500/2004 Sb. správní řád

³⁵ SKULOVÁ, S., kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0. S.37-71.

zákona. Místní příslušnost je určena místem činnosti účastníka řízení (v řízení, která se týkají činnosti účastníka); místem, kde se nachází nemovitost (v řízení týkajících se nemovitostí); místem podnikání (v řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka řízení); místem trvalého pobytu (v ostatních věcech týkajících se fyzické osoby); místem sídla (v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby). **Účastníky řízení** upravuje § 27 správního řádu jako a) žadatele a další dotčené osoby v řízení o žádosti; b) dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit či zrušit právo nebo povinnost nebo prohlásit, že taková práva či povinnosti má nebo nemá, v řízení zahájené z moci úřední. Za účastníky mohou být považovány i další dotčené osoby, pokud mohou být vydaným rozhodnutím dotčeny ve svých právech či povinnostech, a další osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (např. stavební zákon, celní zákon a další). Pokud jsou pochybnosti o účastníku řízení, tak i ten, kdo o sobě tvrdí, že je účastníkem, do doby, než se případně neprokáže opak. Všichni tito účastníci musí splňovat podmínku procesní způsobilosti, tedy způsobilost samostatně jednat před správním orgánem. Právnická osoba má procesní způsobilost ve správním řízení, pokud je schopna být účastníkem správního řízení; v tom případě za tuto právnickou osobu činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn podle zvláštního zákona. Může jím být např. člen statutárního orgánu (např. dozorčí rady) či prokurista nebo jiná osoba jednající na základě zmocnění nebo na základě své funkce. Fyzická osoba může být ve svéprávnosti omezena, v takovém případě nebo v případě nezletilého, může být této osobě ustanoven opatrovník (pokud nezletilého nezastupuje zákonný zástupce). Fyzická i právnická osoba může být zastoupena i na základě smluvního zastoupení, zvoleným zástupcem na základě plné moci, který činí úkony jménem a na účet zastoupeného.³⁶

Před zahájením správního řízení přijímá správní orgán podněty k zahájení řízení z moci úřední. Vlastní řízení z moci úřední je pak zahájeno dnem, kdy správní orgán zahájení oznámil hlavnímu účastníkovi řízení. V řízení o žádosti je řízení zahájeno dnem, kdy žádost či jiný návrh, kterým se řízení zahajuje, došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu. Řízení nemůže být zahájeno nebo v něm nelze pokračovat, pokud již bylo zahájeno správní řízení u jiného správního orgánu – překážka litispendence resp. pokud již ve věci bylo vydáno rozhodnutí – překážka rei iudicatae.³⁷

³⁶ SKULOVÁ, S. a kol.: *Správní právo – procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 2. vyd. ISBN 978-80-210-5470-7. S. 26-35.

³⁷ SKULOVÁ, S., kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0. S.128-143.

Vlastní správní **rozhodnutí** může mít **různé formy** – meritorní správní rozhodnutí (rozhodnutí ve věci samé); mezitímní rozhodnutí (o základu věci, např. ustanovení tlumočnicka; označujeme většinou jako usnesení); zvláštními formami pak jsou příkaz (v příkazním řízení); doklad (ve stanovených případech, nahrazuje písemné vyhotovení rozhodnutí, pokud správní orgán vyhoví žádosti o přiznání práva). Každé rozhodnutí musí mít kromě **formálních náležitostí** (označení “rozhodnutí” nebo jiné označení; kdo ho vydává; v jaké věci; datum; jméno a příjmení všech účastníků řízení; číslo jednací; otisk úředního razítka; jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby) i **náležitosti obsahové**, tj. výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků. Je to především srozumitelně vyjádřené rozhodnutí ve věci, označení hlavních účastníků řízení, rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení a lhůtu k plnění (pokud je uložena povinnost k plnění). Odůvodnění nemusí být v rozhodnutí uvedeno, pokud se účastníkovi plně vyhová, jinak se v něm uvedou důvody výroku; podklady pro vydání správního rozhodnutí; úvahy, kterými se správní orgán řídil při hodnocení podkladů pro vydání rozhodnutí a kterými se řídil při výkladu právních předpisů; informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků a jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. Správné a řádné odůvodnění je jedním z prostředků, jimiž je zajišťována přesvědčivost daného rozhodnutí. Poučení účastníků pak obsahuje údaj, zda je rozhodnutí konečné, nebo jestli je možné proti němu podat odvolání; v jaké lhůtě se takové odvolání může podat, včetně toho, od jakého okamžiku se lhůta počítá; který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu ho lze podat; pokud je vyloučen odkladný účinek odvolání v daném případě (jen na základě zákona), je nutné uvést i toto.³⁸

Správní rozhodnutí jsou přezkoumatelná, což je možnost zjednání nápravy, pokud by byla stížena vadami, pro které by bylo nutno rozhodnutí změnit či zrušit. A to z toho důvodu, že opravdu “nikdo není neomylný”, tedy i úředník může udělat ve svém rozhodnutí chybu. Opravné prostředky jsou rozděleny podle toho, zda se má jednat o přezkoumání rozhodnutí, které ještě nenabylo právní moci – tj. **řádné opravné prostředky**, nebo přezkoumání rozhodnutí, které již právní moci nabylo – tj. **mimořádné opravné prostředky**. Řádnými opravnými prostředky tak rozumíme odvolání (rozklad), mimořádnými opravnými prostředky obnovu řízení a přezkumné řízení. Soudní přezkum

³⁸ SKULOVÁ, S., kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0. S.181-207.

správního rozhodnutí může přijít na řadu až poté, kdy jsou vyčerpány všechny řádné opravné prostředky před správním orgánem.³⁹

Pro účely této práce si více přiblížíme **odvolání**. Dle správního řádu má právo podat odvolání proti rozhodnutí každý účastník, pokud zákon nestanoví jinak. Naopak ho nemá ten, kdo se tohoto práva vzdá písemně nebo ústně do protokolu. Odvolání musí obsahovat údaje o tom, kdo ho činí, označení správního orgánu, které věci se týká a co požaduje, dále údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy. Odvolací lhůta činí standardně 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak. Včas a řádně podané odvolání má odkladný účinek, pokud není stanoveno jinak, naopak opožděné nebo nepřipustné odvolání odvolací správní orgán zamítne. Odvolání se podává u správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Pokud tento orgán plně odvolání vyhoví, může rozhodnout o odvolání sám. Pokud k tomuto neshledá důvody, postoupí toto odvolání s celým spisem **odvolacímu orgánu**, kterým je nejbližší nadřízený správní orgán. Ten pak **může**, jestliže dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, a) rozhodnutí nebo jeho část **zrušit a řízení zastavit**, b) rozhodnutí nebo jeho část **zrušit a vrátit** k novému projednání ke správnímu orgánu, který toto rozhodnutí vydal, c) rozhodnutí nebo jeho část **změnit**. Pokud ale k závěru, že je napadené rozhodnutí v rozporu se zákonem nebo nesprávné, nedojde, odvolání **zamítne a** napadené rozhodnutí **potvrdí**.⁴⁰

3.4.1 Správní řízení o udělení trvalého pobytu na sídle ohlašovny

Vlastní správní řízení o udělení trvalého pobytu na sídle ohlašovny je zahájeno **na návrh** oprávněné osoby, kterou může být buď vlastník nemovitosti nebo nájemce, na kterého je napsána nájemní smlouva. V tomto případě je pak nutné, aby navrhovatel doložil nájemní smlouvu. U obecních bytů může podat návrh na zahájení správního řízení

³⁹ SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JURNÍKOVÁ, J., KADEČKA, S., POTĚŠIL, L.: *Správní právo – procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 2. vyd. ISBN 978-80-210-5470-7. S. 72-73.

⁴⁰ z. č. 500/2004 Sb. správní řád

take starosta obce, v tom případě musí doložit i usnesení prvního zastupitelstva obce nového volebního období, na kterém byl zvolen starostou. V každém případě se zkoumá, zda zaniklo užívací právo k objektu (ukončení nájemní smlouvy či výpis z katastru nemovitostí) a zda daná osoba opravdu objekt neužívá. Při těchto řízeních zahajovaných na návrh platí navrhovatel od 1. 1. 2016 (účinnost novely zákona o správních poplatcích) správní poplatek ve výši 100,- Kč (před tímto datem nebyly tyto úkony zpoplatněny).⁴¹

U správního řízení **z moci úřední** je postup správního orgánu trochu jiný. Ohlašovna toto řízení zahájí, když se dozví (z tzv. reklamace, která se objeví v agendovém informačním systému evidence obyvatel), že byl na některou nemovitost vydán demoliční výměr a v objektu byly přihlášeny osoby k trvalému pobytu. Poté ohlašovna kontaktuje stavební úřad, který demoliční výměr vydal; kopie tohoto výměru je pak součástí správního řízení. V takovém případě se již dále nezkoumají další skutečnosti (užívací právo, zda se v objektu zdržuje atd.) a oznámení o zahájení správního řízení je zasíláno pouze účastníkovi (tj. tomu, kdo je v tomto objektu přihlášen k trvalému pobytu).⁴²

Součástí rozhodnutí je pak přesná adresa ohlašovny, kde bude mít po nabytí právní moci tohoto rozhodnutí daná osoba trvalý pobyt. Dále je tato osoba poučena o konci platnosti svého občanského průkazu, lhůtě, která je mu stanovena pro podání žádosti o nový občanský průkaz, a jaké sankce mu případně hrozí, pokud v této lhůtě o nový občanský průkaz nepožádá. Touto sankcí může být uložení pokuty až do výše 10.000,- Kč.⁴³

3.5 Korespondenční adresa

Veškeré orgány veřejné moci, úřady, soudy, doručují korespondenci na adresu trvalého pobytu. Pokud se však na adrese trvalého pobytu občan nezdržuje, může dojít k situaci, kdy se k důležité korespondenci nedostane. To s sebou přináší i další problémy, a to někdy dosti závažné. Jsou případy, kdy například byl občanovi odcizen občanský

⁴¹ VĚLOVÁ, J., referentka odboru správních agend a dopravy MěÚ Varnsdorf, Varnsdorf 22. 2. 2016

⁴² VĚLOVÁ, J., referentka odboru správních agend a dopravy MěÚ Varnsdorf, Varnsdorf 22. 2. 2016

⁴³ VĚLOVÁ, J., referentka odboru správních agend a dopravy MěÚ Varnsdorf, Varnsdorf 22. 2. 2016

průkaz. Na tento odcizený občanský průkaz se prokazovala jiná osoba při jízdě “na černo” v městské hromadné dopravě. Vzhledem k tomu, že se řádný vlastník ukradeného občanského průkazu nezdržoval na adrese trvalého pobytu, nepřijímal tedy poštu, kde mu kromě jiného dopravní podnik zasílal nejprve upomínku, později i soud žalobu, rozsudek, až se tento případ dostal k exekutorovi. Z dluhu několika set korun a možnosti se řádně bránit, se stal z tohoto občana dlužník několika desítek tisíc korun a možnost bránit se žádná. Takových případů je velmi mnoho, přesto však existuje několik řešení, jak se takové situaci vyhnout.

Korespondenční adresa je tedy adresa odlišná od adresy sídla trvalého pobytu, spojení pro zasílání veškeré korespondence.

V první řadě může dojít k situaci, kdy se osoba stěhuje na delší dobu, například na vysokoškolskou kolej, trvalé bydliště má u rodičů v domě, pak asi pravděpodobně k problému nedojde. Rodiče mohou za danou osobou obyčejnou poštu zaslat na kolej, o doporučené poště vyrozumět a tato osoba si ji pak přijede vyzvednout.

Další možností je **pronajmout si na poště schránku**, kam bude pošta ukládat veškerou korespondenci. Tato služba je zpoplatněna a cena se odvíjí podle velikosti místa. V obci do 10 000 obyvatel občan zaplatí 121,- Kč, v místě do 50 000 obyvatel 266,- Kč za měsíc a v místě nad 50 000 obyvatel pak 460,- Kč, veškeré ceny jsou uvedeny včetně DPH.⁴⁴

Pokud však nepotřebujeme mít schránku vlastní, případně za ni platit, je možné si zařídit na poště tzv. “**odnos zásilek**”. Ten je možný zřídit od jednoho měsíce až na půl roku, případně pak prodloužit. Zde se nic neplatí, jen je třeba dodržovat maximálně čtrnáctidenní interval a dojít si svou poštu vyzvednout.

Asi nejjednodušší způsob, jak toto vyřešit, je **nahlásit ohlašovně adresu, na kterou má být doručována korespondence**. Tato žádost musí být písemná, s úředně ověřeným podpisem. Tento požadavek může být nahrazen, pokud je žádost podepsána na úřadě, přímo před zaměstnancem ohlašovny. V žádosti je nutné uvést datum, od kdy je požadováno doručování na “doručovací” adresu, pokud tento datum nebude uveden, je za tento den považován den podání žádosti.

Jak totiž stanoví Občanský soudní řád v § 46b: “*Neuvedl-li adresát ve svém podání nebo jiném úkonu učiněném vůči soudu adresu místa v České republice, na kterou mu mají*

⁴⁴ ČESKÁ POŠTA.: Ceník služeb České pošty. *Česká pošta* [online]. 2016 [cit. 2016-03-07]. Dostupné z: <https://www.ceskaposta.cz/ke-stazeni/cenik-sluzeb-ceske-posty>

nebo mohou být doručovány písemnosti, je adresou pro doručování u písemnosti doručované prostřednictvím doručujícího orgánu, účastníka řízení nebo jeho zástupce a) u fyzické osoby adresa evidovaná v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti; není-li taková adresa evidována, adresa místa trvalého pobytu vedená podle zvláštního právního předpisu nebo adresa místa pobytu cizince na území České republiky podle druhu pobytu cizince, b) u podnikající osoby.....”⁴⁵

Pro korespondenci s úřady je nejjednodušší **nahlásit korespondenční adresu** přímo jim, úřady pak doručují na adresu uvedenou.

Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. definuje ve svém § 80 bydliště jako

- (1) *Člověk má bydliště v místě, kde se zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale; takový úmysl může vyplývat z jeho prohlášení nebo z okolností případu. Uvádí-li člověk jako své bydliště jiné místo než své skutečné bydliště, může se každý dovolat i jeho skutečného bydliště. Proti tomu, kdo se v dobré víře dovolá uvedeného místa, nemůže člověk namítat, že má své skutečné bydliště v jiném místě.*
- (2) *Nemá-li člověk bydliště, považuje se za ně místo, kde žije. Nelze-li takové místo zjistit, anebo lze-li je zjistit jen s neúměrnými obtížemi, považuje se za bydliště člověka místo, kde měl bydliště naposledy.⁴⁶*

Rozhodujícím pro bydliště je tedy aspekt faktický, ne ten administrativní. Zároveň se nevylučuje možnost mít bydliště na více místech. Je to však pojem soukromoprávní, ne pro účely evidenční veřejného práva, tak, jak bylo vysvětleno výše. Záleží tedy na každé osobě, jakou korespondenční adresu uvede; je však potom povinna přebírat na této adrese písemnosti.⁴⁷

⁴⁵ Část první, Hlava čtvrtá, § 46b, zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád

⁴⁶ Část první, Hlava druhá, Oddíl pátý, § 80, zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník

⁴⁷ DOHNAL, J.: *Přístup navrhovaného občanského zákoníku ke korespondenční adrese*. E-právo [online]. 2012 [cit. 2016-03-08]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/povinne-predzalobni-upominky-a-fikce-doruceni-v-noz-80713.html>

3.6 Doručování

Doručování je významným nástrojem jak občanskoprávního, tak správního řízení. Je prostředkem komunikace soudu nebo jiného orgánu s účastníky řízení, zajišťuje řádný průběh řízení. Je cestou, jak seznámit účastníka řízení s informacemi, které se tohoto řízení týkají. Tento proces je však ohraničený dodáním informace, ne jejím přečtením nebo pochopením.

3.6.1 Doručování ve správním řízení

Doručování ve správním řízení upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád) v Hlavě druhé, Dílu třetím Doručování. V souvislosti se zapojením moderních technologií v současné době stanoví § 19 jako přednostní doručováním prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Teprve pokud nelze takto písemnost doručit, může

- (1) *“.....doručit správní orgán sám; v zákonem stanovených případech může písemnost doručit prostřednictvím obecního úřadu, jemu naroveň postaveného správního orgánu nebo prostřednictvím policejního orgánu příslušného podle místa doručení; je-li k řízení příslušný orgán obce, může písemnost doručit prostřednictvím obecní policie.*
- (2) *Není-li možné písemnost doručit prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky, lze ji doručit take prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.....”⁴⁸*

Správní řád tak **upřednostňuje doručování do datové schránky**, která je definována jako elektronické uložení. Toto elektronické uložení je speciální, zřízeno dle zákona č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, a je určeno k doručování dokumentů v elektronické podobě mezi orgány veřejné moci a fyzickými a právnickými osobami. Pro orgány veřejné moci a právnické osoby, které jsou zapsány v obchodním rejstříku, je zřízení a používání datové schránky povinné. Pro fyzické osoby, ať už podnikající či nepodnikající osoby, je zřízení nepovinné, resp.

⁴⁸ Hlava druhá, Díl čtvrtý, § 19, zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

dobrovolné. Orgány veřejné moci a právnické osoby, které datovou schránku využívají, mají povinnost si z této schránky písemnosti vyzvedávat, jinak platí fikce doručení, a to pokud se do schránky uživatel 10 dnů nepřihlásí. Není tedy důležité, zda zprávu uživatel otevřel a četl, fikce doručení nastane po uplynutí 10 dnů. V určitých, zákonem stanovených případech, však má uživatel možnost požádat o prominutí zmeškání úkonu (do 15 dnů) uvedením překážky, která mu k tomu bránila (např. hospitalizace v nemocnici). Zároveň s tím však musí připojit zmeškaný úkon.

Ministerstvo vnitra v souvislosti správy informačního systému datových schránek a jejich zřizování nebo správu využívá Informační systém evidence obyvatel. K tomuto účelu využívá především a) jméno (jména), b) příjmení (případně rodné příjmení) c) adresu místa pobytu, d) rodné číslo, a za e) zbavení či omezení způsobilosti k právním úkonům.⁴⁹

V případě, že má subjekt datových schránek vícero (dle postavení), vydal Krajský soud v Ostravě, sp. zn. 58 A 19/2010 rozsudek, v jehož odůvodnění uvedl, že v případě, kdy stěžovatel své rozhodnutí, které bylo napadeno žalobou ke krajskému soudu, dodal zástupci žalobce do datové schránky, kterou měl zřízenou jako insolvenční správce, přestože v dané věci vystupoval jako advokát žalobce a měl zřízenou datovou schránku i advokáta, nemohlo dojít k fikci doručení po uplynutí 10 dnů. Krajský soud došel k závěru, že pokud má zástupce žalobce zřízenou datovou schránku jak insolvenčního správce, tak zároveň advokáta, je jeho oprávněným očekáváním, že mu budou do těchto schránek doručovány písemnosti rozlišené dle postavení, ve kterém se vůči dané písemnosti nachází. K fikci doručení tak nemůže dojít u písemností, které byly doručeny do nesprávné datové schránky.⁵⁰

Doručování do datové schránky tedy správní řád upřednostňuje před doručováním prostřednictvím doručovatele poštovních služeb. V odstavci (3) v § 19 pak správní řád stanoví, že *“Nevylučuje-li to zákon nebo povaha věci, na požádání účastníka řízení správní orgán doručuje na adresu pro doručování nebo elektronickou adresu, kterou mu účastník sdělí, zejména může-li to přispět k urychlení řízení; taková adresa může být sdělena i pro řízení, která mohou být u téhož správního orgánu zahájena v budoucnu.”*⁵¹ Správní orgán tedy nemusí vyhovět jakémukoliv požadavku na doručování. Musí nejprve zvážit, zda

⁴⁹ § 15, zákon č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů

⁵⁰ JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011. 3. vyd. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 81 – 82.

⁵¹ Hlava druhá, Díl čtvrtý, § 19, zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

taková adresa a doručení na ni nepovede ke zbytečným průtahům v řízení. Pokud však doručení na takovou adresu nebrání povaha věci nebo zákon, je-li zřejmé, že naopak doručení na takovou adresu povede k urychlení řízení, většinou požadavku účastníka vyhoví. Pokud tento požadavek odmítne, sdělí tuto skutečnost účastníkovi. Elektronickou adresou se rozumí adresa pro doručování datových zpráv opatřených elektronickým podpisem dle zákona o elektronickém podpisu č. 227/2000 Sb. Adresou pro doručování se rozumí jakákoliv adresa. Pokud jí není adresa trvalého pobytu, pak adresa místa, kde se účastník zdržuje.⁵²

(4) *Do vlastních rukou adresáta se doručují písemnosti podle § 59, § 72 odst. 1, písemnosti, o nichž tak stanoví zvláštní zákon, a jiné písemnosti, nařídí-li to oprávněná úřední osoba.*

(5) *Do vlastních rukou se doručuje i písemnost, u níž hrozí, že by mohla být vydána jinému účastníkovi řízení, který má na věci protichůdný zájem.”*

(6) *Je-li pro řízení třeba, aby bylo doručení doloženo, musí být zajištěn písemný doklad stvrzující, že písemnost byla doručena nebo že poštovní zásilka obsahující písemnost byla dodána, včetně dne, kdy se tak stalo.”⁵³*

Písemností dle § 59 se rozumí předvolání osoby, jejíž účast je nutná, k správnímu orgánu; dle § 72 odst. 1 pak rozhodnutí ve věci a rozhodnutí o procesních otázkách, případně i příkaz, který je zvláštním druhem správního rozhodnutí v příkazním řízení. Při doručování písemností správní orgán také zkoumá, zda nehrozí, že by mohla být písemnost doručena jinému účastníkovi, zvláště tomu, který má na věci protichůdný zájem. Pokud správní orgán doručuje prostřednictvím České pošty, s. p., odpovídá této formě doručení “dodejka”.⁵⁴

§ 20 (1) *Fyzické osobě se písemnost doručuje na adresu pro doručování, na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou jí mají být doručovány písemnosti, na adresu jejího trvalého pobytu, ve věcech podnikání do místa podnikání, nebo při doručování prostřednictvím datové sítě na její elektronickou adresu; fyzické osobě lze však doručit, kdekoli bude zastížena.”⁵⁵*

⁵² JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011. 3. vyd. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 76 – 77.

⁵³ Hlava druhá, Díl čtvrtý, § 19, zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

⁵⁴ JEMELKA, L., PONĎĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011. 3. vyd. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 78 – 79.

⁵⁵ Hlava druhá, Díl čtvrtý, § 20, zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

Této osobě se tedy doručuje na adresu, kterou uvedla správnímu orgánu jako adresu pro doručování a správní orgán tomuto požadavku vyhověl. Dále je možné fyzické osobě doručit písemnost na adresu trvalého pobytu nebo na adresu pro doručování, kterou má evidovanou v informačním systému evidence obyvatel. V důsledku těchto ustanovení můžeme říci, že **správní orgán volí při doručování fyzické osobě tuto posloupnost:**

1. Doručení při úkonu – na místě
2. Doručení do datové schránky
3. Doručení na adresu sdělenou (a schválenou správním orgánem) pro dané řízení
4. Doručení na adresu sdělenou (schválenou správním orgánem) pro řízení zahájená u téhož správního orgánu v budoucnu
5. Doručení na adresu sdělenou v informačním systému evidence obyvatel
6. Doručení na adresu trvalého pobytu

§ 23 (1) *Nebyl-li v případě doručení dle § 20 adresát zastížen a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným dle § 20, písemnost se uloží.*

(3) Písemnost se uloží a) u správního orgánu, který ji vyhotovil, nebo b) u obecního úřadu nebo v provozovně provozovatele poštovních služeb, pokud se doručuje jejich prostřednictvím.

(4) Adresát se vyzve vložení oznámení o neúspěšném doručení písemnosti do poštovní schránky nebo na jiné vhodné místo, aby si uloženou písemnost ve lhůtě 10 dnů vyzvedl.

(5) Zároveň s oznámením podle odstavce 4 se adresát písemně poučí o právních důsledcích, které by jeho případné jednání podle § 24 odst. 1, 3, a 4 vyvolalo nebo o možnosti postupu podle § 24 odst. 2.....

§ 24 (1) *Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.⁵⁶*

Možností doručení jiným způsobem se při nezastížení adresáta má na mysli možnost doručit písemnost zmocněnci pro doručování, popřípadě předání písemnosti jiné vhodné osobě bydlící, působící nebo zaměstnané ve stejném místě nebo okolí a která souhlasí s tím, že písemnost adresátovi předá. To je možné jen u doručování písemností, které nejsou doručovány do vlastních rukou. V případě, že nelze předat písemnost žádným tímto

⁵⁶ Hlava druhá, Díl čtvrtý, § 23 a § 24, zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád

uvedeným způsobem, je písemnost uložena. Pokud se doručuje prostřednictvím České pošty, je písemnost uložena u ní; u správního orgánu se uloží písemnost, kterou správní orgán doručuje sám nebo prostřednictvím policejního orgánu či obecní policie. Doručovatel při nezastižení adresátovi oznámením sdělí kde, odkdy a v kterou denní dobu si může písemnost vyzvednout. Desetidenní lhůta počíná běžet dnem, kdy je možnost si vyzvednout písemnost poprvé. Pokud tak adresát neučiní, považuje se písemnost za doručenou posledním dnem této lhůty, o čemž je správní orgán povinen poučit adresáta.⁵⁷

3.6.2 Doručování v soudním řízení

Doručování v soudním řízení je oproti jinému specifické. Na rozdíl od doručování běžného v ostatních případech může ve svém důsledku navodit vnější obraz, který neodpovídá skutečnosti. To vše z toho důvodu, že pokud se účastník nedostaví k prvnímu jednání ve věci (např. proto, že si nepřevzal písemnost, kde mu toto bylo oznámeno), dojde k rozhodnutí soudu rozsudkem pro zmeškání, přičemž bude mít soud za to, že údaje uvedené v žalobě, jsou pravdivé a nijak je nebude prověřovat. S doručováním jsou tedy spojeny určité následky. V první řadě je to tedy předání informace, která je obsahem písemnosti, i když může být někdy pouze formální předání (písemnost se pokládá za doručenou, aniž by k doručení do rukou adresáta došlo). Dalším následkem je vznik procesní povinnosti nebo práva adresáta (případně zánik práva či povinnosti), ačkoliv takový následek zpravidla nenastává okamžikem doručení písemnosti, ale až po uplynutí určité lhůty. Tento následek je možné rozdělit na několik skupin: a) ztráta procesního práva adresáta poté, kdy uplyne lhůta vázaná na doručení písemnosti (např. ztráta možnosti podat řádný opravný prostředek); b) ztráta možnosti tvrdit a prokazovat hmotněprávní skutečnosti podstatné pro rozhodnutí ve sporu, pokud se účastník v dané lhůtě nevyjádří; c) změna původní procesní povinnosti adresáta na novou (např. soud předvolá adresáta k ústnímu jednání, ten se nedostaví; následně pak musí strpět předvedení k soudu); d)

⁵⁷ JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011. 3. vyd. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8. S. 92 – 95.

obnovení procesních práv a povinností (např. vydání usnesení soudem o pokračování v řízení, kdy odpadnou překážky, pro kterou bylo přerušeno).⁵⁸

3.6.2.1 Doručování v civilním řízení

V civilním řízení (občanskoprávním) doručuje soud písemnost přednostně při jednání nebo jiném soudním úkonu. Pokud to není možné, doručí soud tuto písemnost adresátovi prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky. Teprve pokud není možné takto písemnost doručit, volí soud jako další možnost doručení na žádost adresáta na jinou adresu prostřednictvím doručujícího orgánu nebo na žádost adresáta na jinou elektronickou adresu. Pokud není možné doručit písemnost ani takto, doručí soud písemnost fyzické osobě prostřednictvím doručujícího orgánu na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel, na kterou ji mají být doručovány písemnosti. Jestliže taková adresa v systému uvedena není, pak na adresu místa trvalého pobytu.⁵⁹

Většinu písemností doručuje soud do vlastních rukou adresáta. Vyjímkou jsou „obyčejné“ dopisy, ve kterých například informuje jednu stranu řízení, že si druhá strana zvolila nového právního zástupce. Kdyby se takovýto dopis nepodařilo doručit, neváže se na doručení žádný procesní následek.

Doručování do vlastních rukou s možností uložení

Pokud tedy doručovatel, který písemnost doručuje, zastihne adresáta v místě doručení, předá mu tuto písemnost oproti podpisu na doručence (přední strana obálky), kterou dodá zpátky soudu. Totožnost adresáta zjišťuje podle předloženého průkazu totožnosti. V případě, že adresát na místě doručení zastižen není, vyplní doručovatel levou část doručanky (tj. přední část) a „výzvu a poučení“ na straně zadní. Tyto části vhodí do schránky adresáta. Pokud by například pošta vhodila do schránky svoji výzvu a ne výzvu, která je součástí typizované obálky, v které je vložena doručovaná písemnost, může to

⁵⁸ SVOBODA, K., SUK, M., ZEMAN, P.: *Doručování v soudním řízení*. Praha: Linde Praha, 2009. ISBN 978-80-777-5. S. 12 – 21.

⁵⁹ Část první, Hlava čtvrtá, § 45 a § 46b, zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád

způsobit absolutní neúčinnost doručení. Vlastní písemnost pošta uloží po dobu deseti dnů. Po uplynutí této lhůty se má za to, že byla písemnost doručena – fikce doručení.⁶⁰

Po uplynutí této doby by se měl doručovatel vrátit na místo doručení a dopis vhodit do schránky adresáta, doručenkou pak odešle soudu. Pokud ale doručovatel nenalezne ani adresáta, ani schránku, měl by výzvu a poučení zanechat v místě doručení na „jiném vhodném místě“, čímž se má na mysli například nástěnka v domě, prostor za vstupními dveřmi domu apod. Samotnou písemnost uloží na poště po dobu deseti dnů a stejně jako v předchozím případě, je po uplynutí této doby považována písemnost za doručenu. Dopis pak pošta vrátí soudu a ten vyvěsí sdělení o doručení písemnosti na úřední desce soudu po dobu třiceti dnů. S takovým postupem se však autorka nikdy nesešla. Pokud schránka adresáta chybí, nezanechává poštovní doručovatel výzvu ani pokud ví, že se adresát v místě opravdu zdržuje. To, že za „vhodné místo“ považuje pošta pouze poštovní schránku, není správný výklad ustanovení. Pokud by poštovní doručovatel chtěl, jistě by „vhodných míst“ k zanechání výzvy našel dostatek. Bylo by to vhodné zvláště proto, že je zcela logické, aby byla výzva zanechána na místě, ke kterému má adresát nějaký určitý vztah (nebo měl v minulosti), což se o úřední desce soudu jistě říci nemůže.

Doručování do vlastních rukou bez možnosti uložení

Pokud adresát nebyl zastižen v místě doručení, je postup doručujícího orgánu je veskrze stejný, avšak po uplynutí lhůty k uložení písemnosti na poště (deset dnů), vrátí pošta tuto písemnost soudu. Zde nemůže soud využít fikci doručení. Soud by pak měl hledat jiný způsob, jak písemnost doručit nebo může zvolit postup, ve kterém je možné fikci doručení využít (např. místo přípravného jednání nařídit „obyčejné“ jednání).⁶¹

Doručování typu III

V tomto případě vyplní pošta levou část doručenky, celou doručenkou odtrhne a písemnost vhodí do schránky adresáta. Ta se vhozením do schránky pokládá za doručenu.

Významným institutem při doručování je adresa pro doručování, tedy místo, kam lze písemnost doručit tak, aby ji adresát převzal. Nezáleží přitom na tom, zda se na daném místě opravdu zdržuje či nikoliv. V případě, že soud využívá služeb doručujícího orgánu,

⁶⁰ SVOBODA, K., SUK, M., ZEMAN, P.: *Doručování v soudním řízení*. Praha: Linde Praha, 2009. ISBN 978-80-777-5. S. 29 – 30.

⁶¹ SVOBODA, K., SUK, M., ZEMAN, P.: *Doručování v soudním řízení*. Praha: Linde Praha, 2009. ISBN 978-80-777-5. S. 31.

musí vydat tzv. nařízení k doručení písemnosti, v němž pověří doručující orgán nebo účastníka řízení (případně jeho zástupce) doručením písemnosti, tj. označí doručující orgán; osobu, které se má písemnost doručit; adresu; způsob doručení a možnost, zda lze nebo nelze písemnost uložit v případě nezastižení adresáta. Toto nařízení se provádí pouze zápisem ve spise, není to usnesení.⁶²

Jak již bylo uvedeno výše, v první řadě **doručuje soud při jednání nebo jiném úkonu** soudu. V takovém případě je adresou pro doručování nejen jednacím sál, ale i další prostory, kde může dojít ke kontaktu soudu a adresáta, včetně případu, že může být písemnost doručena adresátovi při nahlížení do spisu. I zde však musí být dodrženy zákonem stanovené postupy a musí být vyplněn průkaz doručení – doručka. Za doručení písemnosti tak nelze považovat pouze pořízení kopie dané písemnosti. Při doručení písemnosti při jednání se o takovém úkonu provádí zápis do protokolu, kde se uvede, jaká písemnost byla doručována, kdo doručení provedl a příjemce písemnosti. Pokud se však protokol při jednání nepořizuje, například z toho důvodu, že soud čím dál častěji využívá při jednání zvukový nebo zvukově obrazový záznam, musí být doručení písemnosti potvrzeno na doručence příjemcem písemnosti.

Prioritním způsobem tzv. dálkového doručování (tj. takového, kdy soud nedoručuje při jednání nebo jiném úkonu soudu) je doručování **prostřednictvím datové sítě do datové schránky**. O těchto datových schránkách bylo pojednáno výše. Soud povinně zjišťuje, zda fyzická osoba takovou datovou schránku má nebo nemá (orgány veřejné moci a právnické osoby mají její zřízení a využívání povinné). Pokud datovou schránku adresát nemá, může soud doručit písemnost jiným způsobem elektronického doručování prostřednictvím veřejné datové sítě; o takový způsob doručení však musí adresát sám požádat, nelze mu ho vnucovat. Jestliže takový způsob adresát využije, je nutné, aby tato adresa byla poskytována s kvalifikovaným certifikátem a přijetí písemnosti adresát do 3 dnů potvrdil. Soud může s účastníkem v průběhu řízení komunikovat i běžnou emailovou poštou (např. sdělení o prodloužení soudcovské lhůty, žádost o informace apod.), avšak pokud na ně adresát nereaguje, nemůže je soud považovat za doručené.⁶³

⁶² tamtéž

⁶³ JIRSA, J., TREBATICKÝ, P., KORBEL, F. a kol.: *Občanské soudní řízení: Soudcovský komentář, kniha I., § 1 – 78g občanského soudního řádu, dle stavu k 1. 1. 2014*. Praha: Havlíček Brain Team, 2014. 528 s. ISBN 978-80-87110-939-7. S. 326.

Dalším způsobem, kterým soud doručuje, pokud nedoručuje při jednání či do datové schránky, je **doručování na adresu pro doručování nebo místo, kde bude adresát zastížen**, případně pokud o to adresát požádá, tak i **na adresu, kterou soudu sdělil**. Místem, kde bude adresát k zastížení, je kterékoliv místo, kde lze adresáta zastihnout, avšak pouze v České republice. Může jím být např. divadlo, letiště po návratu z pracovní cesty, pracoviště apod. V takovém případě zvolí soud pro doručení většinou soudního doručovatele nebo příslušníka justiční stráže, neboť lze s nimi (oproti velkému doručovateli jako je Česká pošta) dohodnout individuální čas a místo doručení. Adresou pro doručování se má na mysli místo, kam se adresátovi mají písemnosti doručovat, a to i v případě, že se na daném místě adresát nezdržuje. Je tedy možné doručit písemnost např. i do tzv. P. O. BOXU či do zaměstnání, pokud si tuto možnost adresát zvolí, ať už výslovně nebo mlčky (např. uvede tuto adresu v podání).⁶⁴

Není-li vybrána žádná z možností uvedených výše, doručuje se písemnost prostřednictvím doručujícího orgánu fyzické osobě **na adresu evidovanou v informačním systému evidence obyvatel**, na kterou jí mají být doručovány písemnosti. Pokud taková adresa není v systému uvedena, doručuje se fyzické osobě **na adresu místa trvalého pobytu**. Na žádost adresáta je totiž možné uvést adresu pro doručování přímo v informačním systému evidence obyvatel (viz výše). Tato možnost je především v zájmu samotného adresáta, aby se k němu dostala potřebná korespondence, je zdůrazněna odpovědnost samotného adresáta za účinky doručení. Pokud tuto adresu adresát neuvede či neprovede změnu trvalého pobytu a soud se bude řídit adresou uvedenou v informačním systému, nemůže adresát namítat neúčinnost doručení z důvodu, že se na této adrese trvale nezdržuje. V takovém případě postupuje soud následovně:

1. učiní **dotaz na evidenci obyvatel** a zjistí adresu evidovanou pro danou fyzickou osobu
2. z této evidence zároveň **zjistí, zda není evidována odlišná adresa** pro doručování; pokud ano, doručí na tuto adresu
3. vyjímečně **zahájí pátrání po adresátovi**, pokud dojde k závěru, že je nutné písemnost předat a seznámit adresáta s obsahem

⁶⁴ JIRSA, J., TREBATICKÝ, P., KORBEL, F. a kol.: *Občanské soudní řízení: Soudcovský komentář, kniha I., § 1 – 78g občanského soudního řádu, dle stavu k 1. 1. 2014*. Praha: Havlíček Brain Team, 2014. 528 s. ISBN 978-80-8710-939-7. S. 327.

4. pokračuje v řízení s **využitím institutu fikce doručení**, nezjistí-li jinou adresu, kde by bylo možno písemnost předat tak, aby se s ní adresát seznámil.⁶⁵

Doručujícím orgánem jsou soudní doručovatelé, orgány Justiční stráže, soudní exekutoři a provozovatelé poštovních služeb. Mohou jím být i např. Vězeňská služba (jde-li o doručování fyzickým osobám ve výkonu trestu odnětí svobody nebo ve vazbě), ústav pro výkon zabezpečovací detence (jde-li o doručování osobám umístěným v tomto zařízení), krajská vojenská velitelství (jde-li o doručování vojákům v činné službě a nelze doručit jinak), Ministerstvo spravedlnosti (jde-li o doručování fyzickým osobám požívajícím diplomatické výsady a imunity) a další orgány.⁶⁶

V určitých, zákonem určených případech, lze fikci doručení negovat. Nelze tak ale učinit z důvodu, že se na dané adrese účastník nezdržuje a nemohl si tedy převzít písemnost. Naopak lze neúčinnost využít i při doručování do datové schránky, a to z omluvitelných důvodů. Tímto důvodem může být například dlouhodobá hospitalizace v nemocnici nebo dlouhodobá služební cesta, případně dovolená. Návrh na určení neúčinnosti doručení je možné podat soudu do patnácti dnů ode dne, kdy se s doručovanou písemností adresát seznámil nebo seznámit mohl. Pokud soud návrhu vyhoví, považuje se za den doručení písemnosti den právní moci rozhodnutí o neúčinnosti.

3.6.3 Doručování fyzickým osobám na adresu ohlašovny

Pokud má občan trvalý pobyt na adrese ohlašovny a neuvede do informačního systému evidence obyvatel jinou adresu, na kterou mu má být doručováno, doručuje se této osobě na adresu ohlašovny. Pro doručování písemností nemá fakt, že objekt ohlašovny není určen k bydlení, rekreaci či ubytování, žádný význam, a není tedy možné, aby dotyčný v tomto objektu opravdu bydlel. Jak bylo uvedeno již výše, má institut trvalého pobytu pouze evidenční charakter. Je v zájmu dané osoby si doručenou poštu vyzvedávat.

⁶⁵ JIRSA, J., TREBATICKÝ, P., KORBEL, F. a kol.: *Občanské soudní řízení: Soudcovský komentář, kniha I., § 1 – 78g občanského soudního řádu, dle stavu k 1. 1. 2014*. Praha: Havlíček Brain Team, 2014. 528 s. ISBN 978-80-8710-939-7. S. 330 - 331.

⁶⁶ Část první, Hlava čtvrtá, § 48, zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád

Doručování osobám, které mají trvalý pobyt v sídle ohlašovny, je poměrně složité. Pokud si taková osoba nezvolí jinou adresu, na kterou jí má být doručováno a neuvede ji v informačním systému, má ještě další možnosti, jak tuto situaci ulehčit jak sobě, tak orgánům veřejné moci. Již jsme tyto možnosti uvedli výše, pro připomenutí je zopakujeme: Může si například na poště zřídit schránku, kam se mu veškerá pošta ukládá, tato služba je však placená. Také si může zřídit tzv. odnos, kdy mu pošta veškerou korespondenci ukládá a dotyčný si ji pravidelně, max. 1x za 14 dní vyzvedává. Může si i případně zřídit tzv. dosílku, tedy uvede na poště jinou adresu, na kterou mu pak tento doručovatel veškerou korespondenci přeposílá; tato služba je také placená. Fyzické osoby si mohou zřídit datovou schránku, na kterou jsou jim pak zasílány písemnosti přednostně. To, zda daná osoba má či nemá datovou schránku, se ověřuje v registru obyvatel.

Jestliže si osoba nezvolí ani jednu z možností uvedených výše, **doručuje se mu korespondence na adresu trvalého pobytu, tj. na adresu sídla ohlašovny**. Pro tyto účely je na každém takovém úřadě (ohlašovně) zřízeno místo, kde se pro tyto osoby došlá korespondence soustřeďuje. V případě písemností určených do vlastních rukou (obálky s modrým, červeným a zeleným pruhem) pošta na úřad doručí pouze oznámení o možnosti si zásilku převzít, výzvu a poučení (dále jen oznámení) a vlastní písemnost si ponechá na pobočce. Po uplynutí úložní doby, pokud nedojde k vyzvednutí písemnosti, úřad dané oznámení skartuje a naopak pošta vrátí zásilku zpět odesílateli s vyznačením, že adresát byl vyzván k vyzvednutí spolu s poučením a den, kdy tak bylo učiněno. V takovém případě následuje fikce doručení desátým dnem. Pokud takovému občanovi zasílá nějakou korespondenci obec, činí tak tzv. vnitřní poštou. V případě, že se jedná o písemnost určenou do vlastních rukou, je ponechána na určeném místě úřadu po dobu 10 dnů. Po uplynutí této doby příslušný úředník oddělí tzv. doručenkou, kterou předá příslušnému odboru úřadu nebo přímo tomu, kdo písemnost zpracoval. Příslušný pracovník (např. úředník na podatelně) na této doručence vyznačí desátý den, orazítkuje a podepíše. Také zde platí uplynutím desátého dne fikce doručení. Vlastní písemnost se na určeném místě skladuje 6 měsíců a po uplynutí této doby je předána tomu, kdo ji zpracoval (příslušnému odboru či přímo příslušnému pracovníkovi). Ten ji poté uloží do příslušného spisu. V případě obyčejné korespondence je postup stejný, jen po uplynutí 6 měsíců je skartována. Je tedy zřejmé, že ohlašovněm tak vznikají další náklady na zvětšení prostorů, kam mohou

tuto korespondenci ukládat, a i samozřejmě na pracovníky, kteří mají daleko více práce s hledáním písemností, hlídáním lhůt, skartací atd.⁶⁷

Zda je možné, aby nastala fikce doručení podle ustanovení § 24 odst. 1 i při doručování na adresu ohlašovny, se zabýval i poradní sbor ministerstva vnitra. Ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu pak vydal Závěr č. 123, ve kterém uvádí, že tato **fikce doručení může nastat i při doručování na adresu ohlašovny**. Ta nastane, pokud správní orgán přijal oznámení o neúspěšném doručení takové písemnosti a zároveň měl adresát možnost si tuto písemnost vyzvednout v dané desetidenní lhůtě na místě, kde byla uložena. V odůvodnění tohoto rozhodnutí poradní sbor ministerstva vnitra uvádí, že skutečnost, že je fyzická osoba přihlášena k trvalému pobytu v objektu určeném pro bydlení, rekreaci či ubytování, nebo naopak v objektu, který pro bydlení určen není (tj. na ohlašovně), nemá ohledně požadavků na doručování stanovených zákonem žádný význam, neboť institut trvalého pobytu má pouze evidenční charakter. Na adresu ohlašovny lze doručovat i dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 28/2011 – 131 ze dne 31. 5. 2011, který uvádí, že *“.... Je sice logické, že osoby s takovým trvalým pobytem na daném místě fakticky nebydlí, ovšem je jejich zájmem, aby sledovaly doručování na danou adresu, zejména za situace, kdy vedou správní řízení, v němž nepožádaly o doručování na jinou možnou adresu.”* Dal tak za pravdu rozhodnutí Krajského soudu, který konstatoval, že pokud daná osoba žádnou doručovací adresu nesdělí, tak je jí doručováno na adresu trvalého pobytu, což je v tomto případě na adresu ohlašovny. To, že se na takovém místě adresát nezdržuje a nevyzvedává si korespondenci, jde pouze k tíži adresáta, neboť je mu řádně doručováno. Podobně o tom pojednává i Judikatura Nejvyššího správního soudu, tedy Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007, č. j. As 64/2005 – 108, ve kterém se konstatuje, že *“...”V řízeních dle správního řádu pak v případě, že je občanovi zrušeno místo trvalého pobytu a stane se jím ohlašovna, lze po něm jistě spravedlivě žádat, aby orgánům, u nichž nějaké řízení svou žádostí vyvolal, sdělil adresu pro doručování ve smyslu § 19 odst. 3 správního řádu, případně aby docházel na ohlašovnu či sledoval úřední desku rozhodujícího orgánu.”* Fikci doručení tak bude možné uplatňovat i při doručování na adresu ohlašovny, neboť ta je zcela jistě jiným vhodným místem, kde se může adresát o možnosti vyzvednout si písemnost dozvědět. Ohlašovna by také měla umožnit vyvěšení

⁶⁷ VÉLOVÁ, J., referentka odboru správních agend a dopravy MěÚ Varnsdorf, Varnsdorf 8. 3. 2016

daného oznámení tak, aby se s ním mohl adresát v dané desetidenní lhůtě seznámit a písemnost si tak vyzvednout. **Pokud ale ohlašovna předem prohlásí, že nebude písemnosti pro adresáty, kteří mají na její adrese trvalý pobyt, přijímat a ani neposkytne žádnou součinnost při jejich doručování, fikce doručení nenastane,** protože ohlašovna nepřeveze oznámení o neúspěšném doručení písemnosti a nemůže tak ani adresátovi umožnit, aby se o možnosti vyzvednout si písemnost dozvěděl. V takovém případě se bude jednat o situaci, kdy se dle správního řádu nedaří prokazatelně doručovat, a proto musí daný **orgán veřejné moci doručovat písemnost veřejnou vyhláškou nebo ustanovit dané osobě opatrovníka.** Stejně tak se bude doručovat osobám, které sice mají na adrese ohlašovny trvalý pobyt, avšak odesílající orgán o nich přesvědčivě ví, že se na adrese svého trvalého pobytu nezdržují (což na adrese ohlašovny samozřejmě nelze) a opakovaně si zde poštu nepřebírají.⁶⁸

3.7 Dopady doručování na adresu ohlašovny ve státní správě a soudnictví

Dle výše uvedeného jsou tedy 2 možnosti, jak může ohlašovna při přebírání korespondence pro osoby s trvalým pobytem na ohlašovně postupovat, neboť žádný zákon či jiné nařízení o postupu v těchto případech není vydáno.

Prvním z nich je, že veškerou poštu pro tyto osoby **přebírá**. V takovém případě tedy pro danou osobu přebírá a uchovává korespondenci jak “obyčejnou”, tak doporučenou či do vlastních rukou. V případě písemností určených do vlastních rukou se většinou jedná spíše o převzetí oznámení o uložení zásilky a “výzvy a poučení”. Ohlašovna poté oznámí a vyzve danou osobu k vyzvednutí písemnosti v určité lhůtě a na určitém místě. Pokud tak adresát neučiní, nastává fikce doručení uplynutím desetidenní lhůty.

Druhým případem je, že úřad (ohlašovna) pro osoby s trvalým pobytem na adrese ohlašovny **nepřebírá**. Nechává tedy na adresátovi veškerou odpovědnost s přebíráním jeho

⁶⁸ Závěr č. 123 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013: Doručování fyzickým osobám na adresu ohlašovny. In: *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha, 2013 [cit. 2016-03-08]. Dostupné z: www.mvcr.cz/./123-2013-dorucovani-fyzickym-osobam-na-adresu-ohlasovny.aspx

korrespondence a zajištěním si jiného způsobu jejího přebírání. Některé úřady nepřebírají doslova žádnou korespondenci, jiné úřady jsou ochotné alespoň přebírat oznámení o uložení zásilky a výzvu s poučením. Pokud nepřeberou žádnou korespondenci, není možné, aby nastala fikce doručení marným uplynutím desetidenní lhůty k vyzvednutí zásilky, neboť adresát nebyl ani vyzván k vyzvednutí zásilky oznámením o neúspěšném doručení písemnosti, ani nebyl poučen o možných důsledcích, pokud tak neučiní. Jestliže bude tato skutečnost známa odesílajícímu orgánu, bude této osobě doručovat veřejnou vyhláškou, neboť se bude jednat o osobu, které se prokazatelně doručovat nedaří. Obtížnější už to bude v případě, že tato skutečnost (ať to, že se jedná o adresu ohlašovny, nebo to, že daná ohlašovna nepřebírá pro tyto osoby korespondenci) odesílajícímu orgánu známa nebude.

Důvody pro nepřebírání korespondence ohlašovnou pro osoby s trvalým pobytem na adrese ohlašovny mohou být různé. Některý úřad (ohlašovna) může argumentovat tím, že mu vzniknou neúměrně vysoké náklady, např. na úpravu prostoru nebo na dalšího pracovníka, který bude muset mít přebírání korespondence a s tím spojené úkony na starosti. Jiné úřady argumentují tím, že na sídlo ohlašovny nelze doručovat, neboť v dané budově úřadu nikdo z občanů s úřední adresou fyzicky nebydlí a tudíž jim žádnou korespondenci nelze doručit.

V současné době **neexistuje žádný obecně závazný právní předpis, který by ukládal úřadům, v sídle jejichž ohlašovny je adresát přihlášen k trvalému pobytu, povinnost, aby přebíraly oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, výzvu a poučení.** Jestliže tak ale úřad odmítá činit, maří doručování odesílajícímu orgánu, včetně možnosti uplatnit fikci doručení.

Vzhledem k tomu, že jsou správní orgány ze zákona povinny vzájemně spolupracovat v zájmu dobré správy, bylo by v těchto případech velmi vhodné, aby oznámení o neúspěšném doručení písemnosti, výzvu a poučení přebíraly a svým negativním postojem nekladly překážky jiným správním orgánům či soudům.

Správním orgánem zde dle § 1 správního řádu rozumíme orgány moci výkonné, orgány územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob,

pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy.⁶⁹ Vzájemnou spolupráci těchto orgánů pak stanoví § 8 správního řádu.⁷⁰

3.8 Návrh změny zákona o evidenci obyvatel

V současné době připravuje Ministerstvo vnitra nový zákon o evidenci obyvatel. Nebude se tedy jednat o jeho novelizaci, neboť četné novelizace má už tento zákon za sebou, ale o zcela nový zákon v rámci řešení problému právní úpravy evidence obyvatel. Účinnost tohoto nového zákona se prozatím předpokládá od roku 2018. V rámci této úpravy problematiky evidence obyvatel by mělo dojít ke změně evidenčního charakteru, na kterém je zákon postaven nyní (trvalý pobyt), a to na základě problémů, které se v praxi v době jeho účinnosti ukázaly, na charakter ohlašovací. Věcný záměr tohoto zákona zavádí ohlašovací povinnost občana hlásit trvalý pobyt dle skutečného místa, kde se daná osoba skutečně zdržuje.⁷¹

Základní a nejdůležitější institut, který bude v rámci tohoto zákona změněn, je trvalý pobyt občana České republiky. V současné době je to institut především evidenční, ve skutečnosti je mnohokrát hlášený trvalý pobyt osoby zcela odlišný od místa, kde se opravdu zdržuje (viz výše). Tento fakt s sebou přináší určité problémy. Může se jednat např. o nerovnoměrnost v rozdělování státních příspěvků na činnost státní správy, ale zároveň i potíže spojené s úkony s konkrétními fyzickými osobami, např. právě při doručování. Dále je trvalý pobyt důležitý pro určování místní příslušnosti některých správních úřadů, především finančních. V případě správy daně má toto určení význam pro podání příznání k dani z příjmu fyzických osob, neboť trvalý pobyt je určujícím faktorem z hlediska správy daní. Pro odklon evidenčního charakteru svědčí i Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 64/2005 ze dne 6. 2. 2007: *“Podle své volby tak může (občan) pobývat i na více místech. Pouze na jednom místě však může mít pobyt trvalý (adresu), a s*

⁶⁹ Část první, hlava první, § 1 odst. 1, zákon č. 500/2004 Sb. správní řád.

⁷⁰ Část první, hlava druhá, § 8 odst. 2, zákon č. 500/2004 Sb. správní řád.

⁷¹ SOUČEK, Jiří G. *Návrh věcného záměru zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech*. In: Vláda České republiky [online]. Praha, 2015 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/mimoradna-legislativni-rada-vlady-schvalila-vecny-zamer-zakona-odobrovolnictvi-134546/>

tím, kde je evidováno místo jeho trvalého pobytu je spojena řada důsledků jak pro něho, tak i 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.”⁷²

Pokud dojde v souvislosti s připravovaným zákonem ke změně bydliště z fiktivní adresy na skutečnou, doje i ke změně daňových povinností, neboť daňové přiznání bude příslušná osoba podávat tomu finančnímu úřadu, který je **místně příslušný dle správně (nově) uvedeného trvalého pobytu**. K tomu samozřejmě nedojde, pokud se tento trvalý pobyt změní ve stejném územním obvodu. Stejně tak to bude u místní příslušnosti soudu. Občanský soudní řád stanoví, že k řízení je příslušný obecný soud žalovaného, přičemž u fyzické osoby je to zpravidla okresní soud, v jehož obvodu má daná osoba bydliště. Tímto bydlištěm se zpravidla rozumí místo (obec), kde osoba bydlí s úmyslem se trvale zdržovat, a je již vedlejší, zda je toto bydliště shodné s trvalým pobytem dané osoby. Samozřejmě je takových oblastí ve skutečnosti daleko více, např. placení poplatků za svoz odpadu, výkon volebního práva, přihlašování dětí do školky a spousta dalších situací běžného života. Na základě těchto a dalších skutečností lze u nově připravovaného zákona předpokládat obsahové sjednocení pojmů trvalý pobyt a bydliště.⁷³

Velmi významnou oblastí, která se trvalého pobytu dotýká, je činnost exekutorů. I když při své činnosti nejsou exekutoři vázáni místem trvalého pobytu, ale i místem pobytu skutečného, tak, jak jej zjistí při své činnosti, jsou touto jejich činností často dotčeny i osoby, které s exekucí povinného nemají nic společného. Majitelé bytů a domů (objektů) se v souvislosti s připravovaným zákonem obávají především toho, že nespolehlivý nájemník bude adresu tohoto objektu uvádět jako své trvalé bydliště i po skončení faktického nájmu. V budoucnu je totiž počítáno s tím, že nahlášení trvalého bydliště v nájemním bytě (domě) nebude vázáno na souhlas vlastníka dané nemovitosti. V takovém případě by bylo možno řešit tuto situaci speciálním ustanovením v nájemní smlouvě, které by stanovilo, že trvalý pobyt je umožněn pouze po dobu platnosti takovéto nájemní

⁷² KALIŠ, P., FUKSOVÁ, V.: *Připravované změny v zákoně o evidenci obyvatel a jejich praktické důsledky*. In: E-pravo [online]. 2015 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/pripravovane-zmeny-v-zakone-o-evidenci-obyvatel-a-jejich-prakticke-dusledky-98744.html>

⁷³ KALIŠ, P., FUKSOVÁ, V.: *Připravované změny v zákoně o evidenci obyvatel a jejich praktické důsledky*. In: E-pravo [online]. 2015 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/pripravovane-zmeny-v-zakone-o-evidenci-obyvatel-a-jejich-prakticke-dusledky-98744.html>

smlouvy, čímž by se mohlo předejít situaci, kdy by mohl exekutor přijít na adresu, kterou daná osoba uvádí jako trvalý pobyt, přestože již na uvedené adrese nebydlí.⁷⁴

Navrhovaná úprava je předkládána především z důvodu rostoucího počtu osob, kteří mají hlášen trvalý pobyt na adrese ohlašovny. Tento stav je nežádoucí, veškerá případná správní a soudní řízení prodlužuje (v případě, že si daná osoba poštu nevyzvedává náležitým způsobem, což je v takové situaci většina). Měl by být zrušen požadavek souhlasu vlastníka objektu k přihlášení k trvalému pobytu, zároveň by mělo být umožněno přihlásit se k trvalému pobytu v nebytových prostorech. Dále navrhovaná úprava pojednává o institutu tzv. fiktivní adresy pro případy, kdy by nebylo možné splnit povinnost nahlásit skutečné místo, kde se osoba zdržuje. Neměla by s tím být spojena žádná práva, ani povinnosti, účelem by mělo být pouze určení místní příslušnosti a doručování.⁷⁵

Aby se se vznikem povinnosti hlásit změnu trvalého pobytu dle skutečného místa, kde osoba žije, nestalo, že budou úřady zahlceny požadavky na změnu, počítá návrh zákona s tříletou překlenovací lhůtou, tj. vlastní přímá povinnost mít takové bydliště nahlášeno dle skutečnosti od roku 2021. V případě nesplnění této povinnosti do patnácti dnů od nastalé změny by občanovi hrozila pokuta ve výši 15.000,- Kč.

Legislativní rada vlády prozatím projednávání tohoto zákona přerušila.

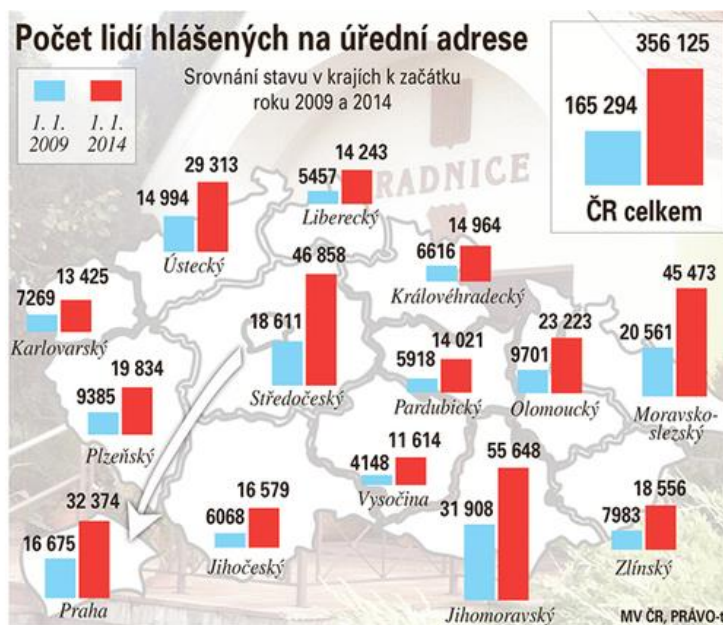
3.9 Vlastní podněty na úpravu institutu úřední adresy

Počet osob, které mají trvalý pobyt na adrese ohlašovny, rok od roku roste. Je zřejmé, že tak roste nejen počet těch, kteří prostě v místě opravdového bydliště být přihlášení nemohou, či o ty, kteří jsou opravdu bez domova, ale roste tak počet i takových osob, kteří se tímto chtějí skrýt před exekutory či soudy nebo policií. Nejvíce po změnách

⁷⁴ tamtéž

⁷⁵ KALIŠ, P., FUKSOVÁ, V.: *Připravované změny v zákoně o evidenci obyvatel a jejich praktické důsledky*. In: E-pravo [online]. 2015 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/pripavovane-zmeny-v-zakone-o-evidenci-obyvatel-a-jejich-prakticke-dusledky-98744.html>

volají samozřejmě obce, neboť právě jim přináší tato skutečnost stále větší a větší problémy a náklady, stejně tak soudům či policii.



Obrázek 1 - Počet lidí hlášených na úřední adrese 1

Většina lidí se asi shodne, že je nutné zabránit tomu, aby se institut trvalého pobytu na adrese ohlašovny zneužíval.

Někdo navrhuje, aby taková osoba nemohla vlastnit řidičský průkaz, tak, jak je tomu nyní v případě neplacení výživného. Takovým osobám je řidičský průkaz odebrán, je ponechán pouze těm, pro které je zdrojem pravidelného příjmu. Další navrhují, aby tyto osoby nemohly vlastnit pas nebo živnostenský list.

K možnosti, aby takové osoby nemohly být živnostníkem či podnikatelem, se přiklání i autorka práce. Domnívá se, že poctivý podnikatel nemá problém uvést adresu, na které se zdržuje, do systému evidence obyvatel, přestože trvalý pobyt může mít na adrese ohlašovny třeba právě proto, že mu skončilo užívací právo k objektu, kde byl k trvalému pobytu přihlášen dříve. Proto autorka vítá, že přihlášení k trvalému pobytu by již nebylo vázáno na souhlas vlastníka nemovitosti, ale pouze na dobu platnosti nájemní smlouvy. Pokud by i přesto daná osoba adresu bydliště do systému evidence obyvatel neuvedla, jeví se tak autorce jako osoba nedůvěryhodná, osoba, která podniká nepoctivě, např. nechá si

předem zaplatit za práci, kterou následně neodvede. Když se ho poté zákazník snaží najít, zjistí, že má adresu na ohlašovně a ztrácí tak možnost osobu dohledat. Pokud mu způsobí škodu menší než pět tisíc korun, není takové jednání trestným činem, a podvedený si vymáhání takové škody soudem či oznámením na policii skoro jistě rozmyslí.

Další možností je u takových osob zjišťování na katastru nemovitostí, zda nejsou vlastníky nějaké nemovitosti, kde by mohly mít trvalý pobyt přihlášený; v tom případě by měla být zavedena povinnost se na adresu takového objektu přihlásit.

V neposlední řadě autorka navrhuje zvýšení správního poplatku při správním řízení vedeného na návrh ke zrušení trvalého pobytu ze současných 100,- Kč minimálně na 500,- Kč, i když ani tato výše náklady úřadu nemůže pokrýt.

4 PRAKTICKÁ ČÁST

Druhá část této diplomové práce je věnována dotazníkovému šetření, jeho průběhu a výsledkům. Nejprve byl stanoven cíl šetření, poté byl zvolen výzkumný vzorek, definovány otázky, na které byly hledány odpovědi, a na závěr byl koncipován desing a metodologie šetření. Tyto pojmy si přiblížíme blíže a poté popíšeme techniku sběru dat a budeme analyzovat získaná data. Na konci této práce pak tato data budou prezentována.

4.1 Cíl šetření

Cílem dotazníkového šetření bylo zjistit, jak vysoké jsou počty osob s tzv. úřední adresou v Ústeckém a Středočeském kraji a v hlavním městě Praze. Tyto údaje nejsou nikde zveřejněny, málokterý úřad si vede statistiku sám. Proto byly osloveny pouze úřady v obcích s rozšířenou působností. Přesto je z tohoto vzorku možné získat data pro představu o počtu osob s trvalým pobytem na ohlašovně, jejich věkové struktury a také kromě jiného získat přímo od úředníků, kteří se této problematice věnují přímo ve své práci a nejsou tedy jen teoretici, ale praktici v pravém slova smyslu, názory a nápady na možné změny v zákoně o evidenci obyvatel, které by ve svém důsledku mohly vést ke snížení počtu osob s úřední adresou.

4.1.1 Výzkumný vzorek

Jako výzkumný vzorek byly vybrány úřady v obcích s rozšířenou působností v Ústeckém a Středočeském kraji a magistrát hlavního města Prahy. Jedná se tedy o obce (resp. města): Ústecký kraj - Bílina, Děčín, Chomutov, Kadaň, Litoměřice, Litvínov, Louny, Lovosice, Most, Podbořany, Roudnice nad Labem, Rumburk, Teplice, Ústí nad Labem, Varnsdorf, Žatec; Středočeský kraj – Benešov, Beroun, Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, Čáslav, Černošice, Český Brod, Dobříš, Hořovice, Kladno, Kolín, Kralupy nad Vltavou, Kutná Hora, Lysá nad Labem, Mělník, Mladá Boleslav, Mnichovo Hradiště,

Neratovice, Nymburk, Poděbrady, Příbram, Rakovník, Říčany, Sedlčany, Slaný, Vlašim, Votice; Praha. Šetření tedy zahrnuje 43 respondentů, pracoviště, která mají v kompetenci evidenci obyvatel.

Výběr tohoto vzorku byl záměrný, neboť v Ústeckém kraji se autorka narodila a stále žije, do Středočeského kraje neustále směřují její kroky, zejména z důvodu vysokoškolského studia.

4.1.2 Dotazníkové otázky

V dotazníku zasílaném na úřady obcí byly kladeny otázky:

- * Úroveň obce?
- * Počet obyvatel obce/města k 31. 12. 2015
- * Počet obyvatel s trvalým pobytem na ohlašovně k 31. 12. 2015
- * Převažují mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně muži nebo ženy?
- * Mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně převažují osoby ve věku?
- * Seřad'te důvody udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny
- * Seřad'te důvody, které dle subjektivního názoru vedou k udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny
- * Je dle subjektivního názoru návrh změny zákona o evidenci obyvatel, který byl předložen ministerstvem vnitra vládě k posouzení a měl by mít platnost od r. 2018, dostačující?
- * Pokud bylo v předchozí otázce zaškrtnuto NE, proč si to myslíte?
- * Vlastní podněty úředníků ke změně tak, aby byl současný stav ovlivněn k lepšímu?

Bylo tak koncipováno 10 otázek, které ve svém počtu ještě stále zaručují ochotu úředníků na ně odpovědět. Při vyšším počtu už nastává riziko, že takový dotazník bude úředníky od práce zdržovat a poroste jejich neochota na něj reagovat.

Z toho důvodu byly otázky zaměřeny přímo na výzkum daného problému, především na sdělení počtu osob s úřední adresou v poměru k počtu obyvatel v dané obci (městě) a také na důvody, které k udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny mohou vést, ať už důvody objektivní – uváděné navrhovateli tohoto řízení, či důvody subjektivní – dle vlastního mínění úředníků, které za těmi uváděnými stojí opravdu v pozadí.

4.1.3 Desing a metodologické šetření

Za účelem zjištění požadovaných dat byla zvolena metoda dotazníkového šetření. Byl koncipován dotazník s 10 otázkami uvedených pouze na 1 straně listu, a to proto, aby byla podpořena ochota respondentů na tento dotazník odpovědět. Na tyto otázky respondenti odpovídali písemnou formou.

Otázky byly pokládány jak uzavřené, tak otevřené. Uzavřené jsou otázky, kde respondenti mohli vybrat odpověď z předem připravených alternativ, např. *Otázka - Převažují mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně muži nebo ženy? Odpověď – Muži ____ Ženy ____*. Otevřené otázky jsou takové, kde zjišťujeme širší informace, např. *Otázka – Co by jste sami (úředníci) navrhovali změnit tak, aby byl současný stav ovlivněn k lepšímu? Odpověď volná, dle názoru úředníka.*

4.1.4 Technika sběru dat

Vzhledem k tomu, že autorka je zaměstnána a studuje při zaměstnání, nebylo možné kontaktovat respondenty osobně. Rozhodla se tedy pro druhou nabízející se možnost, a to kontaktování úředníků skrze úřední emaily (kvantitativní metodou sběru dat) uváděné na stránkách obcí. Vždy byli vybíráni vedoucí odborů, kteří mají na starosti evidenci obyvatel.

Někteří úředníci odpověď zaslali téměř okamžitě následující den po zaslání dotazu, někteří tento dotazník zaslali až po opětovné prosbě o zaslání a uvedení důvodů, které autorku vedou jak k sepsání diplomové práce, tak k žádosti o poskytnutí informací, které jinak nelze dohledat. Některé úřednice byly velmi ochotné (z naprosté většiny to byly ženy), některé už méně, tak, jak to v běžném životě bývá všude. Někdo z vedoucích pracovníků zpracovával a následně odesílal data osobně, někdo o to požádal svého podřízeného. Je zřejmé, že některé úřady uvedené údaje evidují a mají je k dispozici, někde však tuto evidenci neprovádějí a vyplnění takového dotazníku pro úředníka představuje práci navíc, za kterou není ohodnocen a která ho v té chvíli odvádí od jeho

vlastní práce. Přesto během 45 dní, kdy byl dotazník na úřady zasilán, odpověděli (i když někteří jen částečně) všichni.

4.1.5 Analýza získaných dat

Získaná data budou zpracována obsahovou analýzou, která je rozbořením obsahu záznamu určité komunikace. To se týká především otevřených otázek, na které měli respondenti možnost volně odpovědět. Vedle toho budou data zanesena do výšečových a sloupcových grafů, které budou přesně popsány, tak, aby bylo zřejmé, na jakou otázku udávají odpověď. Poté budou jednotlivé písemné odpovědi respondentů interpretovány.

4.2 Dotazník

Dotazník, který byl respondentům zasilán emailovou cestou, byl zpracován samostatně autorkou této diplomové práce.

Jeho sestavení bylo provedeno v programu Word, u kterého autorka předpokládala, že ho podporuje většina počítačů a pro respondenty tak bude snadnější na něj odpovědět – buď přímo v dotazníku, nebo po jeho vytisknutí přímo zapsáním odpovědí do vlastního dotazníku a následně jeho oskenováním do přílohy odpovědního emailu.

Vlastní dotazník je uveden na následující straně. Byl pouze zmenšen tak, aby se do této práce vešel celý na jednu stranu, neboť v této práci je použito jiné formátování stran, než bylo použito při vytvoření tohoto dotazníku.

DOTAZNÍK

1) Zaškrtněte dle úrovně obce:

- obec s rozšířenou působností
 magistrát statutárního města
 magistrát hlavního města Prahy

2) Počet obyvatel obce/města k 31. 12. 2015:

.....

3) Počet obyvatel s trvalým pobytem na ohlašovně k 31. 12. 2015:

.....

4) Převažují mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně muži nebo ženy?

- MUŽI ŽENY

5) Mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně převažují osoby ve věku:

- 0 – 20 21 – 35 36 – 50 51 – 65 66 a výše

6) Seřad'te důvody udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny, a to přiřazením čísla od 1 do 5 (1 – nejčastější, 5 – nejméně časté):

- ztráta trvalého pobytu (ztráta některého z právních titulů k užívání bytu či domu)
 rozvod (1 z partnerů ztratí trvalý pobyt)
 pobyt v zahraničí (návrat po dlouhodobém pobytu)
dětí, jejichž jeden rodič (opatrovník) je cizinec
 úplné ukončení trvalého pobytu (z vůle dotyčné osoby spojené s navrácením OP)

7) Seřad'te důvody, které (dle Vašeho subjektivního názoru) vedou k udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny od čísla 1 do 6 (1 - nejčastější, 6 - nejméně časté):

- exekuce
 lidé bez domova
 ztráta trvalého pobytu
 návrat po dlouhodobém pobytu v zahraničí
 podvodné jednání (např. podvodné podnikání)
 ukončení trvalého pobytu v ČR z důvodu brzkého dlouhodobého pobytu

v zahraničí

8) Je (dle Vašeho subjektivního názoru) návrh změny zákona o evidenci obyvatel, který byl předložen ministerstvem vnitra vládě k posouzení a měl by mít platnost od r. 2018, dostačující?

- ANO NE Ještě jsem se s ním neseznámil/a

9) Pokud jste v otázce č. 8 zaškrtnuli možnost NE, uveďte, prosím, proč si to myslíte?

.....
.....
.....

10) Co by jste sami (úředníci) navrhovali změnit tak, aby byl současný stav ovlivněn k lepšímu? (Případně doplnit do zákona či něco naopak vypustit...)

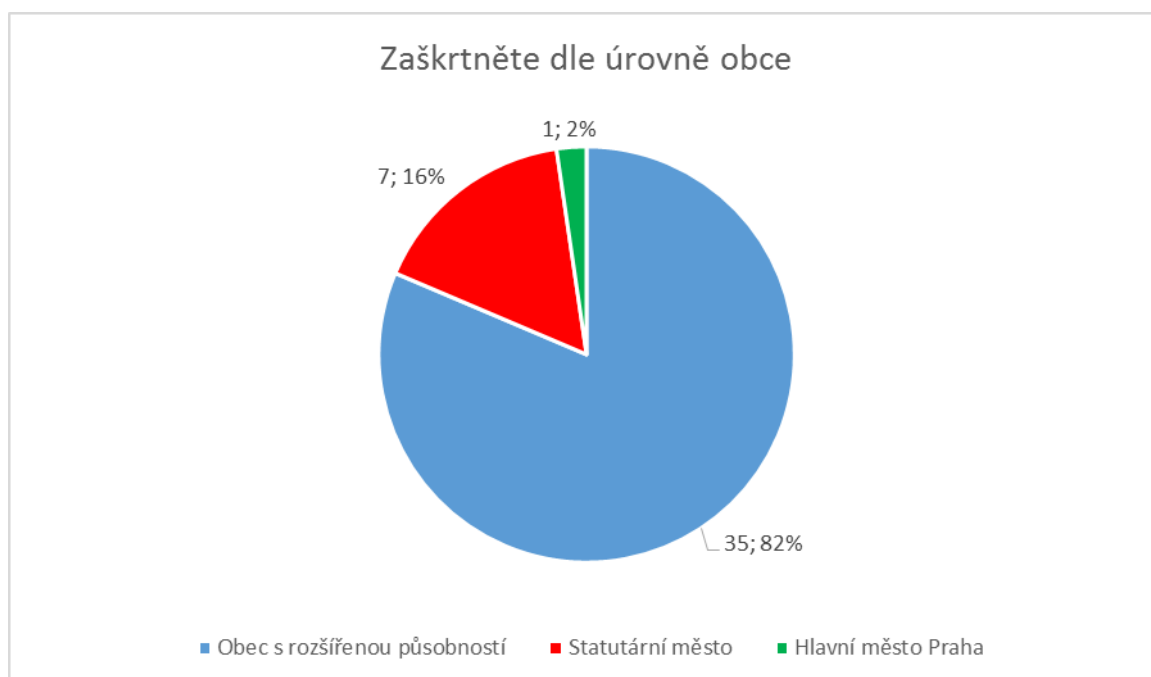
.....
.....
.....

4.3 Výsledky výzkumu

V této části budou zpracována získaná data a interpretovány výsledky dotazníkového šetření.

Jako první otázku měli respondenti odpovědět, jaká jsou úroveň obce.

1) Zaškrtněte dle úrovně obce:



Graf 1 – Vlastní zpracování

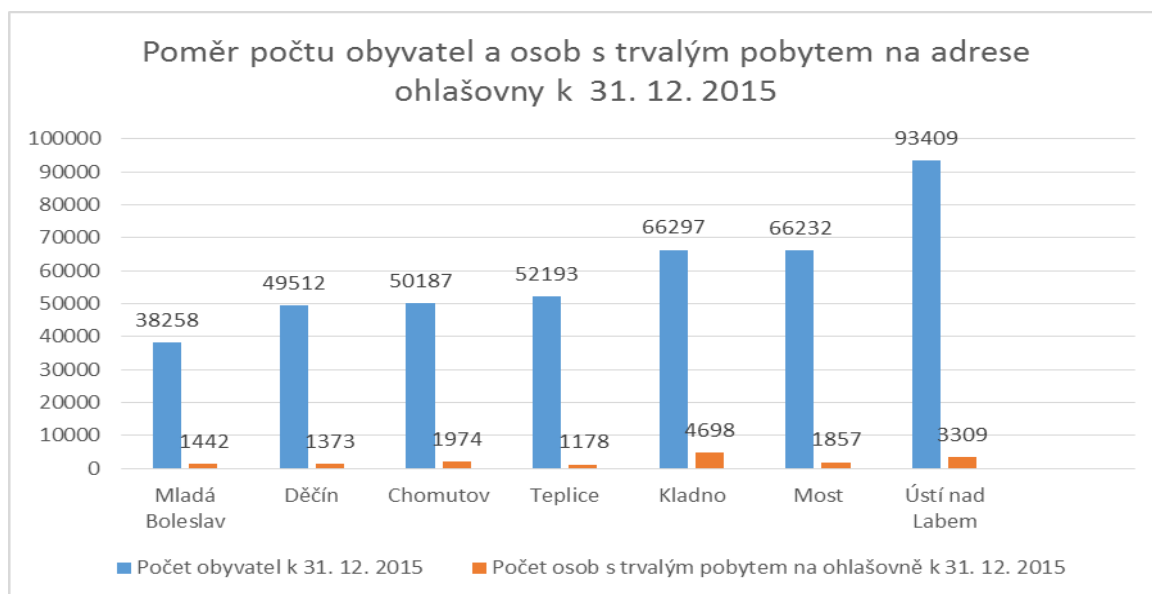
Bylo osloveno celkem 43 respondentů – úřadů v Ústeckém a Středočeském kraji a v hlavním městě Praze. Je logické, že Magistrát hlavního města Prahy může být jen jeden jediný, z oslovených úřadů tak zaujímá 2% vzorku. 7 dotázaných je magistráty statutárních měst, tvoří 16% vzorku. Jsou jimi města Děčín, Chomutov, Teplice, Ústí nad Labem, Kladno, Mladá Boleslav a Most. Je zřejmé, že i tato města jsou obcemi s rozšířenou působností, potažmo obcemi s pověřeným obecním úřadem, v první řadě jsou to ale statutární města, na což je vhodné upozornit, už jen pro představu, kolik statutárních měst je v těchto krajích zastoupeno. Přestože je uváděno Ústí nad Labem jako statutární město, údaje o počtu obyvatel a počtu osob s úřední adresou získávala autorka z jednotlivých ohlašoven městských částí, tj. jednotlivých městských úřadů.

Jako druhá otázka byl dotaz na počet obyvatel dané obce/města k 31. 12. 2015. Třetí otázkou byl dotaz na počet osob dané obce/města k tomu samému dni, tj. k 31. 12. 2015. Vzhledem k tomu, že je obtížné zpracovat přehledný graf se všemi odpověďmi, rozdělila autorka tyto odpovědi dle úrovně obce/města a v následujících grafech ukázala poměr mezi počtem obyvatel a osob s úřední adresou.

2) Počet obyvatel obce/města k 31. 12. 2015:

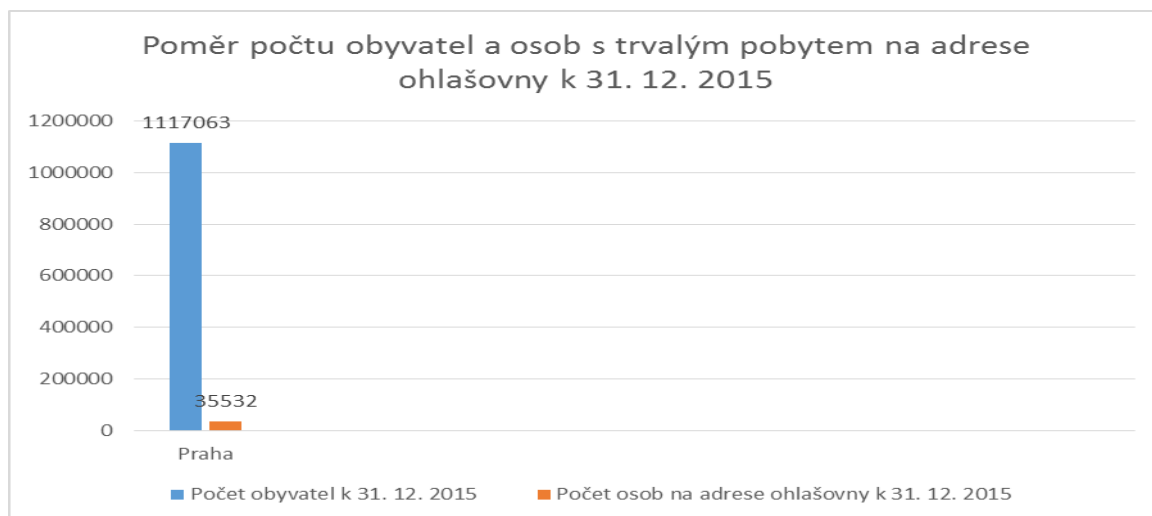
3) Počet osob s trvalým pobytem na ohlašovně k 31. 12. 2015:

Statutární města



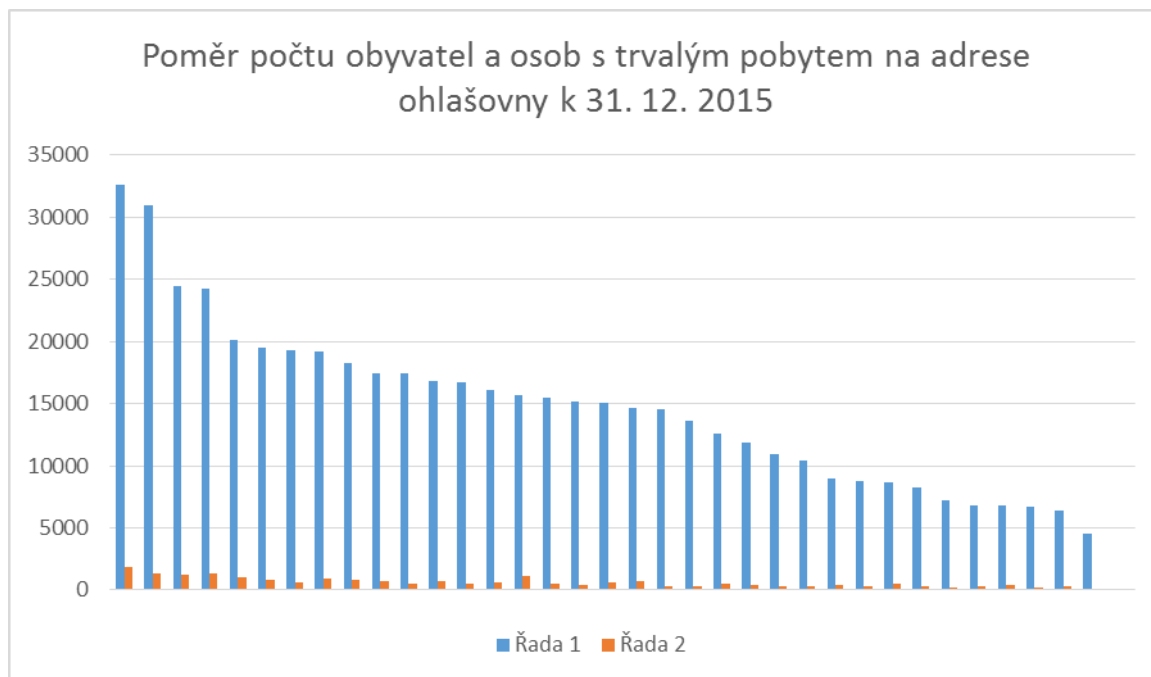
Graf 2 – Vlastní zpracování

Hlavní město Praha



Graf 3 – Vlastní zpracování

Obce s rozšířenou působností



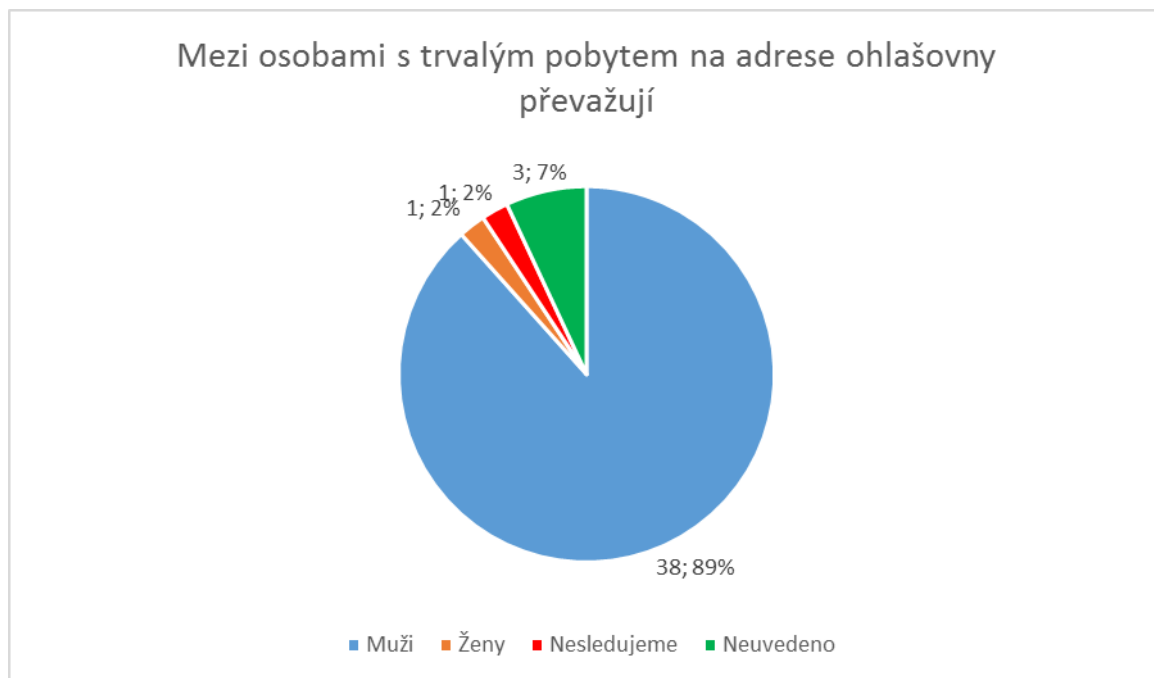
Graf 4 – Vlastní zpracování

Pro lepší přehlednost byl zvolen graf sloupcový. Zároveň byly tyto obce seřazeny podle velikosti a lépe tak zde jde sledovat závislost počtu obyvatel a počtu osob s trvalým pobytem na adrese ohlašovny. Nejprve by měly být vysvětleny pojmy obyvatel – zde se tím myslí počet osob, a to jak občanů ČR, tak cizinců, jedná se tedy o to, jak velké je město početně. Kdežto při počtu osob s úřední adresou máme na mysli počet občanů ČR. V podstatě lze říci, že počet osob s trvalým pobytem na adrese ohlašovny roste úměrně s počtem obyvatel. I zde však můžeme najít výjimky – pokud se blíže podíváme na město Teplice, vidíme, že počtem obyvatel je srovnatelné s městem Chomutov, i když je v Teplicích obyvatel více. Přesto je v tomto městě počet osob s úřední adresou výrazně menší, než v Chomutově. Je i nižší než v Mladé Boleslavi, přestože má výrazně menší počet obyvatel. Tento jev by bylo zajímavé zkoumat v jiné práci či na tento fenomén zaměřit jiný výzkum. Naproti tomu v Kladně je počet osob s úřední adresou velmi vysoký, Ústí nad Labem má téměř o jednu třetinu více obyvatel, ale na druhou stranu o téměř jednu třetinu méně osob s trvalým pobytem na ohlašovně.

Počty obyvatel a osob s úřední adresou v Praze jsou uváděny zvlášť, neboť se jedná o město, které je svým počtem obyvatel velmi specifické a nelze ho srovnávat s jinými městy.

Jako čtvrtá byla položena otázka, zda mezi osobami s trvalým pobytem převažují muži či ženy.

4) Převažují mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně muži nebo ženy?

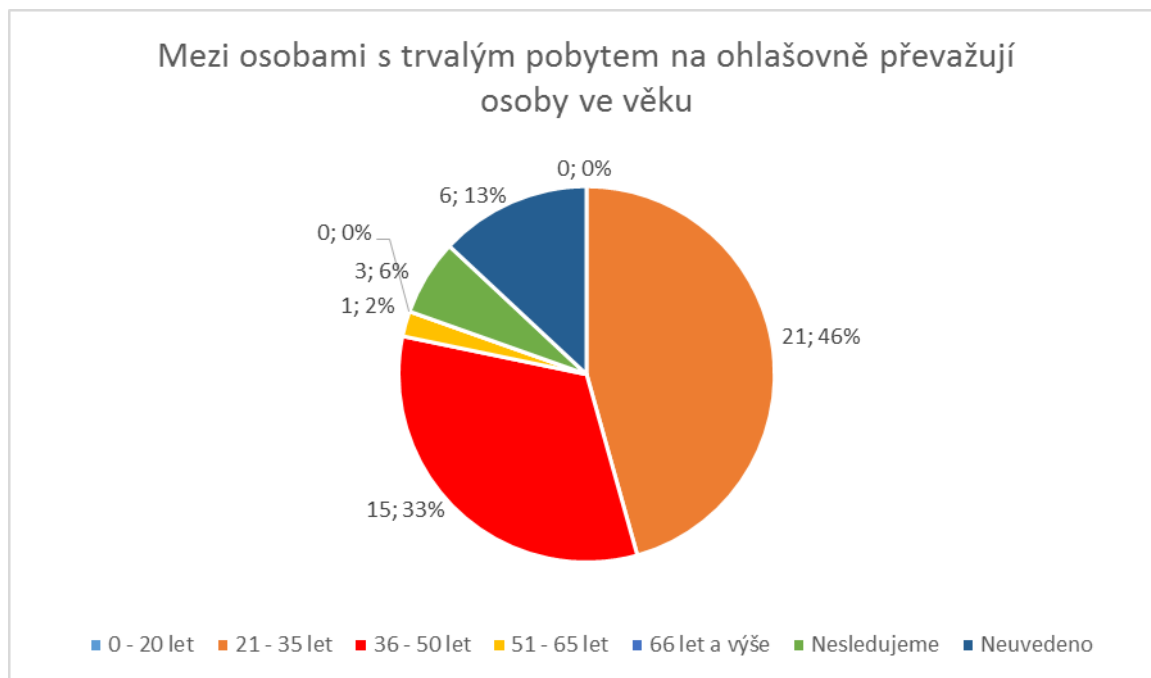


Graf 5 – Vlastní zpracování

Výrazná většina úřadů – plných 38 - odpověděla, že mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně převažují muži. Pouze jeden úřad (Vlašim) odpověděl, že mezi těmito osobami převažují ženy, 3 úřady neodpověděly a 1 úřad uvedl, že dané údaje nesledují. Můžeme tedy uvést, že muži mezi osobami s trvalým pobytem na adrese ohlašovny převažují z plných 89%. Například v Chomutově je takto vedených osob celkem 1 974, z toho 1 400 mužů a 574 žen; v Kladně je takových osob celkem 4 698, z toho mužů 2 995 a žen 1 697; v Kralupech nad Vltavou je osob s úřední adresou celkem 705, z toho mužů 462 a žen 243. Tyto rozdíly jsou velmi výrazné, lze konstatovat, že mužů s trvalým pobytem na adrese ohlašovny je dvakrát více než žen.

Jako pátá pak byla otázka, v jaké věkové kategorii osoby s trvalým pobytem na ohlašovně převažují.

5) Mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně převažují osoby ve věku:

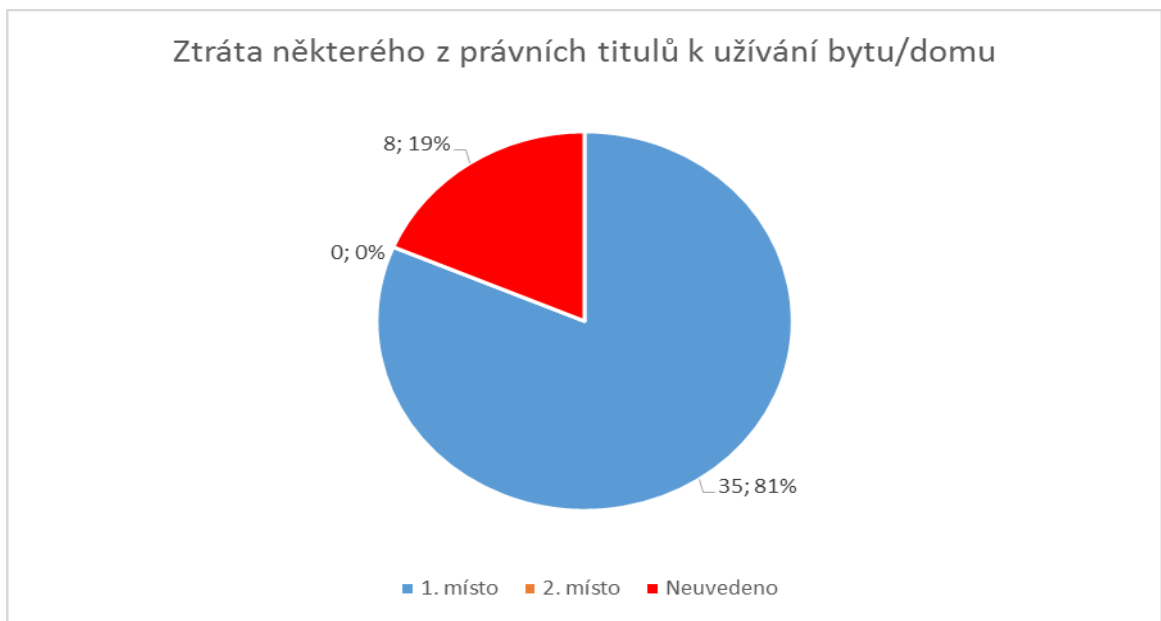


Graf 6 – Vlastní zpracování

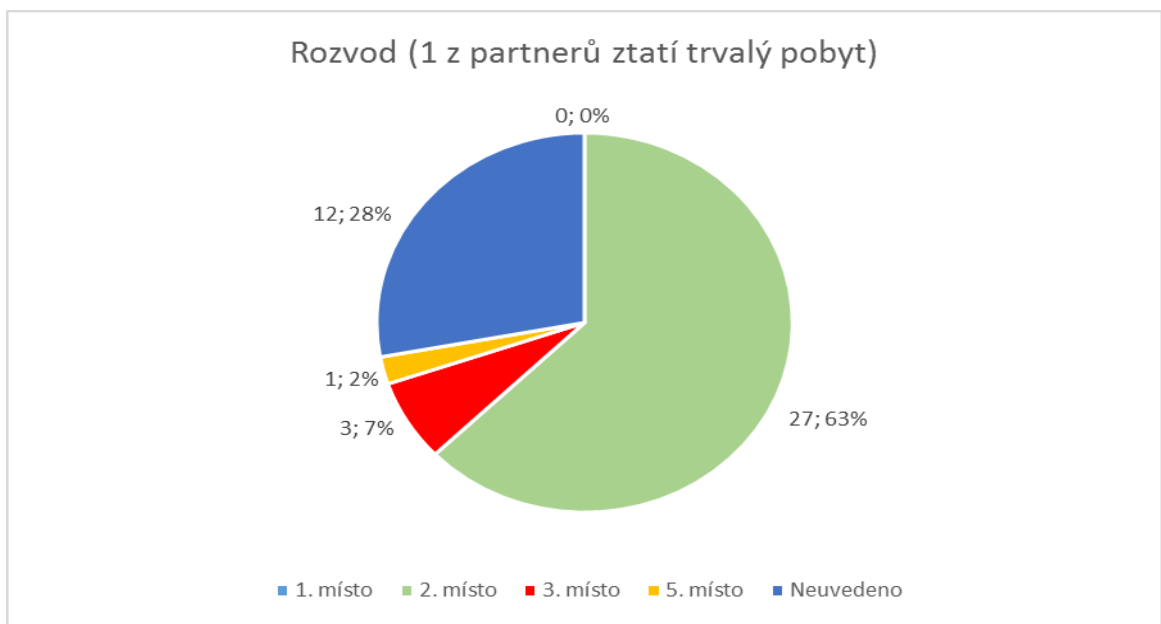
Téměř polovina úřadů uvádí převažující věkovou skupinu mezi 21 a 35 lety. Ihned poté za touto skupinou následuje věkový interval 36 až 50 let. Je zajímavé, že v menších městech (pod 14 tisíc obyvatel) převažuje skupina obyvatel mezi 36 až 50 lety věku. Ostatní věkové skupiny jsou zastoupeny méně, pouze 1 úřad uvedl, že převažují osoby ve věku 51 – 65 let. Pokud úřady uváděly i počty osob v těchto skupinách, bylo nejméně osob s úřední adresou ve věku 66 let a výše. Je to pravděpodobně způsobeno i tím, že lidé v tomto věku mají již vlastní bydlení a vyřešeny své závazky. Většina úřadů uvedla pouze jednu věkovou skupinu, která převažuje nad ostatními; Teplice uvedly skupiny dvě – 21 až 35 let a 36 až 50 let; Benešov uvádí převažující věkové skupiny tři - 21 až 35 let a 36 až 50 let a 51 – 65 let. Jejich odpovědi jsou zaznamenány všechny, tj. jsou uvedeny všechny převažující skupiny.

Jako šestá byla položena otázka k důvodům, které vedou k udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny. Úřady měly odpovědět přiřazením pořadového čísla k uvedenému důvodu, a to podle četnosti.

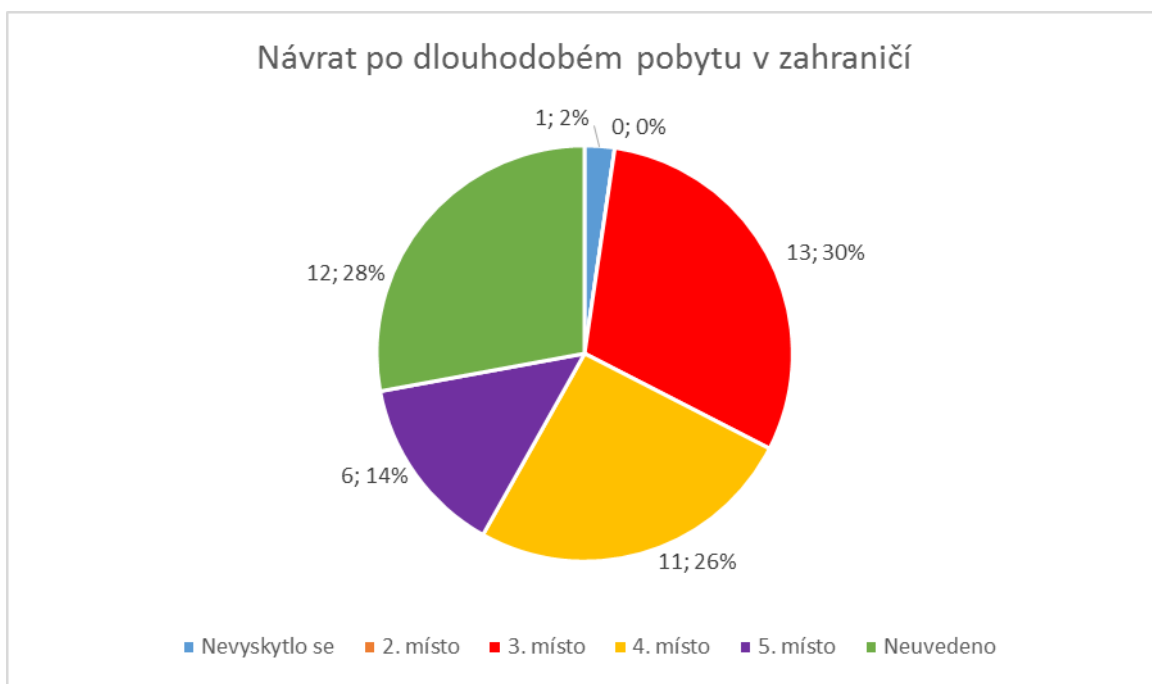
6) Seřad'te důvody udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny, a to přiřazením čísla od 1 do 5 (1 – nejčastější, 5 – nejméně časté):



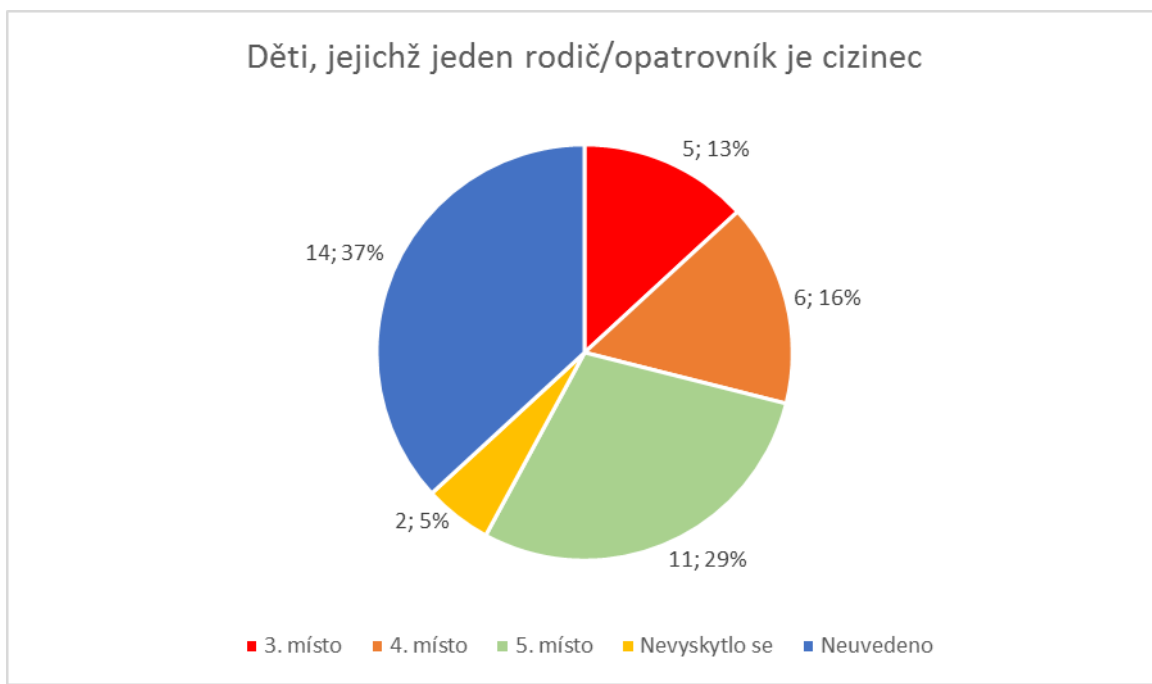
Graf 7 – Vlastní zpracování



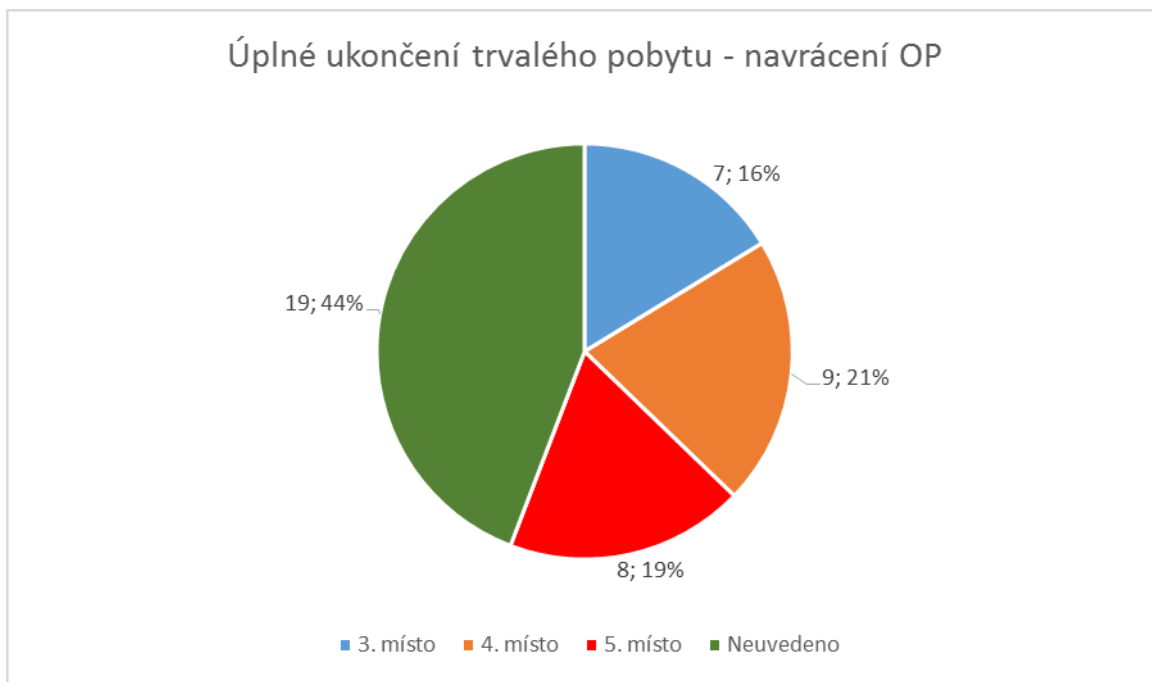
Graf 8 – Vlastní zpracování



Graf 9 – Vlastní zpracování



Graf 10 – Vlastní zpracování



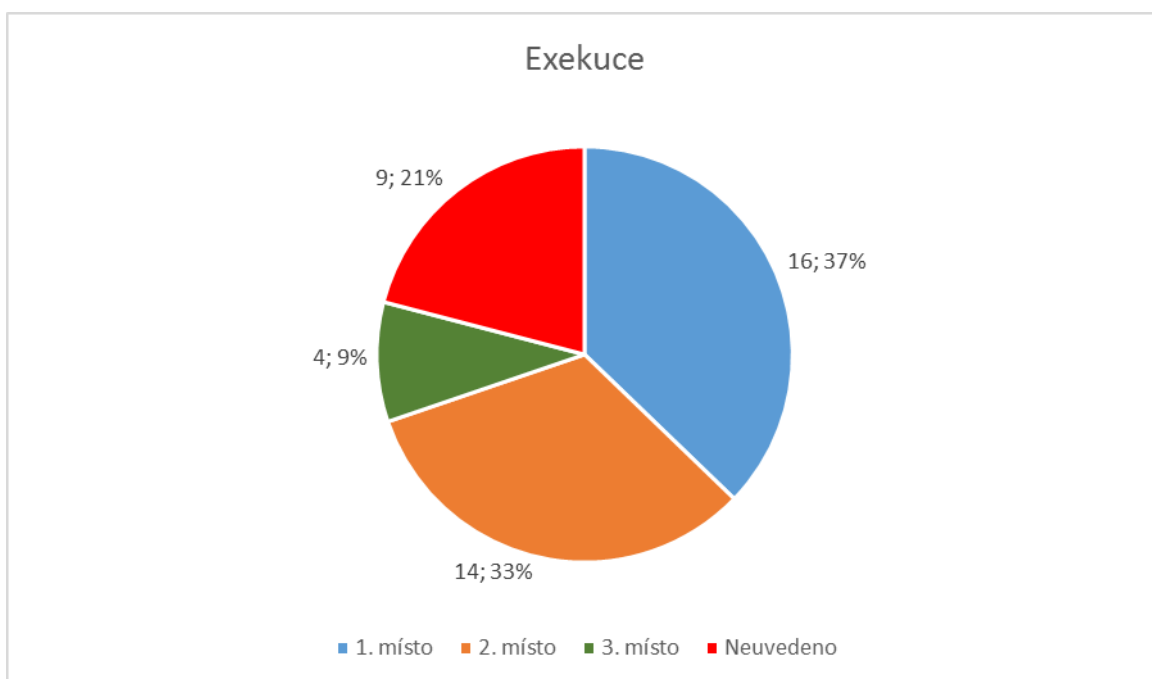
Graf 11 – Vlastní zpracování

Nejčastěji úřady uváděly na prvním místě ztrátu trvalého pobytu, tj. ztrátu některého z právních titulů k užívání bytu nebo domu. Tento důvod je opravdu nejčastější, na dalších místech ho neuváděl žádný úřad. Na druhém místě uváděly úřady jako důvod správního řízení o ukončení trvalého pobytu a přidělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny rozvod. Děje se tak v případě, že 1 z partnerů ztratí trvalý pobyt (samozřejmě z důvodu ztráty některého z právních titulů k užívání objektu). Na dalším místě uváděly úřady pobyt osoby v zahraničí, resp. návrat po dlouhodobém pobytu ze zahraničí, kdy osoba nemá kam se k trvalému pobytu přihlásit. Některé úřady uvedly, že se s takovým případem nikdy nesetkaly, stejně tak jako v případě řízení ohledně trvalého pobytu u dětí, jejichž jeden rodič/opatrovník je cizinec. Tento důvod se vyskytoval méně, než úplně ukončení trvalého pobytu z důvodu ukončení trvalého pobytu z vůle dotyčné osoby spojené s navrácením občanského průkazu. V takovém případě se však už trvalý pobyt na adrese ohlašovny nepřidělí, dotyčná osoba trvalý pobyt nemá a nemá ani občanský průkaz. Mnoho úřadů ale takové důvody neuvedlo.

Jako sedmá byla položena otázka, která se týkala subjektivních názorů na důvody správního řízení o ukončení trvalého pobytu a přidělení trvalého pobytu na sídle

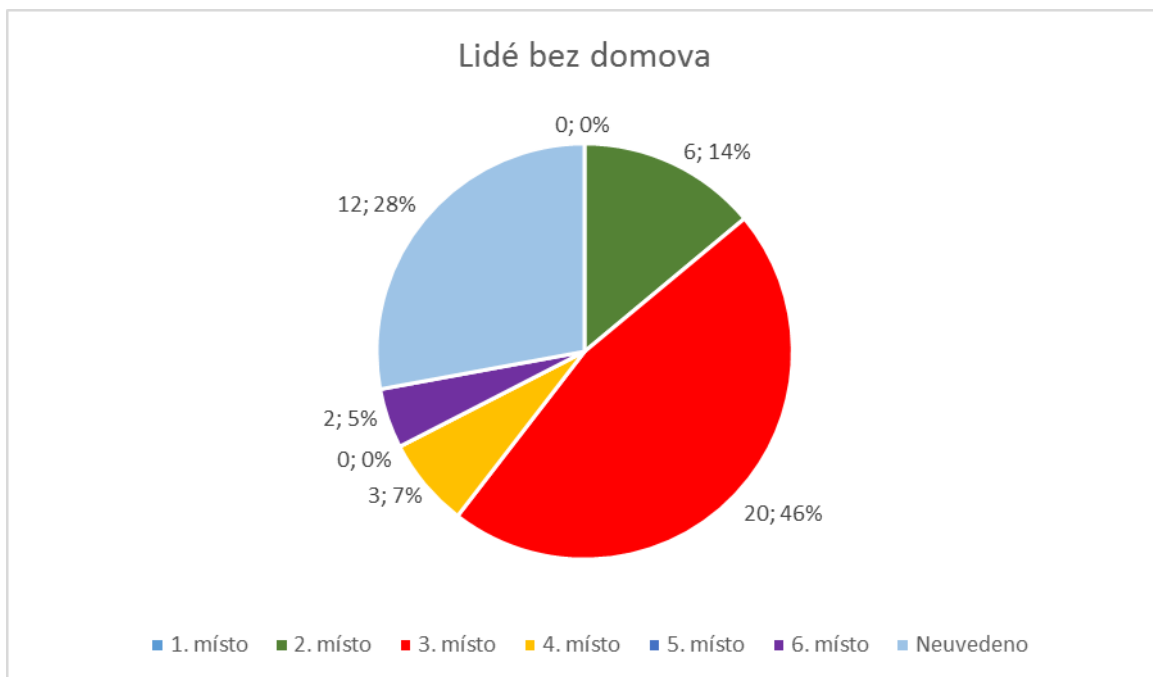
ohlašovny, tedy uvedení názorů samotných úředníků, co opravdu takové osoby k řízení vede.

7) Seřad'te důvody, které (dle Vašeho subjektivního názoru) vedou k udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny od čísla 1 – 6 (1 – nejčastější, 6 – nejméně časté):

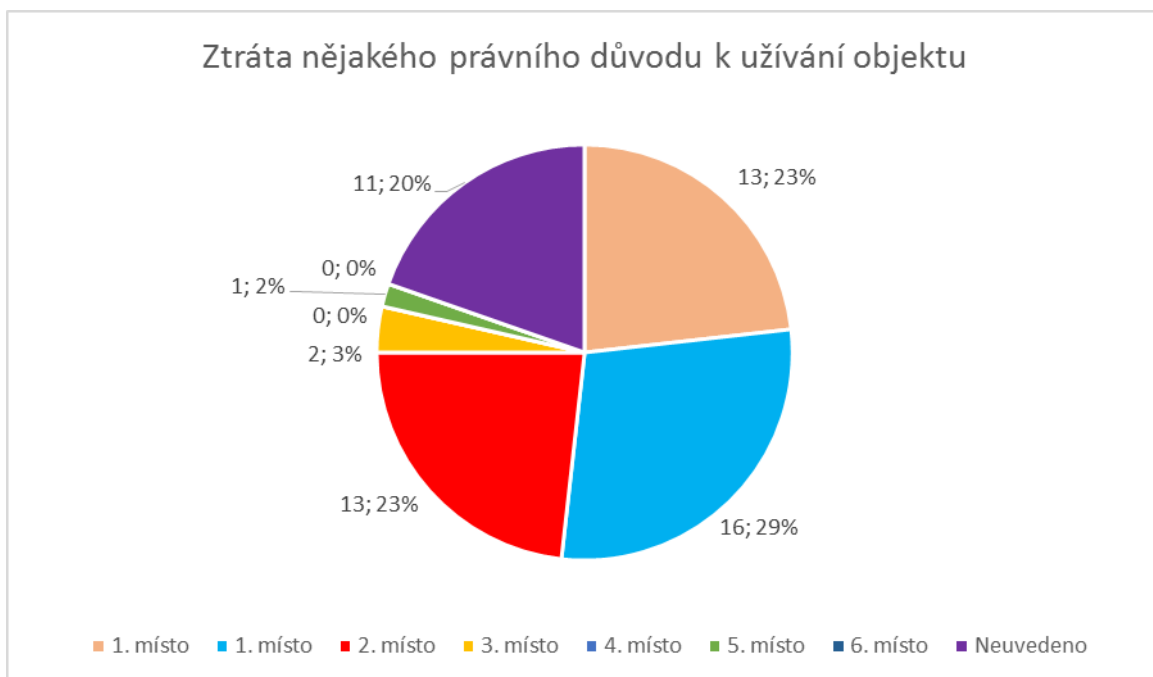


Graf 12 – Vlastní zpracování

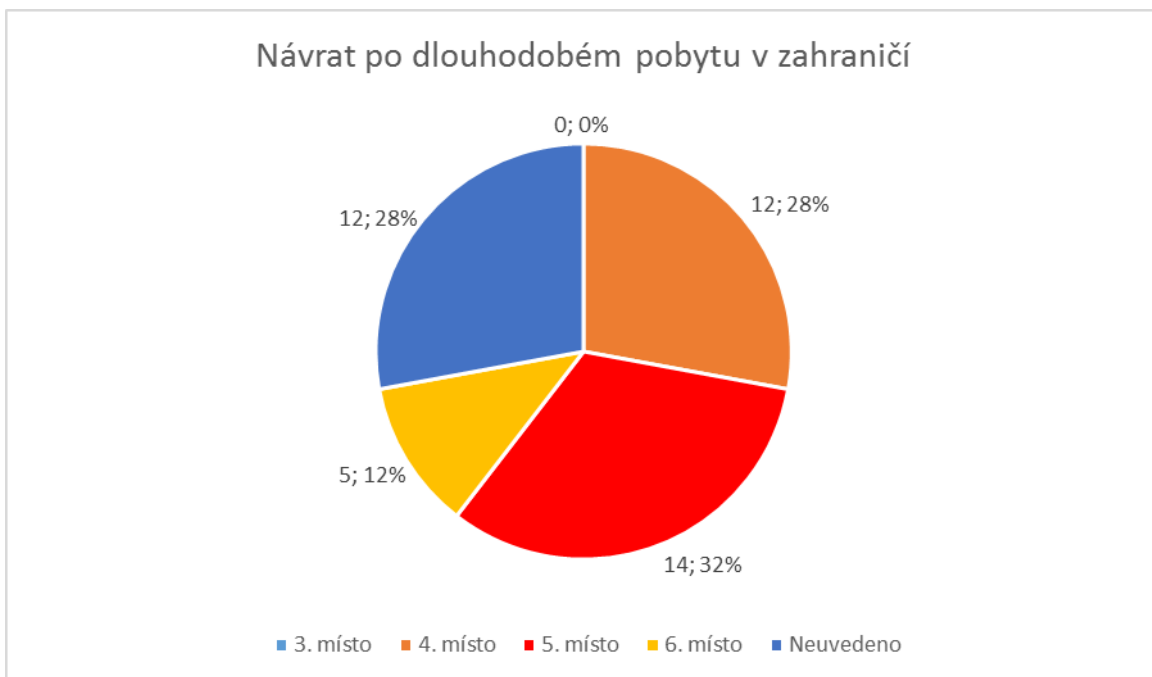
Exekuce jako opravdový důvod vedoucí ke správnému řízení o ukončení trvalého pobytu a přidělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny uváděly úřednice nejčastěji spolu s opravdovou ztrátou právního důvodu užívání objektu. Tyto dva důvody se na prvních dvou místech objevovaly stejně často, cca ve 30 odpovědích, tedy skoro ve dvou třetinách odpovědí. Nejedná se jen o exekuce těchto osob, ale i například strach z exekuce, která je vedena na nějakého člena rodiny, který v daném objektu už nebydlí.



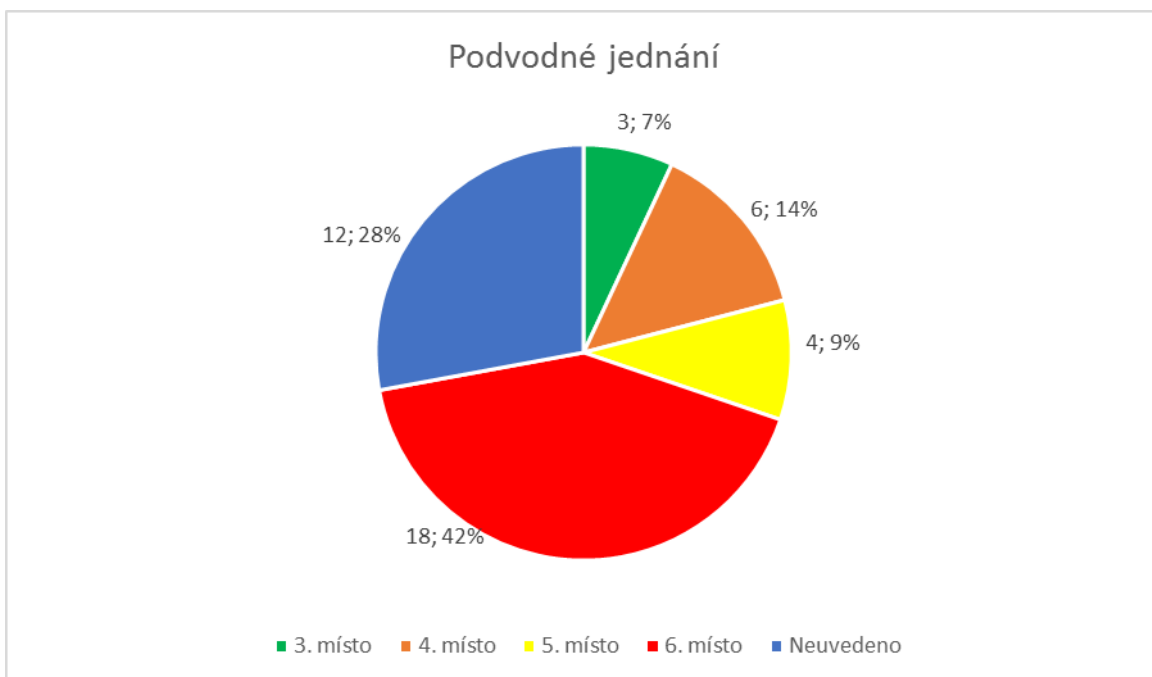
Graf 13 – Vlastní zpracování



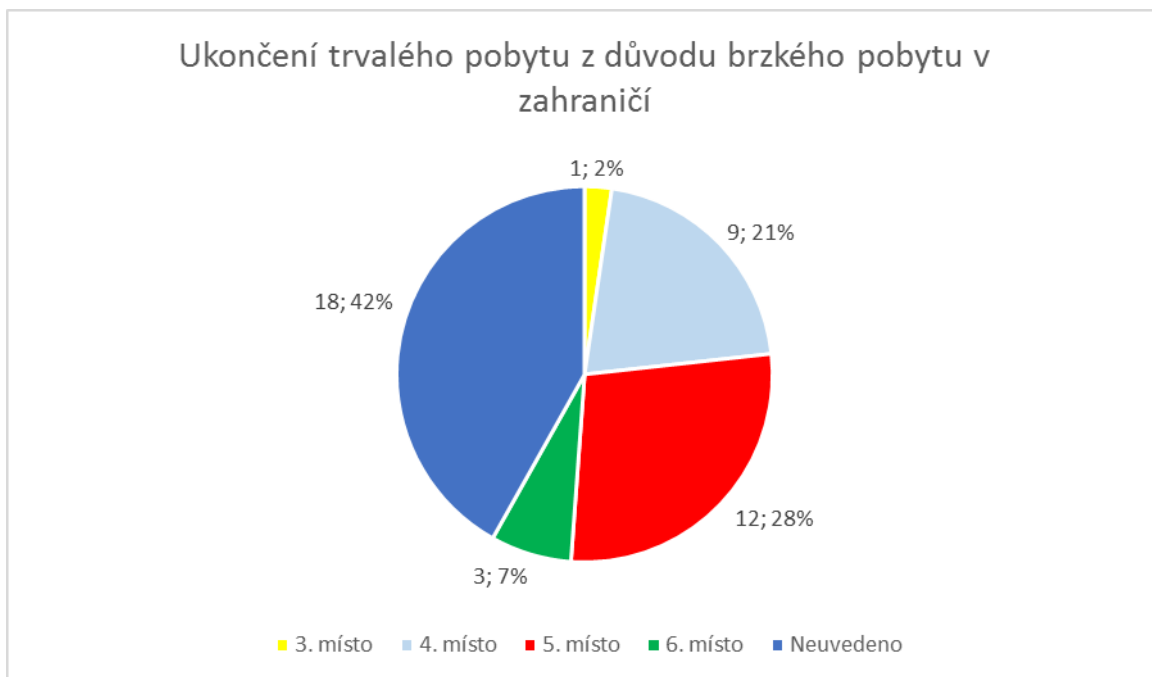
Graf 14 – Vlastní zpracování



Graf 15 – Vlastní zpracování



Graf 16 – Vlastní zpracování

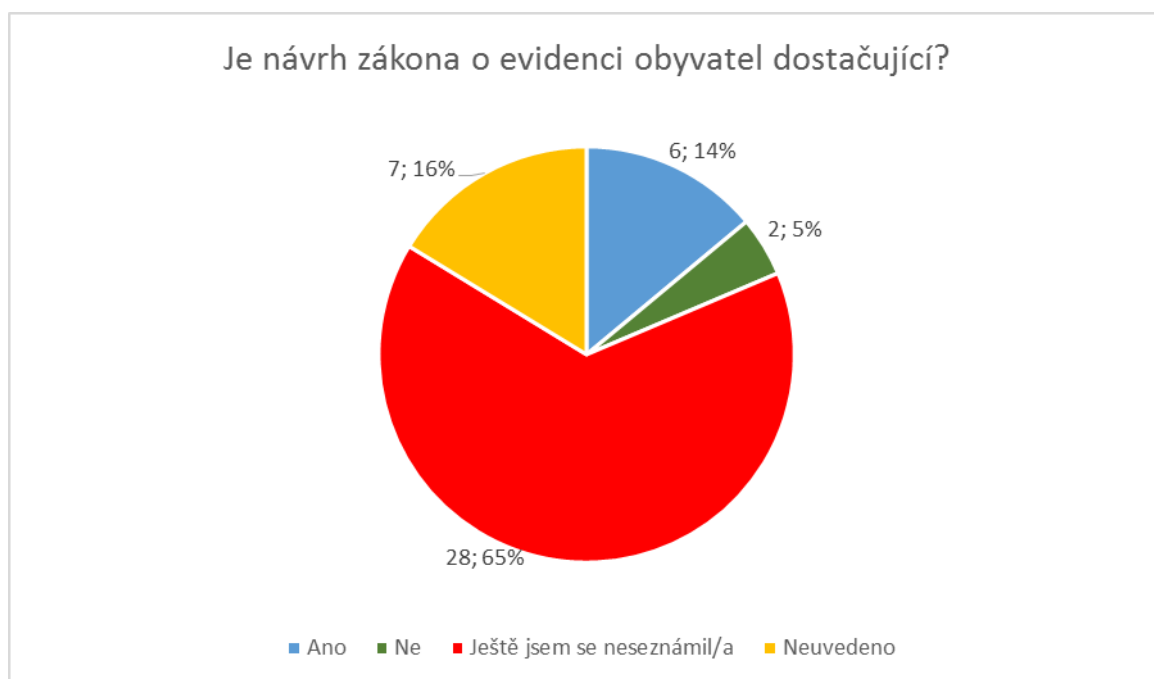


Graf 17 – Vlastní zpracování

Lidé bez domova, tedy opravdoví bezdomovci, byli uváděni převážně na třetím místě. Poté následuje návrat z dlouhodobého pobytu v zahraničí, jestliže daná osoba se nemá kam po takovém pobytu přihlásit. Podvodné jednání bylo uváděno méně často, je to jistě i z toho důvodu, že toto lze velmi těžko prokázat a většinou se takový důvod ukáže, až když je pozdě a daná osoba už podvodně jedná. Při ukončení trvalého pobytu z důvodu brzkého dlouhodobého pobytu v zahraničí se opět nejedná o přidělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny. Tento důvod je zde uváděn proto, aby se dalo na srozuměnou, že kdokoliv tak učinit může. Některé úřady na tyto poslední dvě otázky neodpověděly, proto jsou jejich odpovědi zaznamenány jako Neuvedeno.

Jako osmá byla položena otázka, která se týkala návrhu změny zákona o evidenci obyvatel. Bylo zkoumáno, zda se úředníci s návrhem zákona již seznámili a pokud ano, zda ho shledávají dostačujícím či nikoliv.

8) Je (dle Vašeho subjektivního názoru) návrh změny zákona o evidenci obyvatel, který byl předložen ministerstvem vládě k posouzení a měl by mít platnost od r. 2018, dostačující?



Graf 18 – Vlastní zpracování

Většina úředníků – plných 65% - uvedlo, že se s návrhem zákona ještě neseznámila. Ze všech úřadů 7 neodpovědělo vůbec, 6 úřadů odpovědělo, že návrh tohoto zákona považují za dostačující. Pouze 2 úřednice odpověděly, že návrh zákona za dostačující nepovažují.

Otázka devátá byla doplňující k otázce osmé – úředníci měli odpovědět pouze v případě, že v předchozí otázce zaškrtnuli odpověď NE, tj. proč si myslí, že návrh zákona o evidenci obyvatel není dostačující.

9) Pokud jste v otázce č. 8 zaškrtnuli možnost NE, uveďte, prosím, proč si to myslíte?

V otázce osmé odpověděly NE pouze dvě úřednice. Obě dvě však v deváté otázce uvedly, že se nechtějí vyjádřit. O jejich důvodech lze pouze spekulovat, proto více tyto odpovědi nebudou rozebírány.

V otázce desáté dostali úředníci prostor pro svoje návrhy k dané problematice evidence obyvatel a rostoucímu počtu osob s úřední adresou. Tato otázka byla otevřená, jednotlivé odpovědi budou tedy uváděny v doslovném znění. Pokud se některý návrh opakoval i u jiné úřednice, bude v závorce za takovou odpovědí uveden počet opakování.

10) Co by jste sami (úředníci) navrhovali změnit tak, aby byl současný stav ovlivněn k lepšímu? (Případně doplnit do zákona či něco naopak vypustit...)

Téměř polovina úředníků možnost uvést svůj návrh na zlepšení situace nevyužila, neodpovědělo plných 24 úředníků. Ostatní uváděli následující návrhy:

- * *Zvýšení správního poplatku. (4x)*
- * *Zavedení přechodných pobytů. (6x)*
- * *Finančně postihnout majitele, kteří nechtějí přihlásit nájemce k trvalému pobytu.*
- * *Více konkrétností v zákoně, méně možností pro subjektivní výklad.*
- * *Zrušení institutu trvalého pobytu a přihlašování osob na adresu ohlašovny. (5x)*
- * *Vlastníci nemovitosti by měli mít povinnost se na ni přihlásit k trvalému pobytu. (3x)*
- * *Povinnost přihlášení k trvalému pobytu.*
- * *Označit v občanském průkazu, že jde o úřední adresu.*
- * *Omezení podnikání nebo příjmu sociálních dávek osob s trvalým pobytem na ohlašovně.*

Z výše uvedeného vyplývá, že nejvíce by se úřednice shodly v zavedení přechodných pobytů a zrušení institutu trvalého pobytu a přihlašování osob na adresu ohlašovny.

5 Zhodnocení výsledků výzkumu

5.1 Formální analýza

Vyplněný dotazník ve formátu, v jakém byl na úřady rozeslán, odeslala zpět většina respondentů. Někdo vyplnil pouze odrážky, některá úřednice dopsala do dotazníku i svůj názor na danou problematiku. Pouze 4 dotazníky se nevrátily v rozeslané formě, ale jako komentovaná, samostatně napsaná zpráva.

5.2 Obsahová analýza

Všechny úřady vyplnily pouze údaje o úrovni obce/města, počtu obyvatel obce/města k 31. 12. 2015 a počtu osob s trvalým pobytem na adrese ohlašovny. Většina úředníků pak odpověděla i na dotazy týkající se převažovaného pohlaví u osob s úřední adresou a převažující věkové skupiny. Nejméně respondenti odpovídali na otázku č. 9, která byla navazující na odpověď NE v otázce č. 8. Pokud tak totiž některý úředník odpověděl, už nechtěl vyjádřit svůj názor. Překvapivě poměrně dosti úředníků odpovědělo na volnou, otevřenou otázku č. 10, kde měli vyjádřit svoje podněty a návrhy na zlepšení situace tak, aby se počet osob s úřední adresou snižoval.

Většina dotazovaných úřadů byla v obcích s rozšířenou působností, 7 jich pak bylo statutárními městy a jedno město hlavní.

Jednotlivé počty obyvatel a osob s trvalým pobytem na adrese ohlašovny nebyly porovnávány. Byl však porovnávám poměr mezi těmito počty, tak, aby bylo možno sledovat závislost (případně nezávislost) mezi počtem obyvatel a počtem osob s úřední adresou. V podstatě lze konstatovat, že je mezi těmito počty přímá úměrnost, i když i zde jsou výjimky. Např. město Teplice má oproti jiným, počtem obyvatel srovnatelným městům, osob s úřední adresou výrazně méně.

V naprosté většině obcí převažují mezi osobami s trvalým pobytem na ohlašovně muži, a to téměř v dvojnásobném počtu. Pouze jedna obec uvedla, že mezi osobami s úřední adresou převažují ženy.

Osoby s úřední adresou jsou nejčastěji ve věkové skupině 21 až 35 let, ihned po této skupině následuje skupina 36 až 50 let. Nejméně je takových osob ve věku 66 let a více.

Nejčastějším důvodem, pro který se koná správní řízení o udělení trvalého pobytu na sídle ohlašovny, je nepochybně ztráta některého z právních titulů k užívání objektu (ztráta vlastnického práva či ukončení nájmu apod.). Poté následuje rozvod, kdy jeden z partnerů ztratí trvalý pobyt při majetkovém vyrovnání, a poté návrat z dlouhodobého pobytu v zahraničí. Ostatní případy, jako je dítě, jeho jeden rodič (opatrovník) je cizinec, či úplné ukončení trvalého pobytu spojené s navrácením občanského průkazu, se vyskytuje pouze výjimečně. Při ukončení trvalého pobytu spojeného s navrácením občanského průkazu z vůle dotyčné osoby se zároveň správní řízení o udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny nekoná.

Úředníci, jako osoby znalé problematiky, uváděli i své subjektivní názory, které mohou tyto osoby vést k iniciování správního řízení k udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny. Opravdu ztráta některého z právních titulů k užívání objektu a exekuce jsou uváděny jako hlavní důvod téměř ve stejném počtu případů, jejich pořadí na druhém místě se taktéž rovnají. Na třetím místě se pak dle úředníků opravdu objevují osoby, které jsou bez domova.

Překvapením ale bylo, že většina úředníků, kteří v této oblasti pracují, se dosud s návrhem zákona o evidenci obyvatel neseznámila. Pokud tak někdo z nich učinil, názory na tento návrh zákona se liší. Někteří uvádějí, že je dostačující, někdo uvádí, že dostačující není. Po doplňující otázce proč si to myslí, ale už nikdo z úředníků odpovědět nechtěl.

V poslední části dotazníku pak měli úředníci možnost vyjádřit své vlastní podněty k úpravě institutu trvalého pobytu či vůbec k ovlivnění současného stavu v oblasti evidenci obyvatel. Několik z nich se nezávisle shodlo, že by bylo vhodné znovu zavést institut přechodného pobytu, stejně tak se několik úředníků shodlo na tom, že by bylo vhodné zvýšit správní poplatek ve správním řízení na návrh o ukončení trvalého pobytu. Dalšími návrhy byly zrušení institutu trvalého pobytu či přijmout některá opatření, která by osoby s úřední adresou omezovala, např. v podnikání či příjmu sociálních dávek.

6 Závěr

Evidenci obyvatel je ukotvena v českém právním řádu, v zákoně č. 133/2000 Sb. o evidenci obyvatel. Zde jsou vymezeny základní pojmy, které s evidencí obyvatel souvisí, především přidělování a používání rodných čísel a trvalý pobyt. Důležitým se také jeví samotný informační systém evidence obyvatel, který provozuje Ministerstvo vnitra České republiky. Institutem, který se váže k této celé diplomové práci, je trvalý pobyt - tedy adresa, která je vedena v informačním systému evidence obyvatel a může tím být místo, které si daná osoba zvolí, zpravidla tam, kde bydlí. Trvalý pobyt je však vázán na užívací právo k danému objektu. V souvislosti s účinností zákona o evidenci obyvatel byl zaveden i institut trvalého pobytu na adrese ohlašovny, tzv. úřední adresa.

Cílem této diplomové práce bylo vysvětlit laikovi problematiku evidence obyvatel, zákonnou úpravu i praktické souvislosti, především ty, které souvisí s institutem tzv. úřední adresy, tedy trvalého pobytu na adrese ohlašovny, a proč a na základě čeho je tento trvalý pobyt občanům umožněn.

Při naplňování cílů se práce měla také zabývat legislativním vývojem a historickým exkursem do vývoje institutu evidence obyvatel, analýzou relevantních pramenů a právních předpisů a poté zodpovědět dílčí otázky.

Na závěr práce si autorka práce dovolí konstatovat, že stanovené cíle byly splněny. Přesto by bylo vhodné zpracovat tuto problematiku podrobněji, zvláště v souvislosti s přípravou nového zákona o evidenci obyvatel. Přínosné by také bylo vyslyšet připomínky úředníků.

Po dokončení diplomové práce by vzhledem k výše uvedenému autorka práce navrhovala zavést další opatření, aby se zabránilo negativnímu stavu, tj. zvyšování počtu osob s úřední adresou.

V současné době nemají orgány státní správy nebo územní samosprávy žádnou možnost trvalý pobyt na adrese ohlašovny ani zrušit, ani uložit jakoukoliv sankci, i kdyby jim bylo známo, že daná osoba fakticky bydlí jinde a tento institut využívá jen proto, aby se vyhnula svým povinnostem. Nemají ani možnost udělení trvalého pobytu na adrese ohlašovny ovlivnit, je přidělován ze zákona při splnění určitých podmínek automaticky, a tak zcela logicky počet těchto osob neustále roste. Je chvályhodné, že si odborníci uvědomují nutnost řešení této problematiky, na druhou stranu toto uvědomění nestačí a nový zákon by měl být přijat co nejdříve.

Evidence obyvatel a problematika trvalého pobytu, včetně tzv. úředních adres je poměrně složitá a většina se pravděpodobně shodne na tom, že je třeba rychlá změna tohoto negativního jevu. Zda takovou změnu přinese nový zákon o evidenci obyvatel, se teprve ukáže v příštích letech.

Seznam obrázků

Obrázek 1 - Počet lidí hlášených na úřední adrese 1..... 59
Dostupné z: <http://media.novinky.cz/812/458121-original1-w8sik.jpg>

Seznam grafů

- Graf 1 – Zaškrtněte dle úrovně obce
- Graf 2 - 4 – Poměr počtu obyvatel a osob s trv. pobytem na adrese ohlašovny k 31. 5. 2015
- Graf 5 – Mezi osobami s trvalým pobytem převažují
- Graf 6 – Mezi osobami s trvalým pobytem převažují osoby ve věku
- Graf 7 – Ztráta některého z právních titulů k užívání bytu/domu
- Graf 8 – Rozvod (1 z partnerů ztratí trvalý pobyt)
- Graf 9 – Návrat po dlouhodobém pobytu v zahraničí
- Graf 10 – Děti, jejichž jeden rodič/opatrovník je cizinec
- Graf 11 – Úplné ukončení trvalého pobytu – navrácení občanského průkazu
- Graf 12 – Exekuce
- Graf 13 – Lidé bez domova
- Graf 14 – Ztráta nějakého právního důvodu k užívání objektu
- Graf 15 – Návrat po dlouhodobém pobytu v zahraničí
- Graf 16 – Podvodné jednání
- Graf 17 – Ukončení trvalého pobytu z důvodu brzkého pobytu v zahraničí
- Graf 18 – Je návrh zákona o evidenci obyvatel dostačující

Použité zkratky

- | | |
|----------|---------------------|
| atd. | a tak dále |
| apod. | a podobně |
| tzv. | tak zvaný |
| např. | například |
| o. s. ř. | občanský soudní řád |
| tj. | to jest |

Zdroje

Legislativa

1. Česko. Zákon č. 133/2000 Sb. ze dne 1. července 2000 o evidenci obyvatel a rodných číslech a změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)
2. Česko. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ze dne 1. ledna 1993 - Ústava České republiky
3. Česko. Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ze dne 1. ledna 1993 - Listina základních práv a svobod
4. Československá republika. Zákon č. 268/1949 Sb. ze dne 1. ledna 1950 o matrikách
5. Československá republika. Zákon č. 55/1950 Sb. ze dne 3. července 1950 o užívání a změně jména a příjmení
6. Česká a slovenská federativní republika. Zákon č. 367/1990 Sb. ze dne 24. listopadu 1990 o obcích (obecní zřízení)
7. Česko. Zákon č. 99/1963 Sb. z 1. dubna 1964 ve znění pozdějších předpisů
Občanský soudní řád.
8. Česko. Zákon č. 300/2008 Sb. ze dne 1. července 2009 o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů
9. Česko. Zákon č. 89/2012 Sb. ze dne 1. ledna 2014 občanský zákoník
10. Česko, zákon č. 326/1999 Sb. ze dne 1. 1. 2000 o pobytu cizinců na území České republiky a změně některých zákonů
11. Česko. Zákon č. 186/2013 Sb. ze dne 1. 1. 2014 o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů

Judikatura

1. ČESKO. *Předpis č. 495/2002 Sb.: Nález Ústavního soudu ze dne 30. října 2002 ve věci návrhu na zrušení ustanovení § 10 odst. 5 věty druhé zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel)* [online]. Sbírka zákonů České republiky, 2002 [cit. 2016-02-16]. Dostupné z: <http://www.zakonyprolidi.cz/cs/2002-495>

Publikace

1. KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M.,: *Římské právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. 1. vyd. ISBN 80-7179-031-1.
2. VOJÁČEK, L., SCHELLE, K., KNOLL, V.: *České právní dějiny*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 694 s. ISBN 978-80-7380-257-8. S. 218-219.
3. HLEDÍKOVÁ, Z., JANÁK, J., DOBEŠ, J.: *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: NLN, 2007. ISBN 978-80-7106-906-5.
4. WAGNEROVÁ, E., V. ŠIMÍČEK, T. LANGÁŠEK a I. POSPÍŠIL. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwert ČR, 2012. s. 931. ISBN 978-80-7357-750-6.
5. SKULOVÁ, S., kol.: *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. 386 s. ISBN 978-80-7380-381-0.
6. SKULOVÁ, S., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JURNÍKOVÁ, J., KADEČKA, S., POTĚŠIL, L.: *Správní právo – procesní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2011. 2. vyd. ISBN 978-80-210-5470-7.
7. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D.: *Správní řád: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2011. 3. vyd. 690 s. ISBN 978-80-7400-401-8.
8. SVOBODA, K., SUK, M., ZEMAN, P.: *Doručování v soudním řízení*. Praha: Linde Praha, 2009. ISBN 978-80-777-5.
9. JIRSA, J., TREBATICKÝ, P., KORBEL, F. a kol.: *Občanské soudní řízení: Soudcovský komentář, kniha I., § 1 – 78g občanského soudního řádu, dle stavu k 1. 1. 2014*. Praha: Havlíček Brain Team, 2014. 528 s. ISBN 978-80-8710-939-7.
10. KLÍMA, K.: *Ústavní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 759 s. ISBN 80-7380-000-4.

Osobní rozhovor

1. VÉLOVÁ, J., referentka odboru správních agend a dopravy MěÚ Varnsdorf, Varnsdorf 22. 2. 2016.

Příspěvky v časopise

2. BARTÍK, V., MATES, P.: *Používání rodného čísla*. Právní rádce [online]. Praha, 2004, (5) [cit. 2016-03-14]. ISSN 1210-4817. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-14355840-pouzivani-rodneho-cisla>
3. ŠMÍD, V., SCHELLE, K., VESELÁ, R.: Příloha: *Vývoj evidence obyvatel: Nejstarší zmínky o sčítání obyvatel*. Veřejná správa [online]. Praha, 2005, **2005**(45) [cit. 2016-03-14]. ISSN 1213-6581. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-2005.aspx>
4. DOHNAL, J.: *Přístup navrhovaného občanského zákoníku ke korespondenční adrese*. E-právo [online]. 2012 [cit. 2016-03-08]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/povinne-predzalobni-upominky-a-fikce-doruceni-v-noz-80713.html>
5. KALIŠ, P., FUKSOVÁ, V.: *Připravované změny v zákoně o evidenci obyvatel a jejich praktické důsledky*. In: E-právo [online]. 2015 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/pripravovane-zmeny-v-zakone-o-evidenci-obyvatel-a-jejich-prakticke-dusledky-98744.html>

Jiné internetové zdroje

1. Bádání v archivu: Matriky. In: *GENEA: Genealogické stránky* [online]. 2012 [cit. 2016-03-14]. Dostupné z: <http://www.genea.cz/informace/badani-v-archivu/matriky/>
2. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Metodický pokyn: Informace o činnostech matričních úřadů v souvislosti se zapisováním údajů do agendového informačního systému evidence obyvatel*. In: [online]. Praha, 2010 [cit. 2016-02-02]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-o-cinnostech-matricnich-uradu-v-souvislosti-se-zapisovanim-udaju-do-agendoveho-informacniho-systemu-evidence-obyvatel.aspx>
3. SAHULA, D.: *Dramaticky roste počet dlužníků s více exekucemi. Čtyři a více exekucí má již 380 tisíc lidí*. In: Exekutorská komora České republiky [online]. 2015 [cit. 2016-02-21]. Dostupné z: <http://www.ekcr.cz/1/aktuality-pro-media/2094-dramaticky-roste-pocet-dluzniku-s-vice-exekucemi-ctyri-a-vice-exekuci-jiz-ma-380-tisic-lidi-8-10-2015?w=>
4. ČESKÁ POŠTA.: *Ceník služeb České pošty*. Česká pošta [online]. 2016 [cit. 2016-03-07]. Dostupné z: <https://www.ceskaposta.cz/ke-stazeni/cenik-sluzeb-ceske-posty>

5. MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY: *Závěr č. 123 ze zasedání poradního sboru ministerstva vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013: Doručování fyzickým osobám na adresu ohlašovny.*[online]. Praha, 2013 [cit. 2016-03-08]. Dostupné z: www.mvcr.cz/./123-2013-dorucovani-fyzickym-osobam-na-adresu-ohlasovny.aspx
6. SOUČEK, Jiří G. *Návrh věcného záměru zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech.* In: Vláda České republiky [online]. Praha, 2015 [cit. 2016-03-09]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/pri-uradu-vlady/jiri-dienstbier/aktualne/mimoradna-legislativni-rada-vlady-schvalila-vecny-zamer-zakona-o-dobrovolnictvi-134546/>