

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



Teze bakalářské práce

Správní delikty na úseku občanských průkazů

Gabriela Libertínová

© 2017 ČZU v Praze

Souhrn

Tato práce podává výklad problematiky občanských průkazů a analyzuje skutečný stav v oblasti přestupků fyzických osob, správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících v obci s rozšířenou působností v Litoměřicích.

V teoretické části je představen občanský průkaz, typy občanských průkazů, údaje zapisované do průkazu, podmínky pro vydávání a převzetí občanského průkazu, evidence, povinnosti spojené s občanským průkazem a správní delikty s tím související. Nejvíce se v této části vychází ze zákona č. 328/1999 Sb. o občanských průkazech ve znění pozdějších předpisů. V praktické části jsou analyzována konkrétní data, na jejichž základě jsou učiněny závěry např. o tom, jak se vyvíjí počet správních deliktů ve správním obvodu Litoměřice, jaké delikty jsou nejčastější, jaká je průměrná pokuta za správní delikt, zda je tato výše dostatečná, jak se vyvíjí její výše a jaký vliv má na množství správních deliktů.

V závěru práce je uveden návrh na to, jak by se dal počet deliktů snížit.

Klíčová slova: Občanský průkaz, vnitřní správa, potvrzení o občanském průkazu, evidence občanských průkazů, správní delikt, zničení občanského průkazu, poškození občanského průkazu, zneužití občanského průkazu, ztráta občanského průkazu, kopie občanského průkazu, sankce

Cíl práce

Cílem této práce je podat výklad problematiky občanských průkazů a podrobněji analyzovat skutečný stav v oblasti přestupků fyzických osob, správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících v obci s rozšířenou působností v Litoměřicích.

Konkrétněji má práce za cíl získat a vyhodnotit data za správní obvod Litoměřice, tedy např. jak se vyvíjí počet správních deliktů, jaké delikty jsou nejčastější, jaká je průměrná pokuta za správní delikt, zda je tato výše dostatečná, jaký vliv má na množství správních deliktů.

Na základě získaných poznatků budou navrženy možnosti, jak by se dal počet správních deliktů snížit.

Metodika

Práce bude rozdělena na dvě části, a sice na teoretickou část a praktickou část. Teoretická část práce přinese aktuální pohled na danou problematiku z hlediska současné literatury a právních předpisů, tedy bude použita metoda literární rešerše a výkladová metoda.

Pomocí metody literární rešerše bude zmapován současný stav poznání řešené problematiky, a to především na obecné úrovni, aby byly pochopeny veškeré potřebné vazby. Z tohoto důvodu musí nejprve dojít k zařazení problematiky občanských průkazů do právního systému, musí být představeny základní charakteristiky tohoto systému a základní zásady činnosti správních orgánů na tomto úseku.

Pomocí výkladové metody dojde k rozboru zákona č. 328/1999 Sb. o občanských průkazech ve znění pozdějších předpisů, který se dané problematiky nejvíce dotýká. Dojde tedy k objasnění základních bodů, jako je vymezení pojmu občanský průkaz, typy občanských průkazů, údaje zapisované do průkazu, podmínky pro vydávání a převzetí občanského průkazu, evidence. Hlavní pozornost bude zaměřena na povinnosti spojené s občanským průkazem a správní delikty s tím související.

Pro vypracování praktické části této práce je nutné nejprve shromáždit potřebná data. Hlavním východiskem bude materiál poskytnutý Městským úřadem Litoměřice. Jelikož úřad nedisponuje žádnou elektronickou databází, je třeba data převzít z knih, kde jsou jednotlivé správní delikty zaznamenány. Získaná data budou zapsána do tabulek, aby s nimi mohlo být dále pracováno.

Následně bude v praktické části použita především metoda analýzy, komparace a matematicko-statistické metody. Analyzována a komparována budou především získaná data o počtu přestupků a výši uložené pokuty za přestupky v letech 2005 až 2015 ve správním obvodu Litoměřice, o počtu ztracených a odcizených občanských průkazech ve stejných letech v témže obvodu, dále data o vývoji počtu obyvatel ve správním obvodu Litoměřice a data o počtu vyrobených občanských průkazů v České republice. Pomocí metody analýzy budou prozkoumávány vztahy jednotlivých získaných dat a jejich schopnost navzájem se ovlivňovat. Pomocí metody komparace bude zjištěno, jak se jednotlivá data mění v čase. Pomocí matematicko-statistické metody budou počítány především průměrné hodnoty (např. průměrný počet přestupků za rok, průměrný počet ztracených či odcizených občanských průkazů za rok či průměrná pokuta za jeden přestupek) a odchylky od průměrných hodnot.

V kapitole zhodnocení výsledků bude použita metoda syntézy, při které dojde ke shrnutí poznatků získaných analýzou a komparací a učinění konkrétních závěrů, např. o tom, jak se vyvíjí počet správních deliktů ve správním obvodu Litoměřice, jaké delikty jsou nejčastější, jaká je průměrná pokuta za správní delikt, zda je tato výše dostatečná, jak se vyvíjí její výše a jaký vliv má na množství správních deliktů a jak by se dal počet deliktů snížit.

Vlastní práce

Správní obvod Litoměřice se vyznačuje stabilitou v počtu přestupků na úseku občanských průkazů. Za sledované období let 2005-2015 byl průměrný počet 105 přestupků za rok. V pozorovaném období nedošlo k žádné výrazné odchylce od tohoto průměru.

Počet ztracených a odcizených občanských průkazů za rok je též téměř stabilní a ani zde nevidíme výrazné výkyvy, i když můžeme sledovat lehce klesající tendenci. Průměrný počet ztracených či odcizených občanských průkazů činí 1 040 průkazů ročně.

Dále lze učinit závěr, že na počtu přestupků a počtu ztracených a odcizených občanských průkazů se nijak nepromítá vývoj počtu obyvatel ve správním obvodu. V roce 2007 došlo k nárůstu obyvatel, k navýšení počtu pokut ani počtu ztracených či odcizených občanských průkazů však nedošlo. Oproti tomu např. v roce 2005 bylo při menším počtu obyvatel evidováno více případů než v roce 2007.

Když pak porovnáme množství přestupků s počtem ztracených a odcizených občanských průkazů, zjistíme, že počet přestupků tvoří pouze 10 % z celkového počtu ztracených či odcizených občanských průkazů, tedy že pouze každý desátý případ podléhá nějaké sankci. To je způsobeno tím, že až za třetí ztrátu či odcizení ukládá úřad pokutu. Pokud tedy občan má první či druhou ztrátu, dostane pouze ústní napomenutí.

Vzniklé přestupky se týkají ztráty, odcizení, poškození, zničení nebo zneužití občanského průkazu, a to porušení povinnosti chránit občanský průkaz před vznikem této skutečnosti, porušení povinnosti neprodleně ohlásit vznik této skutečnosti a úmyslné způsobení této skutečnosti. Nejčastějším přestupkem je ztráta občanského průkazu.

Porušení ostatních povinností fyzických osob bývá pro úřad těžko zjistitelné. Fyzické osoby v běžném životě potřebují mít platný občanský průkaz, proto jeho ztrátu či odcizení sami nahlašují. Nikdo však např. sám nenahlásí, že provedl v občanském průkazu nějakou změnu či opravu a pro druhou stranu nemusí být tato změna či oprava poznatelná. Úřad se o takovémto přestupku pak nemusí vůbec dozvědět. Možnosti, jak se může úřad dozvědět o takovýchto přestupcích, jsou pak buď od Policie České republiky, nebo od osoby, která nahlásí, že někdo její občanský průkaz zneužil (např. manžel se dostaví na úřad s protokolem z Policie České republiky, požádá o nový občanský průkaz, a to z toho důvodu, že manželka si neoprávněně ofotila jeho občanský průkaz a požádala o půjčku).

Úřad ukládá velice nízké pokuty, průměrná pokuta za jeden přestupek za sledované období činí 265,- Kč, když dle zákona lze ukládat pokutu s nejnižší hranicí do 10 000,- Kč. Otázkou je, zda takto symbolická sankce plní svou funkci, tedy zda motivuje k dodržování povinností a též zda zabrání opakování vzniku

přestupku. Úřad přistoupil k takto nízkým pokutám především proto, že osoby, které tyto přestupky páchají, bývají převážně sociálně slabí jedinci. U těchto osob by pak stejně vznikala často problém s faktickým vymáháním vyšší pokuty. Nejnižší pokuta se ukládá ve výši 200,- Kč a nejvyšší se odvíjí podle opakovatelnosti vzniku přestupků. S ohledem na průměrnou výši pokuty za přestupky, lze dovodit závěr, že nedochází k příliš častému opakování přestupků od jedné osoby.

Přestupky jsou často projednávány v blokovém řízení, a to v případě, že je přestupek spolehlivě zjištěn a dotyčný, který přestupek spáchal, je ochoten pokutu zaplatit na místě např. při podání žádosti či při vyzvednutí nového občanského průkazu. Výhodou tohoto řízení je, že odpadá problém s faktickou vymahatelností pokuty. Jelikož tyto přestupky páchají převážně sociálně slabí jedinci, kteří přestupky hradí ze sociálních dávek, byla by faktická vymahatelnost problém (a pohledávka by nebyla uspokojena ani v rámci exekuce).

Na počtu přestupků se ani nijak nepromítla ta skutečnost, že občané byli povinni vyměnit dle nařízení vlády své stávající občanské průkazy za nové, když k největší výměně mělo dojít do konce roku 2005. Nesplnění této povinnosti mohlo být následující roky sankcionováno, k nárůstu přestupků však nedošlo. Úřad ukládal sankce, pokud si občan nezažádal o nový občanský průkaz do půl roku od skončení platnosti.

Úřad by se při ukládání pokut měl chovat efektivně, tedy uvedená pokuta by měla minimálně uhradit veškeré náklady, které jsou s daným přestupkem spojeny. Tedy pokud musí být vydán nový občanský průkaz, měly by být minimálně pokryty náklady na výrobu nového občanského průkazu. Náklady na jeden občanský průkaz se strojově čitelnými údaji se pohybují od 60,- Kč do 130,- Kč, náklady na občanský průkaz s elektronickým kontaktním čipem od 200,- Kč do 600,- Kč. Při poškození, zničení, ztracení či odcizení občanského průkazu se při vydání nového občanského průkazu platí správní poplatek ve výši 100,- Kč, za vydání občanského průkazu s kontaktním elektronickým čipem správní poplatek ve výši 500,- Kč. K ukládání pokut je tedy nutné přistoupit, jelikož správní poplatek v mnoha případech nepokryje náklady na nový občanský průkaz. Průměrná výše pokuty udělovaná úřadem v Litoměřicích pokrývá spolu se správním poplatkem přímé náklady na výrobu nového občanského průkazu, ovšem nezbývá již mnoho na náhradu nákladů na spojenou administrativu. Navýšení ukládaných pokut by teoreticky tento problém odstranilo. Vznikl by ovšem další, a sice problém s faktickou vymahatelností. Vyšší pokutu by již nemuseli být občané ochotni platit, tudíž by nedošlo k vyřešení přestupku v rámci blokového řízení a muselo by se přistoupit k donucovacím prostředkům. Jak již bylo zmíněno, tyto přestupky se týkají především sociálně slabších jedinců, u níž by ani v rámci exekuce nemuselo k uspokojení pohledávky dojít. Výsledný efekt by pak mohl být spíše opačný (fakticky by se vybralo méně peněz než dosud).

Na základě výše uvedeného lze usoudit, že ukládání vyšších sankcí by nevedlo ke snížení množství přestupků. Občané by tedy měli být především upozorňováni na rizika, která jim hrozí, když přijdou o svůj občanský průkaz, tedy jaké problémy jim mohou vzniknout, když někdo jejich průkaz zneužije.

Zdůrazňování těchto rizik by mělo donutit občany k tomu, aby dbali na to, že si musí svůj občanský průkaz řádně hlídat. Poučování by měli být především občané při prvním převzetí občanského průkazu, aby se ihned od začátku naučili, jak s občanským průkazem zacházet. Později se již naučené zvyklosti hůře mění. Za tímto účelem by tak např. mohla být zařazena přednáška v deváté třídě základní školy, kde by byla jednotlivá rizika zdůrazněna. Dalším návrhem je vrácení se ke slavnostnímu předávání občanských průkazů s poučením o povinnostech držitele občanského průkazu. Tímto slavnostním aktem by tak došlo k vyzdvižení důležitosti občanského průkazu. Dále by mohly být např. v televizi zařazeny krátké televizní spoty, které by též na možná rizika upozorňovaly.

Závěr

Tato práce se zabývala správními delikty na úseku občanských průkazů. Cílem této práce bylo podat výklad problematiky občanských průkazů a podrobněji analyzovat skutečný stav v oblasti přestupků fyzických osob, správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících v obci s rozšířenou působností v Litoměřicích. Na základě získaných poznatků byly pak navrženy možnosti, jak by se dal počet správních deliktů snížit.

Uvedenou problematiku upravuje především zákon č. 328/1999 Sb. o občanských průkazech ve znění pozdějších předpisů, který stanovuje povinnost občanům mít platný občanský průkaz, s čímž jsou spojeny další v zákoně stanovené povinnosti. V zákoně jsou též uvedeny sankce, které mohou být za porušení stanovených povinností uloženy.

K řízení o přestupcích je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jehož územním obvodu je občan hlášen k trvalému pobytu, správní delikty pak projednává Úřad pro ochranu osobních údajů.

Na základě provedené analýzy bylo zjištěno, že správní obvod Litoměřice se vyznačuje stabilitou v počtu přestupků na úseku občanských průkazů, nejčastěji úřad řeší přestupky týkající se ztráty či odcizení občanského průkazu.

Dále bylo zjištěno, že průměrná pokuta za jeden přestupek za sledované období činí 265,- Kč, což je dle mého názoru velice nízká částka, jelikož dle zákona lze ukládat pokutu s nejnižší hranicí do 10 000,- Kč. Takováto výše pokuty pak nemotivuje občany k dodržování povinností. Též při takto nízké pokutě nebývají vždy pokryty veškeré náklady spojené s výrobou nového občanského průkazu. Navýšení udělované pokuty by však tento problém nevyřešilo, jelikož nejčastěji uvedené přestupky páchají sociálně slabí jedinci, kteří často na faktickou úhradu pokuty nemají dostatek prostředků. K dobrovolné úhradě pokuty tyto osoby nelze přimět a i v rámci exekuce bývá výsledek nulový. Toto je však obecný problém

úhrady závazků od sociálně slabých jedinců, který se nedaří řešit. Z jiných forem sankcí by připadalo v úvahu napomenutí, které však výše uvedené problémy už vůbec neřeší.

Jediným řešením se tak jeví zaměřit se na prevenci vzniku uvedených přestupků, a to především upozorňováním na rizika spojená se zneužitím ztraceného či odcizeného občanského průkazu.

Dalším problémem bývá, že se úřad o mnohých přestupcích vůbec nedozví (např. že došlo k neoprávněnému kopírování občanského průkazu bez souhlasu majitele). I tady je třeba zaměřit se především na prevenci vzniku těchto přestupků opět upozorňováním na možná rizika (např. že na takovýto občanský průkaz může někdo cizí zažádat o půjčku a poškozený bude těžko dokazovat, že se ve skutečnosti nejedná o jeho půjčku).

Nejdůležitější je tedy prevence. Poučovat o povinnostech držitele občanského průkazu lze např. na přednáškách v deváté třídě základní školy, při předávání občanského průkazu, nebo pomocí televizních spotů.

Seznam použitých zdrojů – vybrané bibliografické citace

[1] HENDRYCH, D. a kolektiv. *Správní právo. Obecná část*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 1998, ISBN 80-7179-184-9.

[2] JURNÍKOVÁ, J. a kolektiv. *Správní právo - Zvláštní část*. Interaktivní text. Brno: Masarykova univerzita, 2004.

[3] ONDRUŠ, O. *Správní právo*. Distanční studijní opora. Brno: Masarykova univerzita, 2005, ISBN 80-210-3857-8.

[4] POMAHAČ, R. *České správní právo*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 2009, ISBN 978-80-87146-24-8.

[5] SKULOVÁ, S. a kolektiv. *Správní právo procesní*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008, ISBN 978-80-7380-110-6.

[6] Webové stránky Beck-online start [online]. 2016 [cit. 2016-09-14]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz>

[7] Zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů

[8] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů