

V Praze dne 27. dubna 2015
Č.j.:359/15/REV1

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I. Úvod

Cílem předložených novel zákonů jsou především technické změny a sjednocení terminologie v souvislosti s rekodifikací soukromého práva. Část těchto změn byla již dříve obsažena ve sněmovním tisku č. 991, jenž však Poslanecká sněmovna v důsledku svého rozpuštění nestihla projednat.

Úpravy navržené v novele zákona o evidenci obyvatel se týkají zejména rozšíření a zpřesnění údajů vedených v agendovém informačním systému evidence obyvatel, v registru rodných čísel a počtu údajů využívaných z informačních systémů o cizincích s povolením k pobytu na území České republiky mj. i v souvislosti s nabytím účinnosti nového zákona o státním občanství. Nově je navrženo zavedení povinnosti ohlašovna, aby umožnily fyzickým osobám hlášeným k trvalému pobytu na adrese sídla ohlašovny převzít oznámení o uložení zásilky a výzvu s poučením. Toto ustanovení umožní použít ve správním řízení fikci doručení a zefektivní tím tato řízení.

Novely zákona o občanských průkazech a zákona o cestovních dokladech obsahují zčásti parametrické změny k novele zákona o evidenci obyvatel, nově bude možné podat žádost u kteréhokoli obecního úřadu obce s rozšířenou působností (převzetí bude možné pouze u téhož obecního úřadu). V zákoně o cestovních dokladech se navíc navrhuje zrušit vydávání cestovních pasů bez strojově čitelných údajů a bez nosiče dat s biometrickými údaji a nově je navržena možnost vydání

„plnohodnotného“ cestovního pasu přednostně v krátké lhůtě za zvýšený správní poplatek. Obdobně je ukončení vydávání cestovních dokladů bez strojově čitelných údajů a bez nosiče dat s biometrickými údaji promítnuto v novele zákona o azylu a v novele zákona o pobytu cizinců.

V připojené novele zákona o správních poplatcích se navrhuje zavést nové správní poplatky za podání návrhu na zrušení údaje o místu trvalého pobytu a ohlášení ukončení trvalého pobytu na území České republiky a rovněž správní poplatek za nepovinnou výměnu občanského průkazu. V důsledku zavedení možnosti vydání cestovního pasu ve zkrácené lhůtě je navržen vyšší správní poplatek.

Součástí předkládaného návrhu zákona jsou i změny dalších zákonů související s rozšířením subjektů využívajících údaje z jednotlivých informačních systémů.

Návrh byl projednán s předkladatelem na zasedání Komise dne 10. dubna 2015 s žádostí o předložení dopracování dle první verze stanoviska. Doplněný návrh předložil předkladatel dne 21. dubna 2015, k němuž je zpracováno toto stanovisko.

II. Připomínky a návrhy změn

Předkládaný zákon obsahuje z velké části změny legislativně-technického charakteru nebo změny v oblasti správních úkonů, jejichž dopady se budou týkat jen úzce vymezeného okruhu osob, případně budou jejich dopady, především na občany ČR a cizince dlouhodobě pobývajících na území ČR, velmi omezené. Na hodnocení dopadu regulace by proto bylo možné nahlížet shovívavě. Předložená Závěrečná zpráva hodnocení dopadů regulace (sic!) však vykazuje některé zásadní nedostatky, na které je nutné upozornit:

- Zpráva je v jednotlivých částech přehledně rozdělena dle upravovaných oblastí. Bohužel je však patrné, že se na jejím zpracování pravděpodobně podílelo více zpracovatelů, a Zpráva tudíž není zcela konzistentní co do kvality. Jednotlivé části Zprávy také obsahují velké množství duplicitních informací. To je patrné především u částí 1.2, 1.3, 1.5 a 2.2
- Zpráva trpí častým neduhem, tedy nesprávnou definicí problému. Většina odstavců tak začíná slovy „navrhuje se...“, tedy nikoliv popisem současné situace a z ní plynoucího problému, ale přímo popisem návrhů legislativních změn, které by měly vést ke kýženému cílovému stavu. Není tedy zřejmé, proč se dané změny navrhují. Lze najít i výjimky, například čtvrtý odstavec v podčásti *K zákonu o občanských průkazech*, který popisuje problém nesouladu adresy trvalého pobytu uvedeného v OP a skutečné adresy. Takových výjimek je však poskrovnu.
- Část 1.4 Identifikace dotčených subjektů správně uvádí občany mezi subjekty, na které přímo dopadá novela zákona o občanských průkazech. Uvádí se zde, že se množí případy, kdy adresa trvalého pobytu uvedená OP nedopovídá skutečné adrese. Nedozevíme se ovšem, kolik se takových případů vyskytuje např. ročně, do jaké míry „se množí“ a do jaké míry je tato skutečnost problémem. Naopak je zde opět uvedeno, jaké změny „se navrhují“.
- V části 1.5 opět není, až na výjimky, popsán cílový stav, ale navrhované změny. Často opět není uvedeno, proč jsou uvedené změny navrhovány.

- Část 2 – návrh variant řešení popisuje pouze „klasickou“ dvojici: variantu nulovou (zjevně nic neřešící) a variantu změny zákona. Lze ovšem předpokládat, že ve většině popisovaných případů nelze volit jinou, než legislativní cestu, a tudíž se nejedná o zásadní nedostatek. Pozoruhodné ovšem je, že popis varianty 2 obsahuje v druhé části spíše popis existujícího problému – účelové rušení trvalého pobytu na území ČR z důvodů vyhýbání se exekučnímu řízení, apod. Tento popis, obsahující dokonce i kvantitativní údaje, by zřejmě patřil spíše do části 1.2.
- Zajímavé je také navrhované řešení tohoto problému – zavedení správních poplatků za podání návrhu na zrušení trvalého pobytu a zavedení správního poplatku za ukončení trvalého pobytu na území ČR. Předpokládá se, že tak dojde k snížení počtu zmíněných účelových ukončení trvalého pobytu. Bylo by vhodné se zamyslet nad tím, zda je nutné za tyto prohřešky „trestat“ i ty občany, kteří o zrušení trvalého pobytu požádají bez postranních úmyslů, nebo bylo-li možné zvolit jiné řešení.
- Nejzávažnější nedostatky vykazuje část 3 – Vyhodnocení nákladů a přínosů. Zde byly uvedeny pouze náklady pro veřejné rozpočty spojené s úpravou agendového informačního systému. Vůbec zde ovšem nejsou uvedeny náklady pro občany plynoucí například z výše uvedených správních poplatků. Je až neuvěřitelné, že předkladatel uvádí efekt těchto správních poplatků pouze jako přínos pro rozpočty obcí. Nutno podotknout, že tyto přínosy jsou dokonce poměrně podrobně vyčísleny.

Vyjádření k doplnění závěrečné zprávy

Zpracovatel zprávu doplnil na základě připomínek Komise RIA. Byly odstraněny některé dílčí nedostatky, zejména byly doplněny části definice problému, cíle navrhovaného řešení a dále byla doplněna část vyhodnocení dopadů o dopady na občany plynoucí ze zavádění či zvyšování správních poplatků.

Bohužel však nedošlo k odstranění nejzásadnějšího nedostatku, a to absence jasného vztahu mezi definicí problému, navržením různých variant řešení a zdůvodněním výběru nejvhodnější varianty. Nejlépe to lze demonstrovat na příkladu řešené problematiky účelových rušení údaje o trvalém pobytu. Zpracovatel uvádí, že „v posledních letech dochází k nárůstu podání návrhu na zrušení údaje o místu trvalého pobytu, v průměru 50 000 návrhů za rok, [tudíž] se navrhuje nově zpoplatnit i provedení těchto úkonů a omezit tím počet účelově podávaných návrhů“. Z uvedeného ovšem není patrné, proč je nárůst těchto podání problém, proč je zde třeba zásahu státu pomocí změny legislativy, zda existují nějaké další možnosti řešení problému a, především, na základě čeho se předkladatel domnívá, že navýšení správního poplatku povede k řešení problému, tedy ke snížení počtu účelově podaných návrhů. O tom lze navíc pochybovat, neboť pokud se někdo chystá zneužít institut odhlášení trvalého pobytu, aby se vyhnul exekuci a uchránil tak majetek v hodnotě desítek tisíc korun a více, neodradí ho pravděpodobně správní poplatek v řádech stokorun.

Ve zprávě chybí například varianty řešení problémů se zápisem trvalého bydliště do občanského průkazu využitím nástrojů egovernmentu. V době budování propojených základních registrů by např. neměl být problém trvalé bydliště do občanského

průkazu nezapisovat, ale získávat tento údaj v případě nutnosti elektronicky z příslušného registru. Je možné, že zpracovatel nevyhodnotí tuto variantu jako nejvýhodnější, možná ani nebude v současnosti realizovatelná, ale bylo by vhodné, kdyby se jí zpracovatel alespoň rámcově zabýval a možná tak nastínil vizi řešení problému do budoucna.

Dále, nově ustanovená povinnost ohlašovny přebírat zásilky a umožňující fikci doručení bude nepochybně mít důsledky pro osoby evidované v místě ohlašovny i pro odesílatele zásilek, které budou fiktivně převzaty. Vůbec není uveden, natožpak popsán problém, pro který je toto ustanovení potřebné, není uvedeno komu, v jakých obecně popsatelných a ve skutečnosti se vyskytujících případech jaké obtíže přináší skutečnost, že pro určitý okruh osob v určitých případech nelze použít fikci doručení, není ani uvedeno, jaké důsledky pro jak velkou skupinu osob bude zavedení fikce doručení v místě ohlašovny mít. Vůbec nelze poznat, zdali si jen státní orgány neulehčují práci, nebo naopak, zdali jsou závažné důvody pro zavedení fikce doručení v těchto případech, není možné poznat, zdali bude mít fikce doručení v uvedeném případě pro příjemce zásilky pozitivní nebo negativní důsledky. I v případě, že bude mít negativní důsledky, i když stát považuje tyto negativní důsledky pro danou osobu za žádoucí, musí být tyto negativní důsledky uvedeny, popsány a především vzaty v úvahu při hodnocení nákladů a přínosů.

Zpráva tvrdí, že zákon si klade za cíl "zefektivnění výkonu státní správy na úseku rodných čísel...", uvádí, jaké další údaje se budou v registru vést, ale nikde neuvádí, proč je třeba tyto údaje vést, k jakým účelům mají sloužit, tím méně jaké budou přínosy a náklady.

Ze zprávy sice patrně lze dovodit, že "...případy, kdy adresa trvalého pobytu na území České republiky v občanském průkazu neodpovídá skutečné adrese..." (myšleno patrně skutečnému bydlišti, adresa v OP patrně skutečná, tedy existující být musí) se vztahují na lidi, kteří si zruší trvalý pobyt na území ČR, ale občanský průkaz s uvedením adresy trvalého pobytu si ponechají. Citovaná i mnohé další formulace ve zprávě se však stejně tak mohou týkat osob, které mají trvalý pobyt v jednom místě a většinu roku žijí v místě jiném na území ČR, např. z důvodů studia, pracovního pobytu, apod., ale nechtějí místo trvalého pobytu měnit, protože počítají po určité době s návratem zpět, nebo proto, že z důvodů častého a opakovaného stěhování je podržení trvalého pobytu na místě, které je stálé, praktickým řešením. Toto nejasné vymezení je matoucí.

Na výše uvedených příkladech je tedy zřejmé, že není možné udělat si byt' jen hrubou představu o nákladech a přínosech navržených opatření, protože kromě obecných tvrzení zpráva RIA neobsahuje téměř žádné informace ani o nákladech, ani o přínosech, a to ani o jejich povaze/druhu, ani o jejich kvalitativním či kvantitativním hodnocení. Výjimkou jsou přesně spočítané náklady pro stát v několika případech, např. výnosy správních poplatků při vydávání cestovních pasů. Ani v tomto konkrétním případě však není uvedeno, proč je poplatek zrovna 4000,- Kč, jaké jsou náklady státu/obcí s tímto druhem vydání cestovního dokladu apod.

Obdobné nedostatky lze vyzorovat v celé zprávě a lze tudíž konstatovat, že bohužel nedošlo ke splnění účelu hodnocení dopadů regulace, tedy přijmout nejvhodnější možné řešení na základě analýzy dostupných informací. RIA je zde

pouze formálním cvičením sloužícím ke zdůvodnění předem zvolené varianty legislativního řešení.

III. Závěr

V RIA chybí zřetelný popis vztahu mezi definicí problému, navržením různých variant řešení a zdůvodněním výběru nejvhodnější varianty. RIA tak neposkytuje důkaz, že zvolená řešení jsou z celospolečenského hlediska optimální.

Vzhledem k uvedeným nedostatkům a celkově nedostatečné kvalitě hodnocení dopadů **Komise RIA doporučuje vrátit předloženou závěrečnou zprávu RIA k přepracování.** K tomuto závěru vede Komise RIA i skutečnost, že navrhovanou novelu nelze vnímat pouze jako legislativně-technickou, ale ve skutečnosti nelze vyloučit, že novela bude mít na některé skupiny obyvatel negativní dopady a z předložené RIA nelze určit, zda jsou výsledné dopady žádoucí a přínosy převáží vzniklé náklady. Bez těchto skutečností nemůže Komise RIA závěrečnou zprávu z hlediska metodického doporučit ke schválení a v případě postoupení materiálu k dalšímu projednání bez dopracování RIA zůstává stanovisko Komise RIA nedoporučující.

Vypracoval: ing. Daniel Trnka

prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise