

V Praze dne 17. 7. 2015
Č.j.: 838/15

Stanovisko Komise pro hodnocení dopadů regulace

k Návrhu věcného záměru zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech

I. Úvod

Ministerstvo vnitra (dále "předkladatel") předkládá k projednání věcný záměr zákona o evidenci obyvatel a rodných číslech (dále "návrh"), který by měl nahradit stávající legislativu v této oblasti.

Důvodem předložení návrhu jsou identifikované problémy s rozporem mezi místem trvalého pobytu a místem, kde se fyzická osoba zdržuje fakticky. Předkladatel za nejpalčivější problém považuje zneužívání institutu rušení trvalého pobytu, kdy se občan automaticky přehlásí na adresu sídla místního či obecního úřadu. Tímto krokem se může vyhýbat celé řadě povinností.

Dalším identifikovaným problémem je poměrně častý nesoulad mezi trvalým pobytem a skutečným místem bydliště občana. Tento nesoulad je dán faktem, že zákon neukládá povinnost v místě trvalého pobytu skutečně bydlet. Předkladatel poukazuje na důsledky tohoto nesouladu, zejména se jedná o statistické diskrepance a o dopady do rozpočtů obcí, které neodpovídají skutečnému stavu věci. Tento nesoulad může také snižovat reprezentativnost výsledků voleb, protože volební okrsky jsou určovány podle místa trvalého pobytu.

Smyslem právní úpravy je tedy zavedení ohlašovací povinnosti, zrušení vyžadovaného souhlasu vlastníka s přihlášením k trvalému pobytu a umožnění přihlásit se k trvalému pobytu v nebytovém prostoru.

Návrh přináší opatření v oblasti přidělení, osvědčení, ověření a změny rodného čísla a zároveň naznačuje, že užívání rodných čísel bude zrušeno.

Nabytí účinnost nové právní úpravy se v návrhu předpokládá v roce 2018.

Tento návrh neimplementuje legislativu EU.

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace (dále „Zpráva“) je třeba ocenit z pohledu srozumitelného popisu stávajícího stavu a zřejmosti popisu cílového stavu dle předkladatele v oblasti problematiky trvalého pobytu.

Evidence osob a trvalý pobyt:

Absence variantních řešení - Samotná část A Zprávy popisuje sice varianty řešení, ale varianty samy jsou ve skutečnosti legislativně-technické možnosti jak dosáhnout záměru, který byl předem určen, aniž by předkladatel učinil pokus identifikovat skutečné věcné alternativy možných řešení definovaných problémů. Předkladatel místo toho jako variantu 1 uvádí provést zamýšlené změny novelizací současného zákona a variantu 2 spatřuje ve vypracování nové zákonné úpravy. Posouzení dopadů regulace však musí obsahovat návrhy možných věcných variantních řešení pro dosažení cílového stavu a posouzení jejich dopadů nejen na veřejnou a státní správu, ale také na podnikatelské subjekty a občany.

Kvantifikace a použitá data - V části 1.2. Definice problému předkladatel odkazuje na neblahé následky nesouladu mezi místem faktického pobytu a místem trvalého pobytu, zejména v souvislosti s příjmy z místních poplatků či daní z příjmů fyzických osob. Dále tento nesoulad způsobuje diskrepance ve statistikách a může způsobit problémy při volbách, má vliv na umísťování dětí do školek a škol a řadu dalších konotací včetně svozu odpadu. Nikde v textu se však nevyskytuje alespoň přibližné číselné vyjádření identifikovaného problému, díky němuž by bylo možné si udělat představu o rozsahu a tudíž i závažnosti tohoto stavu věcí.

V těch případech, kdy předkladatel data uvádí, by měl data též zdrojovat. Např. na str. 32 Zprávy uvádí výši nákladů dvakrát ve výši 35 a nebo následně 65 milionů (v tabulce) a není zřejmé, odkud tato v kontextu celé Zprávy marginální nesrovnalost pochází.

Předkladatel dále definuje problém s rozšiřujícím se fenoménem hlášení trvalého pobytu na místních úřadech (ohlašovnách), a to i v případech, kdy občan ve skutečnosti bydliště má. Uvádí, že dnes má na ohlašovně trvalý pobyt 375 198 osob. Zpráva nicméně neobsahuje odhad, zda a do jaké míry je nový koncept trvalého pobytu tuto neutěšenou situaci schopen vyřešit a zda pouhé zavedení sankcí povede i u sociálně slabších skupin k nápravě stavu, respektování zákona a tím dosažení stanoveného cíle.

Nejasnost identifikace možných řešení a dopadů - Předkladatel se především v oblasti exekucí odkazuje na problematiku, kterou je typicky možné řešit v Občanském soudním řádu a Exekučním řádu a je též aktuálně řešena. Předkladatel by měl tuto oblast lépe analyzovat a vyhodnotit i případné dopady nevhodného výkonu exekuce, které přinesou jím navrhované změny.

Stejně tak není analyzováno konstatování předkladatele, že občanům s fiktivní adresou (zavedení tohoto institutu není dostatečně vysvětleno) bude zřízena pro doručování písemností datová schránka a zda ze sociálního pohledu toto opatření nebude působit proti žádoucí sociální inkluzi.

Na str. 18 Zprávy v části Popis existujícího právního stavu předkladatel konstatuje, že v usnesení NSS č. 2 As 64/2005 z 6. 2. 2007 stojí, že občan má právo pobývat

na více místech, ačkoliv pouze v jednom místě může mít trvalý pobyt. Není zcela jasné, jakým způsobem a zda chce předkladatel respektovat tento princip v momentě, kdy zavede povinnost občana se vždy hlásit k trvalému pobytu tam, kde právě přebývá.

Rodná čísla:

Zcela nedostatečně zpracovaná je však část Zprávy týkající se rodných čísel. Na str. 59 v Části čtvrté (2.4.1.) návrhu věcného záměru se uvádí, že „Současně se však předpokládá, že v paragrafovém znění zákona o evidenci obyvatel bude stanovena konkrétní lhůta pro ukončení přidělování rodných čísel a rovněž datum ukončení využívání rodných čísel.“ K takto zásadnímu sdělení však v celém materiálu chybí jakékoliv vysvětlení, identifikace existujícího problému, definice cílového stavu a posouzení jakýchkoliv dopadů, výběr vhodné varianty. Zrušení rodných čísel by mělo dalekosáhlé důsledky a jistě by vyvolalo vysoké náklady u různých skupin subjektů, nejen veřejných institucí, ale bez nadsázky každého občana a firmy.

Předkladatel zároveň sám na str. 60 konstatuje, že „rodná čísla jsou významným identifikátorem fyzických osob, na jejichž základě dochází k jednoznačnému ztotožnění“ a přiznává, že jejich zrušení by mohlo vyvolat řadu komplikací. Není tedy vůbec seznatelné, proč má tak radikální opatření předkladatel na mysli a zda je takové opatření ospravedlnitelné ve světle téměř nedohlednutelně širokých konsekvencí. Na jiném místě Zprávy, konkrétně na str. 41, však předkladatel uvádí, že novým zákonem bude stanoven „postup přidělování, osvědčování a potvrzování změny rodných čísel“. Na str. 43 Zprávy se pak počítá i nadále s registrem rodných čísel.

Z textu Zprávy není vůbec zřejmé, jak tato navrhovaná opatření korespondují s výše citovaným záměrem předkladatele stanovit zákonem konkrétní lhůty pro ukončení přidělování a zejména využívání rodných čísel (str. 59 Zprávy). Celou pasáž týkající se rodných čísel je tedy třeba přepracovat dle Obecných zásad hodnocení dopadů regulace.

III. Závěr

Komise RIA předloženou zprávu neschvaluje a doporučuje předkladateli její přepracování.

Vypracoval: Mgr. Jan Matoušek

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc., v. r.
předsedkyně komise