



V Praze dne 21. srpna 2020  
Čj.: 784/20 a 785/20

## Stanovisko

### k návrhu zákona o občanských průkazech

---

#### I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu zákona o občanských průkazech je adaptace právního řádu České republiky na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. června 2019 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu (dále „nařízení“) a přehodnocení a zefektivnění některých procesů probíhajících na úseku občanských průkazů, snížení administrativní a časové zátěže kladené na dotčené fyzické osoby a na správní orgány vykonávající přenesenou působnost v souvislosti s vydáváním občanských průkazů.

Návrh zákona přináší oproti stávající právní úpravě mimo jiné tyto změny:

- zavedení biometrických údajů;
- zrušení vydávání občanských průkazů bez strojově čitelných údajů vydávaných v souvislosti s výkonem volebního práva;
- změna platnosti u občanských průkazů vydávaných občanům mladším 15 let;
- změna v obsahu údajů uvedených v občanských průkazech;
- možnost podání žádosti o vydání občanského průkazu a převzetí občanského průkazu prostřednictvím zastupitelských úřadů určených Ministerstvem zahraničních věcí;
- možnost podání žádosti o vydání občanského průkazu ve výjimečných případech mimo pracoviště obecního úřadu obce s rozšířenou působností;
- možnost podání žádosti o poskytnutí digitálního zpracování podoby osoby, již byl vydán občanský průkaz, po jejím úmrtí;
- možnost ponechat si úředně znehodnocený občanský průkaz.

V rámci vnějšího připomínkového řízení bylo uplatněno 130 zásadních připomínek celkem 22 připomínkovými místy. Předmětem rozporu zůstávají dvě zásadní připomínky uplatněné Olomouckým krajem.

K návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o občanských průkazech (č.j. 785/20) nebyla zpracována závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (ZZ RIA), proto se k němu PK RIA nevyjadřuje.

## **II. Připomínky a návrhy změn**

Jako **problém** předkladatel uvádí nutnost implementace nařízení, dále potom popisuje identifikované problémy z praxe včetně např. počtu podnětů nebo dotazů ročně, které orgány veřejné správy k danému okruhu obdržely.

Charakteristika problému se opírá o dva zdroje informací:

a) identifikace podnětů od občanů, ze správní praxe i kontrolní činnosti Ministerstva vnitra  
Předkladatel dokládá zmiňované problémy výčtem okruhů, ke kterým přicházejí podněty či stížnosti od občanů (např. proces vydání občanského průkazu, souhlas zákonného zástupce, ztráta občanského průkazu, převzetí občanského průkazu jinou osobou), ze správní praxe (oddělování rohů občanských průkazů) i poznatky z Ministerstva vnitra (zápis údajů o získaném akademickém titulu). Některé problémové okruhy jsou doloženy kvantitativními údaji o počtu stížností.

b) legislativa EU

Jako hlavní problematické okruhy v souvislosti s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. června 2019 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu, předkladatel uvádí:

- vedení biometrických údajů v občanských průkazech,
- vydávání občanských průkazů bez strojově čitelných údajů,
- úpravu množství platných vzorů občanských průkazů v oběhu,
- vydávání občanských průkazů, které obsahují menší množství zabezpečovacích prvků, čímž jsou snadněji zneužitelné.

Tyto okruhy nejsou v ZZ RIA podrobněji analyzovány ani z hlediska kvantitativního rozsahu problému, ani z hlediska významu. ZZ RIA nezmiňuje údaje či poznatky z příslušného hodnocení dopadů regulace (impact assessment) na úrovni EU.

Předkladatel v **popisu existujícího právního stavu** stručně uvádí historický vývoj od roku 1953, kdy byla povinnost mít vydán občanský průkaz zavedena do československého právního řádu poprvé, až do současnosti.

Z **identifikace dotčených subjektů** je zřejmé, že v první řadě budou návrhem zákona dotčeni státní občané České republiky, kteří mají povinnost mít vydán občanský průkaz, dále občané, kterým lze občanský průkaz vydat na dobrovolné bázi, Ministerstvo vnitra, pověřené úřady, pověřené zastupitelské úřady, Policie ČR a Správa základních registrů.

**Cílový stav** předkladatel uvádí jako dosažení souladu vnitrostátní úpravy s nařízením „a přehodnocení a zefektivnění probíhajících procesů na úseku občanských průkazů a současné snížení administrativní a časové zátěže kladené na občany a orgány vykonávající přenesenou působnost v souvislosti s vydáváním občanských průkazů“. Předkladatel neuvádí žádné kvantitativní indikátory pro hodnocení cílového stavu např. zefektivnění probíhajících procesů a snížení administrativy a časové zátěže.

V části **zhodnocení rizik** předkladatel uvádí, že by „*neprovedení legislativních změn stávající právní úpravy na úseku občanských průkazů vedlo k zachování nedostatků, které vyplývají z aplikační praxe.*“

Předkladatel dále identifikuje riziko spojené se zavedením občanských průkazů obsahujících nosič dat, v němž jsou uvedeny biometrické údaje, a to vnímání zátěže v souvislosti s pořízením biometrických údajů z pohledu veřejnosti.

Předkladatel uvádí tři **možná legislativně-technická řešení** a stručně je hodnotí:

Varianta nulová – zachování současného legislativního stavu

Varianta I – novelizace stávajícího zákona

Varianta II – nový zákon

Předkladatel doporučuje variantu II.

**Návrh variant věcného řešení** obsahuje popis identifikace 11 problémových okruhů/parametrů a srozumitelně vysvětluje jejich kombinace. V tabulce č. 1 na s. 14 uvádí ty, které nejsou nákladově neutrální nebo nemají pozitivní dopad na veřejné rozpočty.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (dále „PK RIA“) oceňuje srozumitelné vysvětlení jak čtyřmístného značení kombinací celkového řešení, tak vysvětlení, které kombinace by nemohly být přípustné či by byly méně výhodné. Výčet 12 reálných kombinací v tabulce č. 2 na s. 15 hodnotí PK RIA jako srozumitelný a přehledný.

Do dalšího rozboru vybral předkladatel 4 varianty, k dalším 8 variantám uvádí na s. 17 *„ostatní kombinace obsahující jeden logicky rozdělený bezkontaktní čip, bezkontaktní a kontaktní část v jednom čipu nebo zavedení zcela nového druhu vnitrostátního dokladu nejsou v souladu s cíli tohoto návrhu, protože znamenají výpsání nového výběrového řízení na dodavatele“*.

Důležitost časového hlediska je ze ZZ RIA v souvislosti s implementací nařízení zřejmá. PK RIA doporučuje alespoň stručným způsobem doplnit i analýzu možností, které by byly realizovatelné pouze v delším časovém úseku např. včetně vysoutěžení nového dodavatele. Uvedené doplnění by mohlo přinést důležité a zajímavé informace k možnostem řešení problematiky jako celku.

**Náklady a přínosy** variant 1 – 4 jsou uvedeny přehledným způsobem, stejně tak **stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení**. Z hodnocení vyplývá jako nejvhodnější varianta 1 – občanský průkaz s jedním kontaktním elektronickým čipem obsahujícím elektronickou identitu a s biometrickými údaji samostatně uloženými na druhém bezkontaktním paměťovém médiu. Z pohledu občana by bylo nejvýraznější změnou snížení otisků prstů rukou, dále pak např. hlášení ztráty či odcizení občanského průkazu dálkově.

V části věnované **implementaci doporučené varianty a vynucování** předkladatel uvádí orgány, které se na implementaci budou podílet.

Předkladatel stručně popisuje **přezkum účinnosti regulace** s tím, že přezkum realizace bude proveden 5 let od nabytí účinnosti zákona. Hodnoceným kritériem bude především nákladovost modelu a jeho udržitelnost vzhledem ke změnám v rámci elektronizace veřejné správy, zejména v souvislosti s ukončením zapisování rodného čísla do občanského průkazu. Dále upozorňuje na přezkum ze strany Evropské unie.

PK RIA pozitivně hodnotí provedení konzultací na úrovni krajských úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností.

### **III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace**

PK RIA oceňuje, že předkladatel nezůstal pouze u právního pojetí problémů a rizik, ale usiloval o uplatnění logiky RIA.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona o občanských průkazech uplatňuje tyto **doporučující připomínky**:

- 1) V relaci k legislativním změnám souvisejícím s implementací nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. června 2019 doplnit alespoň stručnou informaci o rozsahu problému a nákladů na jejich řešení podle hodnocení dopadů regulace (IA - impact assessment) na úrovni EU a uvést, zda jde o skutečně čistou transpozici, nebo

- zda v některých případech mohlo dojít k posunu či překročení minimálních požadavků transpozice;
- 2) doplnit kvantitativní indikátory pro hodnocení cílového stavu, např. u zefektivnění probíhajících procesů a snížení administrativy a časové zátěže;
  - 3) doplnit alespoň stručným způsobem analýzu možností, které by byly realizovatelné pouze v delším časovém úseku, např. včetně vysoutěžení nového dodavatele. Uvedené doplnění by mohlo přinést důležité a zajímavé informace k možnostem řešení problematiky jako celku.

#### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení závěrečné zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o občanských průkazech doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **doporučujících připomínek**.

Vypracovala: Mgr. Martina Vránová

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