

Ústavně-právní výbor Senátu Parlamentu ČR

Zpravodajka výboru: JUDr. Daniela Kovářová

Zpravodajská zpráva k senátnímu tisku 181 – 14. funkční období

**návrh zákona, kterým se mění zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení
a o změně některých souvisejících zákonů a dalších norem**

I. Obsah návrhu

Posuzovaný senátní tisk novelizuje **8 zákonů**: zákon o matrikách, jménu a příjmení, občanský zákoník, zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zákon o státní statistické službě, zákon o evidenci obyvatel a rodných číslech, zákon o správních poplatcích, zákon o ověřování a zákon o zvláštních řízeních soudních. Přináší řadu novinek a změn, přičemž některé jsou novinkami vládními a jiné vznikly v Poslanecké sněmovně.

Podle důvodové zprávy k návrhu je důvodem změn potřeba modernizace některých matričně relevantních skutečností.

Nejvýznamnější změnou je zavedení **centralizovaného matričního informačního systému (eMatrika)**, s nímž se počítá k 1. 1. 2027 a jehož správcem má být Ministerstvo vnitra. Matrika však povede souběžně informace též v listinné podobě. Součástí změn je možnost vydávání dokladů (matriční doklad, osvědčení, že snoubenci splnili všechny požadavky pro uzavření sňatku atd.) v elektronické podobě.

Z dalších podstatných změn uvedme, že působnost na úseku matrik budou nově vykonávat i zastupitelské úřady České republiky. Novela upřesňuje okruh osob, kterým matriční úřady mohou povolit např. nahlédnout do sbírky listin nebo druhopisu matriční knihy. Matriční doklad, vysvědčení o právní způsobilosti k uzavření manželství nebo vysvědčení o právní způsobilosti ke vstupu do partnerství bude moci nově vydat kterýkoliv matriční úřad a/nebo zastupitelský úřad ČR. Projev vůle vstoupit do manželství a možnost učinit prohlášení o uzavření bude možno v kterémkoliv správním obvodu bez ohledu na trvalý pobyt snoubenců. Prohlášení o uzavření manželství nebo vstupu do partnerství lze učinit nejen v českém jazyce, ale též alternativně v jazyce národnostní menšiny, jestliže se v posledních dvou sčítáních lidu hlásilo k této národnosti vždy alespoň 10 % občanů obce, v jejímž územním obvodu se prohlášení činí, a to za předpokladu, že o to požádají oba snoubenci.

Pozměňovacím návrhem poslanců bylo do zákona vloženo oprávnění oddávat pro poslance a senátory.

Změny v matričním zákonu dopadají do oblasti rodinného hmotného práva, proto bylo třeba je promítnout také do občanského zákoníku. Návrh zákona dále snižuje věkovou hranici při změně jména nezletilého z 15 na 12 let, což odpovídá zákonné úpravě participačních práv nezletilých dětí. Konečně návrh upřesňuje volbu příjmení a připojeného příjmení snoubenců a umožňuje souhlasné prohlášení o rodičovství dítěte i před jeho narozením. Další změny se týkají osvojení.

II. Legislativní proces

Vláda předložila Poslanecké sněmovně návrh zákona dne 21. dubna 2023. **Prvé čtení** proběhlo dne 31. května 2023, **druhé čtení** 13. září 2023 a přineslo šest pozměňovacích návrhů. **Třetí čtení** proběhlo dne 3. listopadu 2023. Při hlasování bylo z přítomných 168 poslanců 151 pro, proti žádný, zdrželo se 17.

Návrh novely zákona počítá s dělenou účinností - část zákona má nabýt účinnost dnem 1. ledna 2024, část dnem 1. ledna 2025 a část dnem 1. ledna 2027. Ustanovení, která nejsou vázána na spuštění matričního informačního systému, mají účinnost dřívější; tam, kde je nutné poskytnout dostatečný časový prostor pro přípravu jednotlivých matričních úřadů na zavedení matričního informačního systému, zejména pak na sjednocení formátu zápisů, je navržena účinnost pozdějším datem.

III. Stanovisko zpravodajky

Při zpracování zpravodajské zprávy jsem vycházela z návrhu zákona a z důvodové zprávy a z legislativní informace zpracované Mgr. et Mgr. Danielem Slaninou, s nímž jsem také spolupracovala při zpracování pozměňovacího návrhu.

Hlavní účel novely, kterou se zabývala předcházející Poslanecká sněmovna, se zdá být bohužel. Při podrobnějším prostudování důvodové zprávy však vyvstávají některé nelogičnosti, které si zaslouží podrobnější vysvětlení předkladatele. Například na str. 40 důvodová zpráva uvádí, že v důsledku rozšíření agendy Ministerstva zahraničí se počítá s nově vytvořenými 12 systemizovanými místy a s ročním nákladem 15 milionů korun, což odpovídá měsíčním výdajům na jednoho zaměstnance ve výši 104.000 Kč. Náklady na projekt eMatrika mají činit 364,5 milionů korun, náklady na vybudování matričního informačního systému (včetně hardwaru a migrace dat) a pilotního provozu činí přibližně 339,2 milionu korun. Kromě toho se počítá s nepřímými náklady (mzdové náklady na projektové pracovníky a ostatní náklady) ve výši přibližně 23,8 milionu korun. Roční náklady na provoz aplikace a operačního systému byly odhadnuty na 35 milionů korun. To jsou obrovské výdaje, které budou zcela jistě překročeny, neboť rozpočet stanovený před několika lety je třeba zvýšit o inflaci posledních dvou let. Navrhovaná právní úprava předpokládá u přípravy spuštění matričního informačního systému zvýšené nároky na rozpočty obcí. Stát na obce neustále přenáší další kompetence a povinnosti, které však dostatečně nekompensuje. Jak přiznává důvodová zpráva na str. 42, obcím mohou vzniknout další neplánované výdaje související se spuštěním projektu eMatrika. Za připojení a spuštění

projektu totiž budou odpovědny matriční úřady, tedy obce, nikoliv Ministerstvo vnitra. Jako obvykle u podobných případů důvodová zpráva slibuje, že zavedení systému povede ke snížení nákladů obcí a matričních úřadů. Nicméně z praxe víme, že je tomu přesně naopak. Digitalizace s sebou nese nezbytnost IT podpory a neustálého vzdělávání a fakticky práci v kanceláři neubírá, ale přidává, protože vedle té stávající přináší další povinnosti. Pro úplnost uvádím, že již nyní matriky vedou své záznamy duplicitně – v papírové i v elektronické podobě, statistická hlášení navíc pravidelně zasílají Ministerstvu vnitra. Zavádět nový systém bude představovat **triplicitní záznamy a finančně, organizačně i personálně obce značně zatíží.**

Na straně 47 důvodová zpráva optimisticky uvádí: „Ministerstvo vnitra, gestor agendy matrik, se stane správcem matričního informačního systému, jehož prostřednictvím získá možnost čerpání statistických údajů, což umožní optimalizaci jejího výkonu, případně i lepší zacílení kontrolní činnosti. Z pohledu občana již nebude nutné předkládat množství dokladů matričnímu úřadu, který je získá na základě prokázání totožnosti žadatele ze státních evidencí.“ To je samozřejmě optimistické tvrzení eGovernmentu, které daňový poplatník poslouchá z Ministerstva vnitra opakovaně od roku 2007, ovšem realita, s níž se setkává při kontaktu s úředníky, je poněkud jiná a zlepšení tristní situace se nijak nepřibližuje, jak se může přesvědčit každý občan třeba při podávání žádosti o důchod.

Na straně 45 důvodové zprávy se objevuje sjedná nesprávnost, když se tu uvádí, že se okruh rozhodovacích oprávnění nemění, na což také upozorňuje senátní legislativa, když uvádí: „Zákon o matrikách matričním úřadům nenabízí vodítko k tomu, jak při rozhodnutí o žádosti o zápis zdrobnělého a/nebo domáckého jména postupovat, tj. co lze za zdrobnělé a/nebo domácké jméno považovat. Rozhodování matričních úřadů tak bude zřejmě velmi arbitrární, a to napříč jednotlivými regiony. Matriční úřady budou moci v zásadě zvolit dvojí postup, tj. buď „tíhu“ rozhodnutí v zásadě přenést na občana a vyžádat si od něj podklad veřejné výzkumné instituce, jejímž předmětem činnosti je výzkum v oblasti jazykovědy, nebo znalecký posudek, nebo arbitrárně bez jakéhokoliv vodítka dle vlastního správního uvažování povolit zápis jména.“

Zcela zjevný je pak legislativní přílepek obsahující oprávnění poslanců a senátorů oddávat, k němuž směřují mé největší výhrady. Vedle legislativní připomínky procesního charakteru, nekoncepčnosti a nesystémovosti lze vůči této změně vznést ještě jeden argument: ústavní dělba moci zákonodárné, výkonné a soudní je tady právě proto, aby nedocházelo k jejímu směšování a k rozmazávání hranic. Oprávnění oddávat pro poslance a senátory „ingeruje“ do oblasti, která je výkonem přenesené působnosti svěřené územním samosprávným celkům.

Oprávnění oddávat je výkonem přenesené působnosti. Je nepřijatelné, aby si poslanci (a jejich příčiněním i senátoři) sami rozšiřovali okruh svých oprávnění, zejména nejsou-li ta oprávnění zákonodárná. **Jedinou právní normou, která práva a povinnosti poslanců a senátorů vymezuje, je Ústava (a půdě Parlamentu jednacím řádem jedné a druhé komory).** Žádný zákon nedává zákonodárcům jednotlivá oprávnění a zákonodárce přesně věděl, proč takto ústavně oprávnění poslanců a senátorů formuloval. Nově konstituovat oprávnění oddávat je tak nepřijatelným průlomem. Oprávnění oddávat mají dnes starostové obcí (event. jimi pověřeni zastupitelé), jde tedy o realizaci výkonné moci. Krást si oprávnění výkonné

moci pro zákonodárce - jakkoliv je to svůdné - představuje kolizi směřování jednotlivých pilířů státní moci. **Pokud se této snaze důrazně nepostaví Senát, pak jen přispěje k dekonstrukci vyváženého systému dělby moci.**

Z těchto důvodů navrhuji, aby Ústavně-právní výbor schválil pozměňovací návrh, kterým vrátí zákonné znění předlohy do stavu před přijetím pozměňovacího návrhu.

VI. Návrh usnesení

VÝBOR Senátu Parlamentu České republiky

- I. Navrhuje**
vrátit předložený návrh zákona s pozměňovacím návrhem, který tvoří přílohu tohoto usnesení;
Určuje
- II. Zpravodajkou výboru k projednání na schůzi Senátu senátorku Danielu Kovářovou;**
- III. Pověřuje**
předsedu výboru senátora **Tomáše Goláně**, aby s tímto usnesením seznámil předsedu Senátu Parlamentu České republiky.

26. listopadu 2023

JUDr. Daniela Kovářová

Příloha ke zpravodajské zprávě k senátnímu tisku 181

Pozměňovací návrh

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

(Senátní tisk č. 181)

1. V čl. I body 41 a 42 vypustit.

Následující body přeznačit a toto přeznačení promítnout do ustanovení o účinnosti.

2. V čl. I dosavadním bodu 43 číslo „3“ nahradit číslem „2“, číslo „4“ nahradit číslem „3“, číslo „5“ nahradit číslem „4“, číslo „6“ nahradit číslem „5“ a v § 11a odstavec 4 označit jako odstavec 3.

3. V čl. I dosavadním bodu 44 číslo „5“ nahradit číslem „4“.

4. V čl. I dosavadní bod 45 vypustit.

Následující body přeznačit a toto přeznačení promítnout do ustanovení o účinnosti.