



V Praze 25. února 2025  
Čj.: OVA 106/25

## Stanovisko

### k návrhu zákona o jednotném měsíčním hlášení zaměstnavatele

---

#### I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu je sloučit pravidelné informační povinnosti zaměstnavatelů vůči státním institucím z roztržitého systému do jednoho elektronického měsíčního hlášení, které bude každou z informačních položek obsahovat pouze jednou. Současně budou nastaveny postupy předávání a sdílení informací mezi státními institucemi, které tyto informace využívají při výkonu svěřených agend, tj. uživatelů těchto údajů. Navrhovaná účinnost návrhu zákona je od 1. 1. 2026.

#### II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA; dále i „Zpráva RIA“) je zpracovaná přehledně, ale poměrně stručně. V dalším uvádíme, které informace jsou příliš obecné nebo chybí zcela.

##### **Ad Popis cílového stavu**

Popis cílového stavu by měl zahrnovat také předvídatelnost požadavků státní správy vůči zaměstnavatelům. Jde totiž o jeden z argumentů v sekci *Popis problému*. V Důvodové zprávě jsou cíle zavedení jednotného hlášení popsány srozumitelněji: 1) zefektivnit komunikaci mezi státem a zaměstnavateli; 2) snížení kvantity hlášení o subjektech údajů; 3) zvýšit kvalitu předávaných informací (tj. eliminace duplicit dat, zvýšení návratnosti dat, snížení počtu nesprávně/neúplně vyplněných formulářů); 4) dílčí krok v efektivní digitalizaci státní správy, který učiní dostupnými data dosud nesbíraná nebo sbíraná ad-hoc.

ZZ RIA jako důležitý cíl nepopisuje zlepšení analytického vytěžování dat na MPSV/MF/ČSSZ, tj. kdo a jak bude mít možnost data analyzovat (správce jednotného informačního systému?). Není objasněna provázanost s připravovaným zákonem o správě veřejných dat, který už prošel RIA komisí. Pouze Důvodová zpráva konstatuje: "V dalších fázích projektu může být okruh uživatelů údajů rozšířen, např. o zdravotní pojišťovny nebo o další soukromoprávní subjekty." Nehovoří se v ní ale např. o technickém zajištění možnosti tvorby anonymizovaných souborů dat pro analytické a výzkumné účely.

Popis cílového stavu předjímá způsob časování a periodicitu hlášení („Z praktických důvodů, které na

jedné straně reflektují možnosti zaměstnavatelů a na druhé straně potřeby správců agend, bylo pro JMZH stanoveno, že hlášení za kalendářní měsíc bude podáváno od 1. do 20.“), ačkoliv toto by mělo vyplynout až z vyhodnocení dopadů možných variant řešení. Tyto praktické důvody však nejsou odůvodněny.

### **Ad Mezinárodní srovnání**

Přehled zahraniční praxe je poměrně stručný a neobsahuje přehled výhod a nevýhod, resp. slabých a silných stránek a problémů při zavádění těchto systémů. Využití ChatGPT k vytvoření těchto přehledů je v pořádku, ale je třeba takto získané informace ověřit (je totiž dobře známo, že ChatGPT si i vymýšlí, resp. blouzní a lže) a doplnit konkrétními odkazy na zdroje, ze kterých ChatGPT vycházel (ChatGPT je na požádání uživatelům uvádí).

ZZ RIA neklade dostatečný akcent na *evidence-based* přístupy. Např. chybí informace o tom, co obdobné změny hlášení vyvolaly v zemích, které ZZ RIA uvádí jako příklady dobré praxe.

V kontextu přehledu zahraniční praxe není jasné, proč se navrhovaná česká verze bude v některých případech od uváděných zahraničních příkladů lišit. Ze ZZ RIA není patrné, proč předkladatel příklady uvádí, proč dělí země právě do 3 skupin, co ze zahraniční praxe by pro ČR bylo výhodné a co ne a proč. Prezentovaný přehled působí poměrně formalistně, méně jako shrnutí analytických úvah o řešení problému. To se následně odráží v hodně formální podobě variant a zvažování rizik. Mezi variantami například zcela chybí diskuse, která by z přehledu zahraniční praxe vyplývala, s jakou periodicitou je třeba hlášení udávat (měsíční, roční, smíšenou), nebo možnost hlášení informací v reálném čase.

### **Ad Varianty řešení a Vyhodnocení dopadů**

ZZ RIA možné varianty řešení neposuzuje v dostatečném rozsahu. Uvádí nulovou variantu a pak dvakrát jednu téměř tu samou variantu lišící se pouze způsobem zavádění (i když ani to ne, protože Varianta 2 je zcela totožná s Variantou 1 s tím, že umožňuje zaměstnavatelům 6 měsíců před zavedením změny dobrovolně a náhodně testovat jednotné hlášení). Nabízí se (chybí) např. výrazně odlišná změnová varianta, která by místo hlášení 20. den, pracovala s hlášením bezprostředním (viz popis zkušenosti ze zahraničí), zvažovala možnost vyplňování jednoho jediného formuláře versus vyplnění více formulářů podaných v jednom dni apod.

Z popisu variant není dostatečně zřejmé, zda jednotné hlášení skutečně bude jednotné, protože je uvedeno: „*sloučení reportovací povinnosti u většiny položek do jediného hlášení podávaného každý měsíc.*“ Jaké položky tedy budou vynechány/reportovány zvlášť a proč? Co je potom níže myšleno „*reportovacích povinností u vybraného segmentu údajů*“? Pokud se jednotné reportování týká pouze „většiny položek“ a pouze „vybraného segmentu údajů“ bylo by v přínosech a nákladech vhodné tuto skutečnost reflektovat a zvažovat, zda s sebou nenese některé náklady a nežádoucí dopady.

Velký věcný překryv Varianty 1 a 2 vede k tomu, že při stanovení variant vlastně nemůže dojít k výběru nejlepší varianty.

V hodnocení přínosů a nákladů variant je uvedeno, že pilotní testování má „*předejít nežádoucím kritickým selháním,*“ přičemž ale tato nejsou konkretizována v kapitole věnované rizikům. Nelogicky je u Varianty 2 uváděno, že „*vznikají dodatečné náklady spojené s tím, že v pilotním období by byly zachovány reportovací povinnosti podle stávajících pravidel*“ (str.21) a zároveň, že „*u těchto zaměstnavatelů dojde k dřívějšímu nástupu úspory, související se snížením administrativní zátěže.*“ To zdá se nedává smysl, pokud bude zaměstnavatel muset plnit i v původním systému, žádné úspory mu nevzniknou.

Vyhodnocení dopadů je pojato jako monitorování náběhu hlášení, resp. jejich úplnosti, ne jako dopady na zaměstnavatelské organizace, další státní instituce či výběr daní apod.

V zájmu objasnění velikosti řešeného problému, k lepšímu a přesvědčivějšímu odůvodnění jeho řešení a ospravedlnění dodatečných nákladů změny je záhodno odhadem vyčíslit náklady pokračování stávajícího stavu. Tedy náklady na straně zaměstnavatelů (osoba–hodiny x úplné náklady práce x počty zaměstnavatelů + SW + HW) a dotčených státních institucí (dtto).

Tabulkové vyčíslení nákladů na str. 23-25:

- Vyčíslení dopadů je velice hrubé, bez detailu, který by umožňoval pochopit a posoudit, zda je odhad realistický. U výpočtů administrativní zátěže je vhodné využít (a v ZZ RIA řádně popsat) metodiku pro vyjádření celkových nákladů na plnění povinností vyplývajících z regulace. U dalších údajů (např. odhad nárůstu inkasa daně o 2 % je třeba uvést zdroj a odůvodnění tohoto odhadu (který intuitivně působí velmi vysoký).
- By mělo exaktně rozlišovat mezi jednorázovými a provozními přínosy a náklady. Např. shrnující konstatování v tabulce mezi nimi nerozlišuje.
- Na straně přínosů pro státní instituce nijak nevyčísluje přínosy (snížené provozní náklady) díky odstranění roztržitosti agend (25 různých hlášení), což je prezentováno jako klíčový cíl navrhované změny regulace.
- U Variant 1 a 2 jsou přínosy a náklady vyčísleny, ale pouze částečně (např. jen pro některé státní instituce) a bez uvažování závažnosti dopadů např. pro různé zaměstnavatele z hlediska velikosti. Dá se asi předpokládat, že zaměstnavatelé využívající dnes papírovou formu hlášení budou spíše menší, zároveň ale ponесou nejvyšší náklady – 100tis Kč na zaměstnavatele. Jak závažné dopady to může mít?

V ZZ RIA chybí vyhodnocení dopadů změny v zákoně o daních z příjmů. Dochází k přijetí nového procesního institutu „samovyměření“, ke kterému je třeba uvést podrobněji očekávané přínosy jak na straně daňové správy, tak především na straně plátců daně. Tato úprava bude mít dopad i na některé poplatníky, kteří budou v určitých případech nově povinni podávat daňové přiznání. Zvláště důležité je zde podrobně uvést kritéria, na základě kterých se bude vyhodnocovat účinnost této nové právní úpravy.

Varianty nezohledňují skutečnost, že zavádění změn se oblasti daní z příjmu bude dotýkat specificky – dle identifikace dotčených subjektů (kapitola 1.4) má Finanční správa jednotné hlášení zavádět ve dvou fázích. Přitom ale není ani v rizicích, ani v rozvaze variant zvažováno, jak to ovlivní celý proces (náklady zaměstnavatelů, pilotní testování nebo další oblasti jako třeba výkaz o nákladech práce).

### **Ad Zhodnocení rizika**

Rizika jsou odhadovaná jen zběžně a nejsou podložena evidencí (a bez odkazů na zdroje informací). Shrnutí zahraniční zkušenosti bez uvádění zdrojů a zvážení rizik/přínosů a dopadů, které změny v uváděných případech přinesly, se promítá do relativně povrchní diskuse rizik a následně také do možných variant řešení. Není např. obhájeno proč, s ohledem na rizika, má být hlášení 20. den a nemá jít o bezprostřední hlášení „v reálném čase“ po vzoru UK nebo některých Skandinávských zemí.

ZZ RIA neobsahuje popis vynucování v případě, když někteří zaměstnavatelé přechod na nový systém nezvládnou. Např. jaké budou sankce za neplnění.

ZZ RIA neobjasňuje, jaká bude návaznost jednotného hlášení na výkazy sloužící k platbám daní a pojistného.

## Ad Konzultace a zdroje dat

Nejen v této sekci, ale celé ZZ RIA, chybí reference na použité zdroje dat, literatury a studie, ze kterých se vycházelo.

Konzultační proces je nejasně popsán. ZZ RIA vyznívá tak, že se zaměstnavateli nebyla problematika, posuzované varianty a jejich dopady nebyly extenzivněji konzultovány.

## Ad Přezkum účinnosti regulace

ZZ RIA prezentuje poměrně nejasnou představu o průběhu pilotu, během kterého budou mít zaměstnavatelé vedle vyplňování stávajících formulářů (tedy současné podoby hlášení) ještě moci podávat jednotné el. hlášení. Není ujasněno, zda je předkladatel předem domluven s některými zaměstnavateli (např. stakovými, kteří zastupují „typického“ malého / středního / velkého zaměstnavatele). Není ani zvaženo, jak relevantní toto pilotní testování bude – kolik zaměstnavatelů se zapojí, jak od nich bude sbírána zpětná vazba, jak bude vyhodnocována a zapracována. To však v identifikaci a hodnocení dopadů návrhu – a konkrétně přínosů a nákladů varianty zvažující pilotní testování – hraje nemalou roli. Tím spíše, když předkladatelé obhajují Variantu 2 jako tu nejlepší (tedy variantu zavedení jednotného hlášení s pilotní fází). Přitom Variantu 2 dle ZZ RIA preferují MF ČR, ČSSZ a ČSÚ. Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR rozumí Variantám 1 a 2 jako totožným, což mají pravdu. Není nicméně jasné, jak na myšlenku pilota reagovaly ostatní údajně konzultované subjekty, které paradoxně představují zásadní články během testování, protože zastupují zaměstnavatele, tj. Svaz průmyslu a dopravy, Hospodářská komora ČR, Sdružení podnikatelů a živnostníků ČR.

Pokud jde o metodologický přístup k ex-post vyhodnocení dopadů (nákladů, resp. úspor) navrhované změny regulace se pouze extrémně obecně uvádí, že „...na základě získaných dat bude monitorována míra administrativní zátěže pro ÚSSZ/ČSSZ, FS, ČSÚ, zaměstnavatele.“ To je velmi nedostatečný popis. Pokud navrhovatel má představu, jak bude snížení nákladů administrativní zátěže vyhodnocovat, měl by to v ZZ RIA doplnit. Pokud představu zatím nemá, měl by to uvést explicitně.

Ze ZZ RIA není jasné, zda budou (bude možné) stanovené ukazatele/metriky získávané ze samotného jednotného hlášení poměřovat se současným stavem, aby bylo možné pozorovat/měřit dopady ve smyslu změn, kterou regulace přinesla.

Obdobně v případě tvrzení, že bude v rámci dopadů „monitorována míra administrativní zátěže“ pro zúčastněné strany není jasné, jaké ukazatele a jakým způsobem budou měřeny (proběhne např. dotazníkový průzkum mezi všemi dotčenými subjekty?). Není objasněno, jaké jsou hodnoty uvedených indikátorů dnes, a jaké hodnoty budou považovány za prokázání účinnosti jednotného vykazování.

## **III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace ke Zprávě RIA k návrhu zákona **uplatňuje doporučující připomínky**, a to:

- Doplnit chybějící informace v sekci *Popis cílového stavu*, a především doplnit popis zlepšení možností analytického vytěžování dat pro potřeby hodnocení dopadů veřejných politik a akademických výzkumů a dále objasnit vazbu na připravovaný zákon o správě veřejných dat.
- V sekcích *Varianty řešení* a *Vyhodnocení dopadů* doplnit chybějící informace a z toho především: Vyčíslit odhad nákladů (na straně státu i dotčených subjektů) pokračování nulové varianty; Popsat věcně výrazně jinou alespoň jednu další změnovou variantu řešení, který byla

posuzována na základě zahraniční praxe; Doplnit a upřesnit odhady dopadů.

- V ZZ RIA zároveň chybí vyhodnocení dopadů změny v zákoně o daních z příjmů. Vzhledem k přijetí nového procesního institutu „samovyměření“ je potřeba podrobněji uvést očekávané přínosy jak na straně daňové správy, tak především na straně plátců daně.
- Doplnit chybějící informace v sekci *Přezkum účinnosti regulace* a případně uvést odkazy na detaily týkající se pilotního ověřování.
- Doplnit sekci Mezinárodní srovnání o vyhodnocení silných a slabých stránek zahraničních systémů a na zkušenostech s jejich zaváděním identifikovat potenciální rizika s jejich zaváděním u nás.

#### **IV. Závěr**

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl návrh zákona o jednotném měsíčním hlášení zaměstnavatele doporučen vládě ke schválení za předpokladu zohlednění výše uvedených doporučujících připomínek.**

Vypracovali: Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D. a Prof. Ing. Štěpán Jurajda, PhD. DSc.

Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.  
předsedkyně komise