



V Praze dne 17. 1. 2017
Čj. OVA: 1608/16

Stanovisko

k návrhu věcného záměru zákona o pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání

I. Úvod

Cílem návrhu věcného záměru je vytvořit novou právní úpravu, která by obsahovala komplexní úpravu otázky systému pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Problematika je nyní upravena, podle údajů uvedených předkladatelem v návrhu záměru zákona, osmi právními předpisy. Pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání provádí Česká pojišťovna, a.s. a Kooperativa pojišťovna, a.s., Vienna Insurance Group.

Vláda České republiky usnesením č. 1068 ze dne 21. prosince 2015 uložila ministryni práce a sociálních věcí zpracovat návrh věcného záměru zákona ve variantě, podle které by prováděním pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání byla pověřena Česká správa sociálního zabezpečení (dále i „ČSSZ“).

K návrhu věcného záměru bylo uplatněno, podle předkládací zprávy, „velké množství připomínek“ (celkem 132 stran), z nichž „podstatná část byla zásadní povahy“.

Mezi přetrvávající rozpory patří:

1. Vlastní volba nositele pojištění – ČSSZ
2. Charakter pojištění – soukromoprávní základ, kdy by jako základní právní předpisy platily občanský zákoník a zákon o pojišťovnictví, versus veřejnoprávní základ, kdy by pojištění bylo vyňato z působnosti zákona o pojištění
3. Otázka procesních postupů – složitost systému

II. Připomínky a návrhy změn:

V části 1.1. Název předkladatel chybně uvádí „Zákon o pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání ...“, ačkoli je předkládán návrh věcného záměru.



Problém a cíle řešení

Jako **problém** předkladatel uvádí „*nalezení nejvhodnějšího způsobu provádění pojištění zaměstnavatele tímto subjektem*“, tedy ČSSZ.

K tomu předkladatel uvádí výčtem devět základních otázek:

1. Okruh pojištěných zaměstnavatelů, podmínky a průběh jejich účasti na pojištění odpovědnosti zaměstnavatele
2. Povinnost placení pojistného, způsob stanovení a placení pojistného
3. Podmínky refundace náhrad škod, které zaměstnavatel vyplatil zaměstnanci
4. Možnosti a podmínky úhrady náhrad škod přímo zaměstnanci
5. Práva a povinnosti jednotlivých subjektů v systému, sankce za jejich neplnění
6. Prevence
7. Rehabilitace
8. Způsob řešení starých závazků
9. Způsob řešení starých sporů

Jednotlivé otázky dále nerozebírá, a to ani v části 1.2. Definice problému, ani v žádné jiné části zprávy RIA, jedná se de facto o názvy oblastí, kterým by se měla nová právní úprava věnovat. Předkladatel neuvádí žádná vymezení rozsahu problémů, četnost jejich výskytu, zpráva RIA neobsahuje žádná empirická data, závěry analýz, zprávy odborníků apod. Chybí jak relevantní a důkazy podložený rozbor skutečného stavu u oblastí, které by měla nová právní úprava přejmout z aktuálně platné legislativy, tak rozbor stavu u oblastí, které by měly být upraveny nově.

Podle názoru Pracovní komise pro hodnocení dopadu regulace předkladatel disponuje relevantními daty ke všem výše definovaným základním otázkám, případně má možnost si je v přiměřené míře opatřit. Pro popis problému by mohla být využita jak data za celý současný systém pojištění, případně data charakterizující vybraný vzorek.

Bez doplnění konkrétních údajů, empirických dat nebo ilustračních případů včetně průkazných číselných údajů, případně studií, není možné objektivně posoudit závažnost problémů a nutnost navrhované legislativní úpravy. Zároveň nelze vyloučit, že předkladatelem identifikovaná množina problémů není úplná a že předkladatelem identifikované hlavní otázky nezahrnují všechny hlavní problémy, které je nutné řešit.

Posouzení závažnosti problémů je nezbytné nejen pro oblasti nově zaváděné, ale i pro otázky přejímané ze současné právní úpravy. Skutečnost, že současná právní úprava pracuje např. se sazbami pojistného určenými podle převažující ekonomické činnosti vykonávané zaměstnavatelem, nelze považovat bez průkazných dat za důkaz správnosti tohoto řešení. Za dostatečný podklad nelze považovat ani konsenzus zúčastněných subjektů, na který se předkladatel odvolává.

Popis existujícího právního stavu v dané oblasti obsahuje přehled právních předpisů, které danou oblast upravují. Dále uvádí, že „*současný stav je podle některých názorů i v určitém rozporu s pravidly veřejné podpory*“. Tento výrok předkladatel ničím dalším nespecifikuje ani neuvádí žádné další argumenty, případně odkaz na relevantní dokument, který by se touto problematikou podrobněji zabýval.

Navrhované řešení nenavazuje na zhodnocení skutečného stavu, vzhledem k absenci tohoto zhodnocení toto navázání není možné.

Z **identifikace dotčených subjektů** je zřejmé, že navrhovaná změna systému dopadá na jednu z nejširších možných skupin subjektů, a to z toho důvodu, že zahrnuje jak zaměstnance, tak zaměstnavatele.

Popis cílového stavu je uveden jako „nalezení nejvhodnějšího způsobu provádění pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání“. Chybí jakékoli stanovení kvantifikovaných indikátorů, kterými by byl cílový stav charakterizován. Není zřejmé, jakým způsobem by byl cílový stav hodnocen, ani podle jakých kritérií by byl posouzen jako nejvhodnější.

Komise pro hodnocení dopadu regulace pozitivně hodnotí, že se předkladatel zabýval mezinárodním srovnáním.

Vyhodnocení rizik, které by mělo patřit ke klíčovým částem hodnocení dopadů regulace, by mělo obsahovat rizika, která jsou spojena s neřešením problému. Předkladatel k tomu uvádí, že v případě nezavedení rozhodnutého způsobu organizace pojištění odpovědnosti zaměstnavatele by současný nežádoucí stav dále přetrvával. S ohledem na absenci analýzy skutečného stavu a indikátorů pro hodnocení cílového stavu nelze považovat hodnocení současného stavu jako nežádoucího za objektivní a průkazné hodnocení.

Chybí analýza rizik, která by pracovala s hodnotu identifikovaných rizik, rozsahem nebezpečí a pravděpodobností výskytu. Analýzu nelze dohledat ani u identifikovaných dílčích rizik, která nejsou identifikována v návaznosti na neřešení problému, ale souvisí se zaváděním nového systému (např. riziko nedostatečného výběru pojistného, neefektivní prevence).

Varianty a jejich náklady a přínosy

Návrh variant řešení uvádí Variantu 0 – Popis současného stavu, Variantu 1 – Navrhované řešení. V rámci varianty 1 se některé kapitoly dále dělí opět do varianty označené 1 a 2 (např. na str. 11, 20, 21), je použito i další číslování odstavců. Tato číslování snižují přehlednost a srozumitelnost textu. Jednotlivé části textového popisu varianty 1 odpovídají textovým částem z návrhu věcného záměru.

Náklady a přínosy jsou popsány verbálně v členění na tři části: zaměstnavatelé, zaměstnanci a státní rozpočet. Použité formulace jsou nepodložené a neurčité, např. „navrhované řešení přinese ve srovnání se současným stavem zaměstnavatelům řadu nefinančních přínosů... z nichž je nejzásadnějším zavedení prevence pracovních úrazů, pokryté dostatečnými finančními zdroji.“ Z uvedeného výroku, ani ze zprávy RIA jako celku není zřejmé, na základě jakých podkladů nebo důkazů předkladatel hodnotí přínosy jako „nejzásadnější“ (chybí jakékoli statistické údaje či přehledy např. o pracovních úrazech a jejich dopadech), a pokrytí finančními zdroji za dostatečné. Použité hodnocení není podloženo žádným kvalifikovaným odhadem fungování navrhovaných variant ve vztahu k současné situaci, předkladatel neprovedl žádnou kvalitativní ani kvantitativní analýzu, kterou by mohl pro vyhodnocení nákladů a přínosů použít.

V části věnované státnímu rozpočtu jsou uvedeny zvýšené náklady státního rozpočtu na administrativní zajištění v rozsahu 0,6 mld. Kč v úvodních čtyřech letech, následně cca 30 - 40 mil. Kč ročně, dále 0,9 mld. Kč na zavedení prevence a rehabilitace. Ze zprávy RIA není možné zjistit, jakým způsobem předkladatel tyto hodnoty stanovil, není tak možné ani ověřit, zda jde o hodnoty určené správně, či nikoli. Z identifikace přínosů uvedené předkladatelem nelze zjistit, zda očekávané přínosy odpovídají identifikovaným nákladům, či nikoli. Předkladatel se ve zprávě RIA nezabýval otázkou, zda by vyčíslené náklady bylo možné kompenzovat např. úsporami na straně ČSSZ.

Hodnotící kritérium není stanoveno.

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení uvádí vybrané dílčí varianty u pěti oblastí, u kterých samotný výběr varianty není podložen žádným srovnáním s konkrétním kritériem. Např. u oblasti Řízení a správní trestání je v bodě 2. uvedeno: „K otázce možnosti zavedení regresních náhrad předkladatel upřednostní konkrétní variantu podle výsledků konzultací RIA“. Toto vyjádření je zcela v rozporu se smyslem zpracování zprávy RIA. Právě důsledným

zpracováním zprávy RIA by předkladatel měl dojít k jednoznačnému a průkaznému závěru a nejhodnějšímu řešení.

Předkladatel neuvádí žádné výpočty nebo modely např. z oblasti pojistné matematiky, o které by své závěry opíral.

Přezkum účinnosti regulace obsahuje výčet kritérií, která by měla být posuzována např. celkový vývoj počtu pracovních úrazů, zhodnocení efektivnosti finančních prostředků vydávaných na prevenci, vyhodnocení účinnosti rehabilitace.

Předkladatel nestanovil žádná kritéria přezkumu účinnosti, nevymezil data, která by pro toto hodnocení měla být sledována, ani časový horizont pro vyhodnocení účinnosti regulace. Bez provedení kvantitativní analýzy současného stavu vztažené k identifikovaným problémům nebude moci být ex-post vyhodnocení dopadů provedeno.

III. Závěr

Komise pro hodnocení dopadů regulace konstatuje, že předložené hodnocení dopadů regulace neodpovídá obecným zásadám schválených vládou a nepředkládá vládě a členům parlamentu analyticky podložené informace pro rozhodování.

Hodnocení

- **neobsahuje relevantní kvantitativní analýzu současného stavu ve vztahu k identifikovaným problémům,**
- **neposkytuje ujištění, že předkladatel identifikoval skutečné problémy oblasti pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání,**
- **neuvádí konkrétní analýzu existujícího právního stavu ve vztahu k identifikovaným problémům, slovní popis problémů není doložen konkrétními daty či jinými podklady,**
- **neobsahuje vyhodnocení rizik, která by byla spojena s neřešením problému, hodnotí pouze některá dílčí rizika spojená s případnou změnou systému,**
- **vyhodnocení nákladů a přínosů není podloženo žádnou kvalitativní ani kvantitativní analýzou.**
- **jako nejhodnější doporučuje některé konkrétní varianty bez toho, že by jejich výběr byl podložen relevantními důkazy,**
- **nestanoví žádná kritéria přezkumu účinnosti, ani data, která by pro toto hodnocení měla být sledována.**

Komise pro hodnocení dopadů regulace předložené hodnocení dopadů regulace nepřijímá a požaduje jeho přepracování ve smyslu výše uvedených připomínek.

Vypracovala:

Mgr. Martina Vránová

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