



V Praze dne 9. května 2024

Čj.: 276/24

Stanovisko

k novele zákona o zaměstnanosti

Zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů

I. Shrnutí

Cílem navrhovaných legislativních úprav jsou změny zákona o zaměstnanosti, a to ve dvou zcela odlišných oblastech a Závěrečná práva RIA (ZZ RIA) je zpracována ke každé ze dvou oblastí zvlášť:

- Část A: Zaměstnávání osob se zdravotním postižením
- Část B: Kontrola a postihování nelegálního a zastřeného zaměstnávání

ZZ RIA je v dlouhé řadě míst sepsána ledabyle, takže je někdy poměrně obtížné pochopit přesný (jednoznačný) význam textu a obsahu tabulek. To výrazným způsobem komplikovalo formulování věcných připomínek. S ohledem na rozsah uvádíme pouze příklady nejasností a nedostatků pouze v úvodu části A:

- ZZ RIA neobsahuje v úvodu seznam zavedených a používaných zkratk. Zkratky jsou různě zaváděny až v průběhu textu. Navzdory tomu se i po zavedení zkratky často nadále opakuje celý název, pro který již byla zkratka dříve zavedena.
- Na str. 6 se poprvé zmiňují *osoby zdravotně znevýhodněné* a zavádí se pro ně zkratka OZZ. Z textu však není jasné, zda OZZ jsou podmnožinou OZP nebo exklusivní množinou osob. Zároveň se zmiňují *osoby uznané invalidními*, přičemž opět není ujasněno, zda tyto jsou součástí OZP, OZZ či nikoliv a čtenář si to musí složitě odvozovat z kontextu nebo hledat na webu.
- Tabulka č. 1 uvádí 5 sloupců se 4 údaji. V posledním sloupci napravo je uveden vzoreček výpočtu jeho hodnoty, která po dosazení hodnot z ostatních sloupců vychází nulová. Přitom se hodnota ve sloupci nazývá „*Maximální zvýšení příspěvku*“, což nedává smysl a čtenář musí složitě zvažovat, co tím předkladatel myslí.
- Terminologie v textu (*příspěvek na částečnou úhradu mzdových nákladů; maximální výše příspěvku; maximální částka příspěvku; náklady vynaložené zaměstnavatelem na zaměstnance; zvýšení příspěvku*) která se odkazuje na Tabulku 1, se v dílčích aspektech liší od terminologie použité v samotné tabulce (*paušální složka příspěvku; maximální*

mzdová složka příspěvku, maximální zvýšení příspěvku). Logiku pak musí čtenář složitě domýšlet a není si jist, zda věc správně pochopil.

- Na str.6 se uvádí, že „výše odvodu za každou OZP, kterou by zaměstnavatel měl zaměstnat, 2,5násobek průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku, v němž povinnost plnit povinný podíl vznikla, tj. aktuálně 98 265 Kč.“ Není však uvedena zásadní skutečnost, zda danou částku zaměstnavatel odvádí měsíčně, kvartálně či ročně. To musí čtenář méně znalý problematiky jen tipovat.
- Na str. 6 se uvádí, že zaměstnavatelé mohou plnit svou zákonnou povinnost třemi způsoby nebo jejich kombinací. Z toho plyne, že existuje nespočet kombinací. Avšak z Tabulek 4 a 5, které jsou navíc nejasně popsány, se lze jen dohadovat o jaké kombinace jde a např. jak mohou tři procentní podíly v Tabulce 5 sčítat do 100 %, když ony tři podíly reprezentují pouze zaměstnavatele používající způsoby exklusivně.
- Tabulka 3 obsahuje údaje až do 1Q2023. Prezentovány jsou jen nominální částky, přičemž pro argumentaci jsou mnohem zásadnější nárůsty a ty navíc po zohlednění mzdové či obecné inflace, která byla v některých letech vysoká.
- Jednotlivé sekce v MS Word dokumentu jsou číslovány ručně, přičemž by měly být číslovány automaticky, aby si alespoň čtenář ZZ RIA mohl vygenerovat automatický obsah a mohl se v poměrně nepřehledné struktuře ZZ RIA snadněji orientovat.

Lze očekávat, že ZZ RIA bude muset a chtít číst řada osob z řad těch, kteří se v dané problematice podrobně neorientují, včetně řady poslanců a senátorů, novinářů a občanů. **Proto je záhodno ZZ RIA pečlivě přepsat tak, aby veškerá argumentace byla snadno srozumitelná a jednoznačná a jasné byly také popisy obsahu grafů a tabulek.**

II. Připomínky a návrhy změn

Ad část A) Oblast zaměstnávání osob se zdravotním postižením

Většina textu se věnuje přímo diskusi finálně navrženého řešení. Nejsou definovány jednotlivé problémy, chybí prokázání jejich existence, kvantifikace a analýza jejich příčin. Není pak proto překvapením, že zcela chybí návrh variant různých nástrojů řešení problémů (např. jaké jsou možnosti zabezpečení uplatňování správné výše dalších nákladů zaměstnavateli), nebo variant a odůvodnění jejich parametrického nastavení (např. proč se stropují náklady zrovna koeficientem 0,8). V oblasti dopadů není většina dopadů kvantifikována, ani na úrovni velikosti dopadu, ani na úrovni rozpočtových dopadů nebo dopadů na jednotlivé dotčené subjekty. Systematicky málo popsány je potenciální dopad na dotčené zaměstnance.

Ad 1.2 Definice problému

Je žádoucí objasnit, zda ke změně regulace z roku 2018 byla realizovaná ex-post RIA a pokud ne, toto zdůvodnit. Pokud ano, je třeba na ní uvést snadno dohledatelný odkaz. Sekce fakticky neobsahuje definici natož popis podstaty a rozsahu problému, nýbrž hlavně shrnutí finálně navrhovaných opatření (ta ale mají být popsána až v další sekci variant ZZ RIA). Sekce obsahuje v sekci definice problému jen:

- obecné zmínky o zneužívání podpory zaměstnavateli (není uvedeno v čem zneužívání spočívá; jak víme, že jde o zneužívání, koho (jakých typů zaměstnavatelů) se týká, jaký je jeho rozsah atp.),

- možnosti přesunout část OZP na volný trh práce (aniž by bylo jakkoli vysvětleno, proč nemají být na chráněném trhu práce, proč nejsou na volném trhu práce již nyní, o jaký typ zaměstnanců se jedná atd.),
- potřebu zvýšit motivaci plnit povinný podíl zaměstnávání OZP prostřednictvím přímého zaměstnávání (aniž bychom věděli jaký podíl je tak zaměstnáván dnes, jaký podíl je považován za optimální a proč, jaké jsou důvody zaměstnavatelů, proč jej nenaplnují, atd.)

Do sekce je tedy třeba doplnit (částečně přesunout ze sekce 1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti):

- a) Výčet konkrétních problémů, které v systému existují spolu s daty, informacemi a zdroji, prokazující jejich existenci a rozsah.
- b) Kvantifikaci velikosti problémů, tj. kolika zaměstnavatelů a zaměstnanců a jakého finančního objemu se problém týká.
- c) Identifikaci příčin těchto problémů a indikaci toho, které z těchto příčin je možné ovlivnit regulací

Současnou povinnost zaměstnavatelů vůči OZZ mohou tito splnit třemi způsoby nebo jejich kombinací. Byť to není v ZZ RIA uvedeno, záměrem je poskytnout plejádě velmi heterogenních zaměstnavatelů s velmi odlišným způsobem a místem podnikání, zapojením různě vzdělaných lidských zdrojů technologií, energií a materiálů a vnější konkurence, aby tito mohli zvolit pro ně nejvhodnější variantu plnění povinnosti vůči OZZ. Z popisu problému ale není vůbec zřejmé, proč jsou současné poměry využívání tří variant plnění problematické a nežádoucí, když právě za účelem rozdílného užití variant je současná legislativa nabízí. Čtenář ZZ RIA navíc očekává, že bude objasněna nákladová souvztažnost mezi třemi formami plnění povinnosti pro základní typy zaměstnavatelů nebo bude alespoň uveden odkaz.

Kapitola je ukončena konstatováním, že na některých návrzích nebyla nalezena shoda. Není jasné, zda na návrzích řešení, nebo na identifikaci problémů. To je potřeba ujasnit a pokud jde o to první, pak toto nepatří do této sekce, ale do sekce 7. *Konzultace*. Proces RIA má vyhodnotit možná řešení a kriteriálně vybrat a doporučit řešení nejvhodnější s tím, že případné neshody ze strany dotčených subjektů jsou v závěru ZZ RIA jasně pojmenovány. Není žádoucí, aby byla varianta doporučená k implementaci vybírána na základě shody. Rozhodnutí o výběru variant je třeba ponechat politické reprezentaci, která vezme v úvahu všechny okolnosti – pozitivní i negativní dopady jednotlivých variant řešení. Ty mají být v RIA jednoznačně a transparentně popsány.

Ad 1.3 Popis existujícího právního stavu

Sekce prezentuje statistiky, které by měly patřit do kapitoly Definice problému (s doplněním o detailnější popis problému). Bez lepší definice problému není zřejmé, co uváděné statistiky v kontextu změny regulace vlastně znamenají. Uvádíme příklady:

Vývoj chráněného trhu práce

- Proč je důležitá informace o rostoucí velikosti zaměstnavatelů na chráněném trhu práce?
- Proč není nijak okomentovaný graf, který ukazuje, že OZZ tvoří minimum osob na chráněném trhu práce a jejich počet se v čase nemění?
- Rostoucí počet zaměstnaných na CHTP je žádoucí nebo nežádoucí výsledek? Kde byli ti lidé předtím, nezaměstnaní, nebo na volném trhu práce? Jaký je odhadovaný optimální rozsah CHTP?

Vývoj příspěvku na CHTP

- Co znamená fakt, že podíl výdajů na další náklady vzrostl více než mzdové náklady? (protože ceny rostly rychleji než mzdy? protože je pro zaměstnavatele, nebo zaměstnance výhodnější čerpat náhradu výdajů? protože zaměstnavatelé vykazují nerelevantní náklady? Jak to víme?)
- Co dělají provozní zaměstnanci a asistenti a je nárůst výdajů na jejich financování pozitivní nebo negativní zprávou z hlediska naplňování cílů chráněného trhu práce?

Plnění povinného podílu

- Tabulka o podílech přímého zaměstnávání / náhradního plnění / odvodů přesvědčivě nedokazuje, že se *“objem náhradního plnění zvýšil na úkor přímého zaměstnávání”*. Zprv by bylo vhodné podívat se na novější data než za rok 2021, zadruhé malou změnu v podílu mohla způsobit řada jiných příčin, než větší tendence zaměstnavatelů k vyhýbání se přímému zaměstnávání
- Čím je dán konstantní podíl zaměstnavatelů, kteří řeší podíl výhradně odvodem? Jsou to zaměstnavatelé, kde je zaměstnávání OZP složitější než u jiných? Proč si myslíme, že se tento podíl má snížit?

Ad 1.4 Identifikace dotčených subjektů

Jako možný dopad není zmíněno riziko nezaměstnanosti OZZ.

Ad 1.5 Popis cílového stavu

V této sekci chybí konkrétnější vymezení cílového stavu. Například:

- Jaký podíl OZP na CHTP považuje regulátor za vhodný a proč a o kolika zaměstnancích si myslí, že nemohou nalézt pracovní uplatnění jinde.
- Jaká výše nákladů na zaměstnance je považována za přiměřenou (nevykazující znaky zneužívání)? Liší se toto pro různé skupiny OZP?
- Jaký podíl zaměstnavatelů, plnících povinnost zaměstnávání OZP různými formami považujeme za ideální / možný a proč?
- Jak se bude ex-post posuzovat v rámci ex-post RIA procesu, zda byla regulace úspěšná a naplnila cíle?

V této sekci se nevhodně míchají: **(i)** konkrétnější představení nástrojů, které chce regulátor zavést (ty by měly být uvedeny až v kapitole popisující možné variantní nástroje řešení problému včetně argumentace k vybrané variantě řešení), s **(ii)** popisem definice problémů (to by mělo být součástí sekce definice problému) a **(iii)** popisem jiných nástrojů v dané oblasti politiky.

Rozsah problému zneužívání příspěvku (na str. 12 v sekci Popis cílového stavu) není ničím podložen, pouze je extrémně uvedeno *„Nejsou ojedinělé případy, kdy zaměstnavatelé uplatňují náklady za zaměstnance, kteří asistenční činnost vůbec nevykonávají nebo vykazují na jednu osobu se zdravotním postižením náklady velkého počtu pracovních asistentů.“* To jako popis rozsahu problému nestačí na to, aby to ospravedlňovalo změnu regulace.

Ad 1.6 Zhodnocení rizika

V této kapitole jsou představeny dopady konkrétních návrhů řešení – ty by měly být součástí kapitoly „Hodnocení dopadů“ a následovat po kapitole “návrh variant řešení”, kde by mělo být odůvodnění toho, proč je právě navrhované řešení to nejlepší vzhledem k identifikovaným problémům.

Mezi rizika patří v textu ZZ RIA jen mírně naznačený problém, že by se snížení příspěvků mohlo promítnout do zvýšení nezaměstnanosti OZP v případě lidí, kteří přestanou být podporováni na CHTP a zároveň nebudou konkurenceschopní na volném trhu práce. Tento dopad ale není ani variantním odhadem kvantifikován. Pozornost je soustředěna pouze na úhrnný dopad na zaměstnavatele, bez interpretace toho, co to poté může pro zaměstnavatele a zejména dotčené zaměstnance znamenat.

Ad 2 Návrh variant řešení

V této kapitole by měly být představeny různé nástroje, které je možné využít k řešení identifikovaných problémů a argumentace jejich výběru a parametrického nastavení. Představené „varianty“ jsou pouze jedním řešením, které je plně nebo částečně zahrnuto.

Ad 3 Vyhodnocení nákladů a přínosů

Kriteriální vyhodnocení není založeno na kvantifikaci jednotlivých dopadů. Zcela například chybí alespoň pokus o kvantifikaci dopadu případného zvýšení nezaměstnanosti OZZ, které je zásadní pro odhad rozpočtových dopadů. Vzhledem k tomu, že předpokládané rozpočtové dopady, plynoucí z nevyplácení příspěvků na OZZ jsou rozhodujícím kritériem (přidávají variantě 2 jeden bod oproti variantě 3), je pak celé vyhodnocení variant nepřesvědčivé.

Ad 6 Přezkum účinnosti

Popis je příliš obecný. Není z něho zřejmé (i vzhledem k příliš obecné až nejasné definici cílového stavu a neexistenci kvantifikace dopadů regulace), co bude považováno za úspěšné působení změny zákona a do jakého stavu chce regulátor situaci posunout.

Ad Část B) Oblast kontroly a postihování nelegálního a zastřeného zaměstnávání

Ad 1.2 Definice problému

Úplně chybí popis definice problému. Dotyčná kapitola obsahuje pouze obecný popis negativních dopadů nelegálního zaměstnávání, který se hodí na všechny případy. Důležitá je zde míra problému a rozsah. Náznak kvantifikace problému je prezentován až v kapitole 1.3 Popis existujícího právního stavu, nicméně až z dalšího kontextu čtenář zjistí, že problémem jsou zřejmě, dle vnímání regulátora, nedostatečné pravomoci a kapacity orgánů pro kontrolu nelegálního zaměstnávání.

V kapitole Definice problému je rovnou popsán návrh opatření, což do této sekce nepatří.

Ad 2. Návrh variant řešení

V této sekci je zmatečné označování variant řešení. Členění je na nijak nepopsané sekce **a, b, c**, v rámci každé z nich varianta I jako nulová a varianta II jako změnová.

Reálná absence jiných než navrhovaných variant nástrojů možného řešení (ne)definovaných problémů dělá z vyhodnocení vhodnosti variant čistě formální cvičení.

Chybí konkrétní definice cílového stavu, indikátorů přezkumu, kvantifikace cílů, aby bylo možné vůči nim poměřovat účinnost zákona.

Dvě z navrhovaných řešení (pořizovat audiovizuální záznamy v rámci úkonů činěných před zahájením kontroly bez vědomí kontrolovaných osob a zveřejňování zaměstnavatelů, kterým byla uložena pokuta za umožnění nelegální práce a zastřené zprostředkování zaměstnání) jsou podle laického názoru zpravodajů na hraně zákonnosti v rámci liberálně demokratického státu, protože

ohrožují ústavou a zákonem zaručené svobody a presumpce neviny s tím, že o závažných krocích by nerozhodovaly nezávislé soudy, ale běžné orgány státu. U obou navrhovaných nástrojů vážně hrozí zneužití, aniž to je v sekci korupčních rizik popsáno (sekce bez rozboru konstatuje, že „S navrhovanou právní úpravou nejsou spojena korupční rizika.“

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

ZZ RIA není vypracována v dostatečně srozumitelnosti, přehlednosti, kvalitě, hloubce a struktuře. Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace konstatuje, že závěrečná zpráva RIA jako celek trpí zásadními nedostatky, a uplatňuje vůči ní zásadní připomínky. Je třeba:

1. Přestrukturovat ZZ RIA tak, aby obsah sekcí odpovídal jejich názvu.
2. Jasněji definovat jednotlivé problémy, včetně kvantifikace jejich rozsahu a hlubšího analytického vhledu (příčiny, typy aktérů, kterých se problém týká, ...).
3. Uvést různé varianty řešení jednotlivých definovaných problémů a lépe odůvodnit výběr navrhovaných řešení (nástrojů). Argumentačně a kvantitativně lépe podpořit zvolené parametrické nastavení nástrojů.
4. Vyhodnotit všechny možné dopady všech zvažovaných variant na všechny dotčené subjekty.
5. Konkretizovat přezkum účinnosti tak, aby bylo zřejmé, jaká konkrétní data je třeba vykazovat, jaké ukazatele budou sledovány a jaký je očekávaný dopad navrhovaných nástrojů, podle kterých se bude úspěšnost regulace hodnotit.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace na základě **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona¹ přerušila za účelem dopracování zprávy RIA předkladatelem** ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.

Za komisi RIA vypracovali:

Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.
Mgr. Ing. Lucie Zapletalová, M.A.

JUDr. Petr Solský
místopředseda komise

¹ Zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů