



V Praze dne 15. července 2022
Čj.: OVA 798/22

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění pozdějších předpisů

I. Úvod

Cílem navrhované právní úpravy je uvedení právní úpravy ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatelů do souladu s platnou zákonnou úpravou insolvenčního práva a s rekodifikací soukromého práva, když aktuální znění zákona o ochraně zaměstnanců (ZOchrZ) již nekoresponduje s mnohokrát novelizovaným zákonem č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon, a také s Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 ze dne 20. 5. 2015 o insolvenčním řízení, a dále terminologicky nekoresponduje se zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Cílem navrhované právní úpravy je dále zvýšení efektivity ochrany práv dotčených zaměstnanců a posílení jejich právní jistoty; zavedení opatření k předcházení zneužívání právní úpravy osobami, které mohli svou činností a vlivem ovlivnit stav platební neschopnosti zaměstnavatele; výslovné vymezení právního statutu nadnárodního zaměstnavatele a uspokojování mzdových nároků jeho zaměstnanců na území ČR a dále vyloučení uspokojování nároků zaměstnanců zaměstnavatele, usídleného mimo členské státy EU.

Konkrétními cíli navrhované právní úpravy jsou:

1. Legislativně technické a terminologické úpravy, reagující na změny souvisejících právních předpisů, zejména aktuálně účinné znění zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon, a zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
2. Navázání právní úpravy na právo EU a odstranění nedostatečné kompatibility zákona s právem EU, zejména s Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 ze dne 20. 5. 2015 o insolvenčním řízení.
3. Nové vymezení rozhodného období, ve kterém musí vzniknout mzdové nároky zaměstnanců, zejména jasné stanovení okamžiku začátku rozhodného období v návaznosti na instituty předcházení šikanózním insolvenčním návrhům.
4. Určení okamžiku vzniku platební neschopnosti a vymezení rozhodného období v případě nadnárodního zaměstnavatele.
5. Nová formulace negativní působnosti zákona.
6. Legální definice splatnosti mzdového nároku.
7. Právní úprava náhrady odstupného v návaznosti na kompenzaci, poskytovanou úřadem práce dle zákona o č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

8. Stanovení osoby, odpovědné za zaměstnavatele za splnění vykazovací povinnosti vůči úřadu práce.
9. Zamezení zneužívání ZOchrZ ze strany osob, které mohly svou činností a vlivem ovlivnit platební neschopnost zaměstnavatele, resp. osob, které byly v rozhodném období u zaměstnavatele členem jeho statutárního orgánu nebo osobou, která má rozhodující vliv na činnost zaměstnavatele, a měl u tohoto zaměstnavatele podstatnou majetkovou účast.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému

Situace a problém, jakož i existující právní stav, jsou popsány neuceleně a nepřehledně, předkladatel zaměňuje definici problému a popis existujícího právního stavu. Podle zprávy tak problém spočívá v nesouladu právní úpravy s vybranými instituty insolvenčního práva a v terminologických nepřesnostech ve srovnání s rekodifikací soukromého práva a dále v tom, že zákon nereaguje na prevenci šikanózních insolvenčních návrhů. Konkrétní problémy jsou však popsány v jiných kapitolách zprávy.

Předkladatel v rámci definice problému předkládá statistická data o podaných žádostech a vyplacených mzdových nárocích za období 2017 – 2021, aniž by však jasně vymezil, zda tato statistická data svědčí o nějakém problému právní úpravy a aplikační praxe. Předkladatel dospívá k závěru, že se „tedy jedná o nárazovou agendu“ (str. 4 odst. 2 zprávy RIA), aniž by vysvětlil, jakou relevanci má toto konstatování pro záměr navrhované regulace; relevance strohého zjištění, že každý rok je podán jiný počet žádostí o uspokojení mzdových nároků, je přitom pro účely hodnocení dopadů regulace značně pochybná.

Naproti tomu v zásadě chybí relevantní vyhodnocení statistických dat, zejména kolik žádostí bylo zamítnuto a z jakých důvodů a dále pak, v přímé návaznosti na účel navrhovaných legislativních opatření, v jaké míře se projevila absence jasné právní úpravy okamžiku začátku rozhodného období s ohledem na institut předběžného posouzení insolvenčního návrhu, dále pak absence právní úpravy pro účely nadnárodních zaměstnavatelů či zaměstnavatelů usídlených mimo území členských států EU či absence právní úpravy, zabraňující zneužívání institutu ochrany zaměstnanců ze strany osob, které uplatňují nároky z postavení zaměstnance, ač se z důvodu své majetkové účasti nebo vlivu přímo podílely na vzniku platební neschopnosti zaměstnavatele.

Tyto námitky jsou zásadní. Pokud totiž předkladatel zakládá odůvodnění konkrétních navrhovaných opatření na poznatcích z aplikační praxe, je nezbytné, aby tato zjištění jasně vymezil, ať už na základě statistických dat či na základě dat získaných jinou metodologií. Předkladatel namísto toho soustavně opakuje, že návrh reaguje na sporné aspekty zákona, projevující se v aplikační a interpretační praxi, aniž by se alespoň pokusil tyto problematické aspekty vymezit a současně je opřít o ověřitelné podklady či zjištění.

Zpráva RIA je dále zmatečná z hlediska vymezení vztahu mezi navrhovanou právní úpravou a právem EU. Předkladatel tak ve vymezení cíle právní úpravy konstatuje, že návrh zákona přímo reaguje na zásadní změny nadnárodních insolvencí ve smyslu výše citovaného nařízení ze dne 20. 5. 2015, a to včetně plánu na zřízení evropského insolvenčního rejstříku. Stejně tak v kap. 3.4. Vyhodnocení nákladů a přínosů variant konstatuje nedostatečnou kompatibilitu ZOchrZ s unijním právem. Naproti tomu v definici problému (stejně jako ve vymezení rizik nulové varianty) vůbec nepočítá s tím, že by nekompatibilita s unijním právem mohla být problémem stávající právní úpravy.

Subjekty dotčené regulací jsou vymezeny nedostatečně, předkladatel vůbec nevymezuje, která konkrétní legislativní opatření se jednotlivých subjektů dotýkají (s výhradou arbitrárně vybraných konstatování, že Úřad práce ČR vede správní řízení a že je platebně neschopný zaměstnavatel povinen doložit písemný seznam dlužných mzdových nároků). Mezi dotčenými subjekty nejsou bez jakéhokoli vysvětlení uvedeny subjekty, jichž se přímo dotýkají některá nově navrhovaná opatření, typicky nadnárodní zaměstnavatelé nebo osoby, které mohly svou činností a vlivem ovlivnit vznik platební neschopnosti zaměstnavatele (resp. osoby, které byly v rozhodném období u zaměstnavatele členem jeho statutárního orgánu nebo osobou, která má rozhodující vliv na činnost zaměstnavatele, a měl u tohoto zaměstnavatele podstatnou majetkovou účast).

Popis cílového stavu neodpovídá cílům regulace ve smyslu čl. 2 Shrnutí závěrečné zprávy RIA, na rozdíl od vymezené sady cílů návrhu zákona je cílový stav vymezen na základě arbitrárně vybraných cílů, které jsou navíc pouze konstatovány, aniž by však byl předestřen jejich dopad na budoucí aplikační a interpretační praxi. Popis cílového stavu nadto vůbec nereaguje na definici problému, což se však odvozuje již od faktu, že problém není přesvědčivě definován.

Pokud předkladatel hovoří o „množících se nadnárodních situacích“ (str. 5, čl. 1.5), bylo by žádoucí vysvětlit, od kdy a na základě jakých skutečností k takovému nárůstu dochází. Působí totiž jako značně pochybné, že by byly insolvence nadnárodních zaměstnavatelů novinkou, pokud je globalizace (včetně globalizace trhu práce) fenoménem několika posledních desetiletí. Zpráva v tomto kontextu vyvolává pochybnost, zda se předkladatel spíše nesnaží zamlžit nekompatibilitu ZOchrZ s právem EU a na to navazující fakt, že jasnou právní úpravu mzdových nároků zaměstnanců nadnárodních zaměstnavatelů vnáší do české právní úpravy až v době více než 7 let od přijetí Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/848 ze dne 20.5.2015 o insolvenčním řízení.

Zhodnocení rizik je v RIA provedeno pouze pro nulovou variantu, a to nedostačujícím způsobem. Podle předkladatele jsou jedinými riziky a) nepřehlednost správních řízení z důvodu nereflexování novelizace insolvenčního práva a b) zneužití předmětného zákona v případě šikanózních insolvenčních návrhů. V tomto případě se nejedná o rizika, nýbrž o zopakování arbitrárně vybraných aspektů z definice problému. Předkladatel opomíjí, že rizikem je pro takový případ zachování stávajícího nežádoucího stavu, nikoliv jeho vyvolání. Není nadto vůbec zřejmé, jaké konkrétní skutečnosti si předkladatel představuje pod slovním spojením „nepřehlednost správních řízení“.

Ač je ve zprávě RIA (byť fakticky jen na úrovni cílů a na úrovni vyhodnocení variant) konstatována nekompatibilita existující právní úpravy s právem EU, zejména ve věcech insolvenčních nadnárodních zaměstnavatelů, tato skutečnost není překvapivě hodnocena jako riziko nepřijetí právní úpravy.

Předkladatel opomíjí, že rizika regulace jsou vesměs vždy dána i v případě přijetí navrhované právní úpravy, neboť legislativní změna nikdy není automatickou zárukou nastolení ideálního právního stavu.

Návrhy variant řešení prakticky nejsou zpracovány vůbec, neboť zpráva RIA počítá pouze s „černobílými“ variantami přijetí/nepřijetí navrhované právní úpravy. Za zásadní nedostatek zprávy RIA je nutno považovat, že varianty řešení nejsou zpracovány ve formě subvariant pro jednotlivá navrhovaná opatření, nýbrž pouze pro navrhovanou právní úpravu jako celek. Varianta II (přijetí navrhované právní úpravy) je vymezena pouze opisem arbitrárně vybraných cílů návrhu zákona.

Vyhodnocení variant a stanovení nákladů a přínosů je provedeno nedostatečným způsobem. Podle názoru předkladatele jsou zjevně jediným relevantním nákladem navrhované právní úpravy výdaje veřejných rozpočtů, přičemž předkladatel předpokládá snížení těchto výdajů z důvodu nevyplácení mzdových nároků u zaměstnavatelů, kteří nejsou v platební neschopnosti. Takové vymezení nákladu je nepodložené, pokud v definici problému není, byť alespoň odhadem, naznačeno, v kolika případech a v jaké celkové sumě jsou takové neoprávněné nároky ročně uspokojeny. Vymezení nákladů je tak spekulativní, nadto předpoklad o snížení výdajů z veřejných rozpočtů je přínosem, nikoliv nákladem navrhované právní úpravy.

Přínos Varianty II. je vymezen v návaznosti na nerespektování struktury zprávy RIA v předchozích kapitolách, jako přínos jsou tak znovu definovány pouze arbitrárně vybrané cíle navrhované právní úpravy, aniž by však byl jejich reálný a předpokládaný přínos jakkoliv kvalitativně a kvantitativně vymezen.

Podle předkladatele dále směřuje právní úprava k dosažení rovného postavení mezi všemi skupinami zaměstnanců, což je však značně překvapivé, neboť se nejedná o cíl navrhované úpravy a současně ani není naznačeno, co konkrétně tímto přínosem předkladatel míní (Ize tak pouze hypoteticky předpokládat, že toto konstatování směřuje ke sjednocení podmínek pro zaměstnance nadnárodních zaměstnavatelů).

Za vyhodnocení nákladů a přínosů nelze vůbec považovat konstatování, že nejvhodnější variantou je přijetí navrhované právní úpravy, když jinou variantu předkladatel nevymezil, resp. když zachování existujícího právního stavu (nulová varianta) by bylo bez jakýchkoliv pochybností nežádoucí jak z hlediska systematickosti právního řádu, tak z hlediska záruk ochrany práv zaměstnanců a kompatibility ZOchrZ s právem EU.

Přestože předkladatel zjevně nedefinoval aplikovaná **hodnotící kritéria**, dospěl k závěru, že varianta II. „obsahuje komplexní, koncepčně a systémově ucelenou a vyváženou úpravu, která postihuje všechny identifikované problémy“. Tento závěr je nepřesvědčivý a nepřezkoumatelný, resp. nemá oporu v ostatním textu zprávy RIA, když předkladatel jednoznačně neidentifikoval problémy a ani rámcově nespecifikoval, jaká kritéria vzal za relevantní pro posouzení komplexnosti, vyváženosti atd. navrhované právní úpravy.

Popis **přezkum účinnosti regulace** je nedostačující. Předkladatel nevysvětluje, jak dospěl k tomu, že má být přezkum proveden právě v době 5 let po nabytí účinnosti zákona. Hodnotící kritérium a hodnotící indikátor předkladatel znovu vymezuje konstatováním statistických dat za období 2017 – 2021, aniž by se alespoň pokusil vysvětlit, jakou relevanci pro evaluaci navržených zákonných opatření může mít údaj o ročním nápadu insolvenčních návrhů (v nichž jsou navíc pravděpodobně zahrnuti i insolvenční návrhy fyzických osob, spojené s návrhem na oddlužení, které jsou s ohledem na předmět regulace irelevantní), počtech vyřízených žádostí, celkové částce vyplacených náhrad a průměru vyplacených náhrad.

Zpráva RIA postrádá vymezení přezkumu účinnosti regulace na úrovni EU, přestože je cílem regulace zajištění kompatibility s právem EU.

Konzultace a zdroje dat

Konzultace regulace je popsána nedostatečně, resp. z kapitoly 7. vyplývá, že regulace zjevně není založena na žádných konzultacích, pokud je jediným uvedeným konzultovaným subjektem Úřad práce ČR. Navrhovaná regulace tak zjevně nebyla konzultována ani se subjekty dotčenými regulací, ani s dalšími konzultačními místy relevantními s ohledem na účel a cíle regulace,

např. Ministerstvem spravedlnosti ČR, příslušnými zájmovými sdruženími insolvenčních správců (např. Asociace insolvenčních správců), Hospodářskou komorou ČR atd.

Zdroje dat nejsou ve zprávě RIA fakticky konstatovány (s výhradou Statistických údajů z oblasti justice, jejichž relevance je však minimálně sporná, viz výše), což se však odvozuje od faktu, že zpráva RIA není založena na faktických ani proxy datech.

III. Shrnutí připomínek k závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

Pracovní komise je nucena konstatovat, že závěrečná zpráva RIA jako celek působí značně neuceleným dojmem, cíle navrhované právní úpravy a definice problému jsou vymezeny chaoticky. Není příliš pochopitelné, z jakého důvodu není podstata navrhované právní úpravy jasně definována v souladu s důvodovou zprávou, v níž je přitom cíl navrhované právní úpravy vymezen přesvědčivě a koherentně, k tomu viz např. kap. I., bod C. Důvodové zprávy. Pokud jde o strukturu zprávy RIA a jednotlivá konkrétní kritéria hodnocení dopadů regulace, předkladatel ke zpracování zprávy přistupuje ledabyle, jasná a přesvědčivá kritéria nevymezuje v žádné části prakticky vůbec a celkový obsah zprávy vyvolává důvodnou pochybnost, že se z pohledu předkladatele jedná pouze o „nutné zlo“, které sice musí zpracovat, nepřikládá mu však žádný význam.

Přestože je cílem navrhované právní úpravy terminologická přesnost ZOchrZ, tento cíl se bohužel předkladatel nesnažil naplnit v samotné zprávě RIA. Přehlednost zprávy je tak nadbytečně zatěžována tím, že jsou stejné instituty v různých pasážích zprávy označovány odlišně. Terminologická nepřesnost zprávy se typicky projevuje ve věci institutu zamezení zneužívání ZOchrZ ze strany osob, které byly v rozhodném období u zaměstnavatele „členem jeho statutárního orgánu nebo osobou, která má rozhodující vliv na činnost zaměstnavatele, a měl u tohoto zaměstnavatele podstatnou majetkovou účast“ (cit. navrhované znění § 2 odst. 3 ZOchrZ); tyto osoby jsou ve zprávě opisovány pokaždé jinak (a *de facto* vždy v rozporu s navrhovanou dikcí zákona). Předkladateli přitom jistě nic nebránilo v tom, aby na počátku textu zprávy vymezil pracovní (autorskou) zkratku pro označení těchto osob.

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace shrnuje konkrétní připomínky, které uplatňuje vůči předkládané závěrečné zprávě RIA:

1. Konkrétně definovat problém a popsat cílový stav, a to na základě přesvědčivých a uchopitelných dat, vycházejících též z konzultací s relevantními konzultačními místy. V rámci toho je žádoucí jasně vymezit a odůvodnit kompatibilitu navrhované právní úpravy s právem EU. Dále je žádoucí jasně definovat subjekty dotčené regulací, a to včetně konkrétních dopadů regulace pro každý z těchto subjektů.
2. Varianty řešení vymezit ve formě sub-variant jednotlivých cílů návrhu zákona, resp. jednotlivých konkrétních navrhovaných legislativních opatření.
3. Vymezit a popsat rizika regulace pozitivních variant (tedy nikoliv pouze varianty nulové) a v rámci toho jasně definovat eventuální rizika plynoucí z nekompatibility právní úpravy s právem EU.
4. Konkrétně popsat a vyhodnotit náklady a přínosy, včetně hmotných přínosů, u všech konkrétních opatření, resp. u všech dodatečně definovaných variant regulace.
5. Vymezit přesvědčivá hodnotící kritéria u jednotlivých opatření regulace.
6. Stanovit relevantní hodnotící kritéria a indikátory přezkumu účinnosti regulace a doplnit informace k návaznosti přezkumu účinnosti regulace na evaluaci práva EU na evropské úrovni.
7. Sjednotit používanou terminologii pro jednotlivá opatření a instituty.

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 projednávání návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění pozdějších předpisů, přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval:

Mgr. Miroslav Dvořák

JUDr. Petr Solský
v. r.
místopředseda komise