

V Praze dne 20. srpna 2014
Č.j.: 913/14

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu
**zákonu, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění
pozdějších předpisů**

I. Úvod

Novela zákona o zaměstnanosti usiluje v principu o tři různé cíle: **(i)** zahrnout některé dosud neposuzované specifické výdělečné činnosti do kritérií uvažovaných při přiznávání podpory v nezaměstnanosti, **(ii)** zvýšení oznamovacích povinností na straně nezaměstnaných ohledně výdělečných aktivit souvisejících s nárokem na podporu, **(iii)** umožnit MPSV zřízení příspěvkové organizace.

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva RIA je psaná obtížně srozumitelným způsobem, který používá neúměrně dlouhá souvětí, ve kterých se opakují dlouhé fráze, pro které je vhodné v zájmu větší srozumitelnosti zavést krátké pojmy. Je ve veřejném zájmu, aby popis navrhované regulace a zpráva RIA byla snadno srozumitelná širšímu okruhu čtenářů, než je úzká skupina právních expertů v dané oblasti.

Sekce Definice problému

Ad (i) a (ii) Dostatečně srozumitelně není vysvětlena podstata problému, který mají navrhované změny řešit. Tedy důvod, proč je žádoucí sjednotit přístup v poskytování podpory v nezaměstnanosti. Je jediným důvodem ad (ii) *zamezení vzniku přeplatků*? Proč je současné zpětné proplácení přeplatků problém, který je třeba řešit dodatečnou oznamovací povinností?

Vůbec není popsán charakter specifických výdělečných činností, které mají být zahrnuty mezi kritéria posuzování nároku na podporu v zaměstnanosti, ačkoliv jsou zřejmě výrazně jiná než v případě standardních pracovních poměrů a dohod. Z textu celé RIA lze usuzovat, že smyslem úpravy je zamezit, aby osoby, které jsou členem obchodní společnosti nebo družstva, pobíraly podporu v nezaměstnanosti

v případě, kdy pro obchodní společnost nebo družstvo vykonávají práci mimo pracovněprávní vztah a získávají odměnu nepřesahující polovinu minimální mzdy. V RIA je zdůvodněna obdobná změna pro zaměstnance v pracovněprávním vztahu, k níž došlo v roce 2011, a to zneužíváním tohoto ustanovení zaměstnavateli. Změna navrhaná nyní pro jinou skupinu osob zdůvodněna není, věcný důvod vůbec není uveden. RIA neobsahuje žádné tvrzení, tím méně argument, že by například byly dávky v případě osob, které jsou členy obchodní společnosti, užívány stejným (nežádoucím?) způsobem, jako tomu bylo dříve v případě zaměstnanců. Uvádí se pouze potřeba sjednocení úpravy, ale bez dalších zdůvodnění a bez vysvětlení, proč je stávající stav špatný, jaké obtíže přináší a komu. Samotné sjednocení úpravy nelze považovat za dostatečný důvod s ohledem na to, že podstata (zdroj) příjmů je výrazně odlišná.

Ad (iii) Uvedená věta nepředstavuje definici problému: *Je nezbytné umožnit Ministerstvu práce a sociálních věcí zřízení státní příspěvkové organizace k plnění úkolů v oblasti zaměstnanosti, např. k realizaci projektů zaměřených na vzdělávání cílových skupin na trhu práce (uchazeči o zaměstnání, zájemci o zaměstnání, zaměstnanci atp.).*

Definice problému v případě (iii) je nedostatečná. Problémem by mohlo být, že MPSV **musí** nebo chce vykonávat určité činnosti, ale v současné době nemůže z důvodů neexistence jiných subjektů, organizačních, administrativně technických nebo to legislativa neumožňuje – což text RIA dále vyvrací. Problémem se zdá být právní postavení Fondu dalšího vzdělávání, ale z textu RIA není jasné, v čem daný problém spočívá, co se stane, pokud se nevyřeší, čemu problém brání. Jelikož v RIA se uvádí, že FDV již nyní realizuje projekty OP LZZ, které se zdají být jeho hlavní činnosti, které má MPSV na mysli v případě příspěvkové organizace, jejíž zřizování chce umožnit? Není dostatečně zřejmé, co nového má navrhaná změna umožnit.

Tvrzení „...je třeba provést další legislativně technické úpravy v zákoně o zaměstnanosti.“ Lze považovat za přinejmenším zjednodušující a rozhodně pro RIA nedostatečné.

Problém je definován matoucím, nesrozumitelným způsobem, jednotlivé dílčí problémy jsou popisovány bez zřetelného oddělení, takže není vždy dostatečně zřejmé, ke které části problému se který odstavec vztahuje.

Sekce Popis současného stavu:

Ad (i) a (ii) popisuje pouze právní vymezení, ale zcela pomíjí popis reálné situace co do počtu osob, kterých se navrhaná regulace potenciálně dotkne a co do počtu úředně-správních úkonů ročně na straně úřadů a dotčených osob.

Ad (iii) Uvádí se pouze: *Stávající právní úprava neobsahuje ustanovení, které by Ministerstvu práce a sociálních věcí umožňovalo zřídit státní příspěvkovou organizaci k plnění úkolů v oblasti zaměstnanosti.* V popisu by mělo být uvedeno, zda je MPSV výjimkou a ostatní resorty tuto možnost ze zákona dnes mají.

Sekce Identifikace dotčených subjektů:

Jsou uvedeny dotčené subjekty, ale chybí alespoň stručný popis toho, čím a jak jsou dotčeny a zdali pozitivně či negativně. Identifikace musí být – stručně – zdůvodněna.

Sekce Popis cílového stavu:

První odstavec popisu cílového stavu popisuje stav, platný již dnes. V takovém případě není důvod jej do popisu cílového stavu uvádět nebo alespoň ne tímto způsobem. V případě, že je popisován nový stav, který vznikne až po zavedení navrhované právní úpravy, pak jsou popisy současného právního stavu a definice problému uvedeny nesprávně. Z tvrzení v odst. 3 na str. 4 vyplývá, že uchazeč bude „... písemně osvědčovat, zda je v právním vztahu ... v postavení člena obchodní společnosti nebo ...“. Lze se přinejmenším obávat, zdali nebude osvědčení požadováno také pro případ, kdy uchazeč **není** v právním vztahu sjednaném za účelem výkonu nekolidujícího zaměstnání.... Možná se však jedná pouze o jazykovou nepřesnost.

Sekce Zhodnocení rizika

Konstatuje, že rizika neexistují. To je obtížně uvěřitelné. Například se nabízí otázka, zda s ohledem na specifický charakter výdělečných činností spadajících pod ad (i) je reálné bez obtíží naplňovat nově navrhované ohlašovací požadavky. Podobně se nabízí otázka, zda výdělečné činnosti ad (i) skutečně odpovídají svou časovou strukturou výdělkům z běžnějších výdělečných činností.

Jelikož úprava upravuje poskytování dávek v nezaměstnanosti určité skupině osob a ukládá jí nové povinnosti, jakož i ukládá povinnosti Úřadu práce, nelze tvrzení, že rizika neexistují, přijmout. Navíc se v textu RIA na jiném místě tvrdí, že nelze vyloučit, že osoby, které novou úpravou ztratí dávky v nezaměstnanosti, budou muset žádat o podporu formou nepojistných sociálních dávek. Určitá rizika tedy zjevně existují.

Sekce Varianty

Ad (i) a (ii) jako varianta III se uvádí stav, který existoval před novelou v roce 2011, který je popisován v předchozích částech RIA jako nežádoucí a který zjevně koliduje se záměrem navrhované právní úpravy. Tato varianta je uváděna pouze formálně a nelze ji přijmout jako vážně míněný návrh řešení problémů, kvůli nimž se nová úprava navrhuje. Jako variantu pro dosažení cílového stavu nelze uvádět návrh, který zjevně vede ke zhoršení stávající situace.

Ad (iii) varianty nejsou zvažovány.

Sekce Dopady

Ad (i) Odhad, že mezi nezaměstnanými je cca 1% osob, které jsou členové obchodní společnosti nebo družstva, nemá uveden zdroj informace a časové období.

Neobsahuje odhad dopadů na výdaje veřejných rozpočtů (zřejmě úspora), zvýšených či snížených administrativních nákladů spojených s dodatečnou administrativou spojenou s oznamováním, zvýšeného administrativního zatížení dotčených osob při oznamování. Pokud nejsou ukazatele statisticky (administrativně) sledovány, bylo na místě provést ad-hoc šetření.

Zmínka, že je možno očekávat jistý dopad na výdaje cestou nepojistných dávek, není dostatečně informativní a je třeba ji doložit.

Ve variantě II je rozpor v tvrzeních, protože se uvádí, že počet uchazečů, jichž se nová úprava dotkne, není statisticky sledován, ale na konci odstavce se uvádí, že

vzhledem k malému počtu těchto osob nebudou případné výdaje státního rozpočtu velké. Takto formulovaná tvrzení nemohou existovat vedle sebe.

Sekce Přezkum účinnosti regulace

Ad (i) a (ii): není obsažen ani náznak způsobu a ukazatelů, jakým bude účinnost sledována, dokumentována.

Sekce Konzultace:

Ad (i) a (ii): Návrhy nové regulace zřejmě nebyly konzultovány s důležitými dotčenými subjekty (pouze s úřadem práce). Co například asociace družstev případně asociace sdružující / reprezentující obchodní společnosti? Realizovat konzultace až v následujícím legislativním procesu, jak je navrhováno, je příliš pozdě.

III. Závěr

V závěrečné zprávě RIA chybí řada důležitých informací, nejedná se o RIA v pravém slova smyslu. **Komise RIA proto doporučuje závěrečnou zprávu RIA přepracovat** dle připomínek v části II. stanoviska a znovu předložit, soustředit se na podstatné skutečnosti, zejména věcného charakteru a dikci závěrečné zprávy upravit pro lepší srozumitelnost.

Vypracoval: Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.
předseda komise