

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne2014,

kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

Čl. I

Zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění zákona č. 590/1992 Sb., zákona č. 37/1993 Sb., zákona č. 160/1993 Sb., zákona č. 307/1993 Sb., zákona č. 241/1994 Sb., zákona č. 118/1995 Sb., zákona č. 160/1995 Sb., zákona č. 134/1997 Sb., zákona č. 306/1997 Sb., zákona č. 93/1998 Sb., zákona č. 225/1999 Sb., zákona č. 356/1999 Sb., zákona č. 360/1999 Sb., zákona č. 18/2000 Sb., zákona č. 29/2000 Sb., zákona č. 132/2000 Sb., zákona č. 133/2000 Sb., zákona č. 155/2000 Sb., zákona č. 159/2000 Sb., zákona č. 220/2000 Sb., zákona č. 238/2000 Sb., zákona č. 258/2000 Sb., zákona č. 411/2000 Sb., zákona č. 116/2001 Sb., zákona č. 353/2001 Sb., zákona č. 151/2002 Sb., zákona č. 263/2002 Sb., zákona č. 265/2002 Sb., zákona č. 309/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb., zákona č. 518/2002 Sb., zákona č. 362/2003 Sb., zákona č. 424/2003 Sb., zákona č. 425/2003 Sb., zákona č. 453/2003 Sb., zákona č. 53/2004 Sb., zákona č. 167/2004 Sb., zákona č. 281/2004 Sb., zákona č. 359/2004 Sb., zákona č. 436/2004 Sb., zákona č. 501/2004 Sb., zákona č. 168/2005 Sb., zákona č. 361/2005 Sb., zákona č. 381/2005 Sb., zákona č. 413/2005 Sb., zákona č. 24/2006 Sb., zákona č. 70/2006 Sb., zákona č. 81/2006 Sb., zákona č. 109/2006 Sb., zákona č. 112/2006 Sb., zákona č. 161/2006 Sb., zákona č. 189/2006 Sb., zákona č. 214/2006 Sb., zákona č. 267/2006 Sb., zákona č. 342/2006 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 405/2006 Sb., zákona č. 585/2006 Sb., zákona č. 152/2007 Sb., zákona č. 181/2007 Sb., zákona č. 261/2007 Sb., zákona č. 270/2007 Sb., zákona č. 296/2007 Sb., zákona č. 305/2008 Sb., zákona č. 306/2008 Sb., zákona č. 382/2008 Sb., zákona č. 479/2008 Sb., zákona č. 41/2009 Sb., zákona č. 158/2009 Sb., zákona č. 227/2009 Sb., zákona č. 281/2009 Sb., zákona č. 303/2009 Sb., zákona č. 326/2009 Sb., zákona č. 347/2010 Sb., zákona č. 73/2011 Sb., nálezu Ústavního soudu, vyhlášeného pod č. 177/2011 Sb., zákona č. 180/2011 Sb., zákona č. 220/2011 Sb., zákona č. 263/2011 Sb., zákona č. 329/2011 Sb., zákona č. 341/2011 Sb., zákona č. 348/2011 Sb., zákona č. 364/2011 Sb., zákona č. 365/2011 Sb., zákona č. 366/2011 Sb., zákona č. 367/2011 Sb., zákona č. 375/2011 Sb., zákona č. 428/2011 Sb., zákona č. 458/2011 Sb., zákona č. 470/2011 Sb., zákona č. 167/2012 Sb., zákona č. 399/2012 Sb., zákona č. 401/2012 Sb., zákona č. 403/2012 Sb., zákona č. 274/2013 Sb., zákona č. 303/2013 Sb., zákona č. 313/2013 Sb., zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., zákona č. .../2014 Sb. a zákona č. .../2014 Sb., se mění takto:

1. V § 7 se na konci písmene g) tečka nahrazuje čárkou a doplňuje se písmeno h), které včetně poznámky pod čarou č. 78 zní:

„h) místem, kde se nachází provozovna, ve které se vykonává činnost na základě státního povolení k provozování živnosti vedení spisovny⁷⁸⁾, anebo spisovna nebo správní archiv

podle zákona upravujícího archivnictví a spisovou službu, v případech uvedených v § 35a odst. 7.

⁷⁸⁾ § 26 a 27 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.
§ 49 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.“

2. V § 35a odstavec 5 zní:

„(5) Zaniká-li zaměstnavatel bez právního nástupce před uplynutím dob uvedených v odstavci 4, je povinen zajistit úschovu záznamů a dalších dokladů uvedených v odstavci 4 (dále jen „doklady zaměstnavatele“) do uplynutí těchto dob a bez zbytečného odkladu písemně oznámit okresní správě sociálního zabezpečení, kde jsou doklady zaměstnavatele uloženy.“

3. V § 35a se doplňují odstavce 6 až 9, které včetně poznámek pod čarou č. 79 a 80 znějí:

„(6) Jsou-li doklady zaměstnavatele po zaměstnavateli zaniklém bez právního nástupce uloženy ve spisovně nebo správním archivu podle zákona upravujícího archivnictví a spisovou službu, v provozovně, ve které se vykonává činnost na základě státního povolení k provozování živnosti vedení spisovny⁷⁸⁾, nebo v archivu, jsou zřizovatel spisovny, zřizovatel správního archivu, podnikatel, kterému bylo uděleno státní povolení k provozování živnosti vedení spisovny, archiv nebo jeho zřizovatel (dále jen „držitel dokladů“) povinni na výzvu orgánu sociálního zabezpečení pořídit výpis, opis nebo kopii dokladů zaměstnavatele pro účely provádění důchodového pojištění a nejpozději do 30 dnů ode dne doručení této výzvy je orgánu sociálního zabezpečení zaslat. Držitel dokladů na žádost orgánu sociálního zabezpečení potvrdí shodu jím pořízeného opisu nebo kopie dokladu zaměstnavatele s dokladem zaměstnavatele uloženým u držitele dokladů. Držitel dokladů má právo na úhradu nákladů spojených s pořízením výpisu, opisu nebo kopie dokladů zaměstnavatele, s jejich zasláním orgánu sociálního zabezpečení a s potvrzením shody jím pořízeného opisu nebo kopie dokladu zaměstnavatele s dokladem zaměstnavatele uloženým u držitele dokladů; výši nákladů je držitel dokladů na výzvu orgánu sociálního zabezpečení povinen prokázat. Právo na úhradu těchto nákladů nemá veřejný archiv v případech, ve kterých nemá právo na úhradu nákladů na pořízení výpisu, opisu nebo kopie archiválie podle zákona upravujícího archivnictví a spisovou službu⁷⁹⁾.

(7) Zaniká-li bez právního nástupce držitel dokladů, u kterého jsou uloženy doklady zaměstnavatele po zaměstnavateli zaniklém bez právního nástupce, před uplynutím dob uvedených v odstavci 4, je tento držitel dokladů povinen bez zbytečného odkladu písemně oznámit příslušné okresní správě sociálního zabezpečení skutečnosti týkající se jeho zániku a dále na vlastní náklady zajistit uložení dokladů zaměstnavatele u jiného držitele dokladů do uplynutí těchto dob a písemně oznámit příslušné okresní správě sociálního zabezpečení, kde jsou doklady zaměstnavatele uloženy. Příslušné okresní správy sociálního zabezpečení poskytují držitelům dokladů na jejich žádost potřebnou součinnost zejména při určení dokladů zaměstnavatele, jejichž další uložení je třeba zajistit.

(8) Zůstanou-li v majetkové podstatě⁸⁰⁾ zanikajícího držitele dokladů finanční prostředky, použijí se na úhradu nákladů na uložení dokladů zaměstnavatele u jiného držitele dokladů vybraného ve spolupráci s příslušným státním oblastním archivem. V případě neexistence takových finančních prostředků se provede uložení podle odstavce 7 u jiného držitele dokladů na náklady ministerstva.

(9) Prováděcí právní předpis stanoví, co se rozumí odůvodněnými náklady a stanoví maximální výši úhrady nákladů uvedených v odstavci 6 a nákladů na uložení podle odstavce 8, které je držitel dokladů oprávněn požadovat.

⁷⁹⁾ § 40 odst. 6 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁰⁾ § 228 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.“.

4. V § 54 se za odstavec 4 vkládá nový odstavec 5, který zní:

„(5) Za nesplnění nebo porušení povinností stanovených v § 35a odst. 6 a 7 může příslušná okresní správa sociálního zabezpečení uložit držiteli dokladů pokutu až do výše 100 000 Kč a při opětovném nesplnění nebo porušení povinností, za jejichž nesplnění nebo porušení byla již pokuta uložena, pokutu až do výše 500 000 Kč.“.

Dosavadní odstavce 5 až 8 se označují jako odstavce 6 až 9.

5. V § 127 se na konci textu odstavce 2 doplňují slova „a § 35a odst. 9“.

Čl. II Účinnost

Tento zákon nabývá účinnosti prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení.

D ů v o d o v á z p r á v a

Obecná část

A. ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA HODNOCENÍ DOPADŮ REGULACE (RIA)

1. Důvod předložení a cíle

1.1 Název

„Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů“ (dále jen „ZOPSZ“).

1.2 Definice problému

Soukromé spisovny zajišťují odbornou správu dokumentů, které jsou v nich ukládány na základě smlouvy s příslušným původcem, popřípadě s osobou vstupující ze zákonných důvodů do jeho práv a povinností (např. likvidátor). Provozovatel soukromé spisovny je pak povinen zajistit k takto převzatým dokumentům výkon spisové služby ve stejném rozsahu, v němž by ho zajišťoval sám původce, a to včetně nahlížení do dokumentů osobami, které mají právní zájem na nahlížení do dokumentů, a pořizování výpisů, opisů a kopií dokumentů, mají-li být dále využity těmito osobami zejména k uplatnění jejich práv.

U dokumentů zaniklých původců uložených v soukromých spisovnách v současnosti nastávají problémy v dodržení uvedené povinnosti nebo tato povinnost není dodržována vůbec, v těchto případech:

1. provozovatel soukromé spisovny přeruší provozování živnosti,
2. živnostenské oprávnění pro provozování soukromé spisovny zaniklo z důvodů stanovených v § 57 odst. 1 písm. a) až e) zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon),
3. živnostenské oprávnění pro provozování soukromé spisovny bylo zrušeno živnostenským úřadem z důvodů stanovených v § 58 živnostenského zákona,
4. na fyzickou nebo právnickou osobu, která je provozovatelem soukromé spisovny, byl prohlášen konkurs [§ 244 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)] nebo soud nařídil předběžné opatření, jímž tuto fyzickou nebo právnickou osobu, jejíž úpadek nebo hrozící úpadek se řeší, omezil v nakládání s majetkovou podstatou (úkony související se vznikem, změnou nebo zrušením živnostenského oprávnění lze činit jen s písemným souhlasem insolvenčního správce).

Na základě podnětu veřejného ochránce práv týkajícího se problematiky další úschovy dokumentů, na jejichž ukládání je veřejný zájem, nacházejících se v soukromých spisovnách, v případě zániku soukromé spisovny bez právního nástupce, bylo ministru vnitra usnesením vlády ze dne 21. září 2011 č. 701 uloženo vypracovat ve spolupráci s dotčenými subjekty příslušnou analýzu. Na základě toho byla zpracována analýza dokumentů uložených v soukromých spisovnách a vybrány ty typy dokumentů, jejichž uchování vyžaduje právní řád nebo je nezbytné pro uplatnění práv fyzických nebo právnických osob, která byla zásadním

předpokladem pro stanovení postupů pro řešení výše uvedených situací ve vztahu k zajištění nerušeného výkonu spisové služby k těmto dokumentům. Analýza přitom ve stručnosti tyto dokumenty označuje jako „dokumenty uchovávané ve veřejném zájmu“, neboť výkon práv a povinností spojených s jejich předkládáním zpravidla souvisí s realizací základních práv a svobod a neexistence možnosti jejich opatření představuje významný zásah do těchto práv, navíc s negativními společenskými nebo sociálními důsledky. Průzkum uložených dokumentů provedly v termínu od října 2011 do února 2012 státní oblastní archivy u provozovatelů soukromých spisoven.

Na základě průzkumu uložených dokumentů, který státní oblastní archivy v soukromých spisovnách provedly, byly vybrány tři hlavní skupiny dokumentů, na jejichž uchování je veřejný zájem ve smyslu této analýzy, a to mj. mzdové listy a osobní spisy, včetně evidenčních listů důchodového pojištění (dále jen „doklady“).

Na shora uvedené dokumenty zpravidla nelze aplikovat pravidla obsažená v zákoně č. 499/2004 Sb. pro výběr archiválií v případě ukončení činnosti soukromé spisovny; stejně tak na tyto případy nelze vztáhnout ani kompetence správních úřadů na úseku archivnictví a spisové služby pro provedení výběru archiválií. Otázku nakládání s těmito doklady, byly-li uloženy v soukromých spisovnách, je proto potřeba řešit v rámci právních předpisů reglementujících jejich existenci, které však nespadají do působnosti Ministerstva vnitra (dále jen „MV“).

Při stanovování další koncepce řešení problematiky, která byla předmětem analýzy, bylo současně přihlédnuto k tomu, že doklady uložené v soukromých spisovnách nejsou archiváliemi, a tedy je vyloučeno, aby byly předávány k uložení do archivů, které pečují výlučně o archiválie, a ex lege je tedy vyloučeno, aby zajišťovaly odbornou správu dokladů ve spisové službě. Archivy navíc nejsou personálně, organizačně ani věcně (technicky) vybaveny k výkonu takové odborné správy dokladů.

Nalezení řešení podmínek ukládání dokladů, na zajištění jejichž odborné správy v rámci výkonu spisové služby je veřejný zájem i poté, kdy ukončil nebo přerušil podnikání provozovatel soukromé spisovny, musí vycházet rovněž ze skutečnosti, že převážná většina těchto dokladů obsahuje osobní údaje, na které se vztahují povinnosti ochrany jejich zpracovávání podle zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Současně byla zvažena také specifická rizika, která mohou být po ukončení činnosti soukromé spisovny vyvolána přerušením specifických podmínek výkonu odborné správy dokladů podle zvláštních předpisů (např. právě pro mzdové nebo evidenční listy důchodového pojištění).

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

ZOPSZ obsahuje pouze částečně (neúplně) úpravu této problematiky v § 35a odst. 5, ve kterém se stanoví, že *„Zaniká-li zaměstnavatel bez právního nástupce před uplynutím dob uvedených v odstavci 4, je povinen zajistit úschovu záznamů a dalších dokladů do uplynutí uvedených dob a písemně oznámit okresní správě sociálního zabezpečení, kde jsou tyto záznamy a doklady uloženy. Jsou-li záznamy a další doklady uloženy v archivech, jsou archivy tyto záznamy a doklady povinny bezplatně na výzvu okresní správy sociálního zabezpečení nebo České správy sociálního zabezpečení pro účely provádění důchodového*

pojištění na nezbytně nutnou dobu předat; archivy mají právo na úhradu nákladů přepravy nebo zaslání.“

Předmětné doklady jsou uloženy v archivech pouze v případech, že byly vybrány a zaevidovány jako archiválie. Ustanovení se proto týká jen malé skupiny předmětných dokladů, které se pro účely ZOPSZ zpravidla nacházejí po dobu plynutí skartačních lhůt u původců, popřípadě v soukromých spisovnách. Dlouhodobá praxe však ukazuje, že tyto doklady zpravidla nejsou pro svou povahu vybírány jako archiválie k trvalému uložení v archivech, resp. v rámci prováděného průzkumu státní oblastní archivy potvrdily, že se nacházejí v jejich péči ve zcela zanedbatelném rozsahu. Podle účelu ustanovení § 35a odst. 5 ZOPSZ lze usoudit, že předmětem této normativní úpravy měly být rovněž spisovny původců, popřípadě soukromé spisovny a další subjekty, u kterých mohou být doklady uloženy, tj. spisovny nebo správní archivy podle zákona o archivnictví a spisové službě, přejímající povinnost uchování dokladů za původce (dále jen „držitel dokladů“).

1.4 Identifikace dotčených subjektů

- Držitelé dokladů a archivy,
- osoby účastné důchodového pojištění – pojištěnci,
- zaměstnavatelé,
- orgány sociálního zabezpečení.

1.5 Popis cílového stavu

Pro provádění důchodového pojištění musí mít příslušné subjekty (tj. kromě archivů nově i držitelé dokladů) stanovenou povinnost poskytovat orgánům sociálního zabezpečení kopie dokladů nezbytných pro rozhodování o nárocích pojištěnců z důchodového pojištění s tím, že v případě držitele dokladů budou kopie těchto dokladů poskytovány za úplatu. Přitom je odůvodněné stanovit za nesplnění nebo porušení povinností stanovených ZOPSZ sankci.

V této souvislosti je třeba upravit postup při zániku držitele dokladů bez právního nástupce před uplynutím dob uvedených v § 35a odst. 4 ZOPSZ a uložit i povinnost okresní správě sociálního zabezpečení poskytnout držiteli dokladů na jeho žádost potřebnou součinnost, a to zejména při určení dokladů, jejichž další úschovu bude třeba zajistit. Současná právní úprava tuto problematiku neřeší vůbec.

V souvislosti se zánikem držitele dokladů je třeba řešit zajištění finančních prostředků na úhradu uložení dokladů u jiného držitele dokladů, a to jak v případě kdy v majetkové podstatě zanikajícího držitele dokladů zůstanou finanční prostředky, tak i v případě neexistence takových finančních prostředků. Vzhledem k tomu, že jde o doklady, na kterých je veřejný zájem, protože jsou rozhodující pro posouzení nároků pojištěnců z důchodového pojištění, je odůvodněné, aby zbylé finanční prostředky byly využity na úhradu jejich dalšího uložení.

Vzhledem k charakteru držitelů dokladů je problematické požadovat po nich plnění bez finanční kompenzace, a proto je třeba v právní úpravě zakotvit maximální výši úhrad nákladů, kterou jsou držitelé dokladů oprávněni požadovat, a to prováděcím právním předpisem, kterým bude vyhláška MPSV.

Cílem návrhu je tedy komplexní právní úprava problematiky uchovávání dokumentů, na kterých je veřejný zájem, a to včetně postupu při zániku držitele dokladů.

1.6 Zhodnocení rizika

Mzdové listy, osobní spisy a evidenční listy důchodového pojištění jsou např. u soukromých spisoven druhou nejpočetnější skupinou dokladů uložených zde uložených (18,24 %). Právě tyto typy dokladů jsou často jedinými doklady o započítatelné době zaměstnání a výdělích, které jsou pro bývalé zaměstnance zásadní pro výpočet nejen starobního důchodu, ale i všech ostatních druhů důchodů. Jejich uložení a s tím související zajištění jejich zpřístupňování je tedy podmínkou pro naplnění ústavního práva podle čl. 30 Listiny základních práv a svobod. Pro řádné provádění důchodového pojištění, zejména pak pro rozhodování o nárocích na dávky důchodového pojištění a pro stanovení jejich výše, je novela ZOPSZ nezbytná.

2. Návrh variant řešení

a) Nulová varianta (současný stav)

Současná právní úprava v § 35a odst. 5 ZOPSZ stanoví povinnost zajistit náhradní úschovu dokladů a oznámit OSSZ kde jsou doklady uloženy pouze v případě zániku zaměstnavatele bez právního nástupce, nikoliv u ostatních držitelů dokladů (včetně soukromých spisoven). Povinnost poskytnout OSSZ nebo ČSSZ na žádost údaje potřebné k provádění důchodového pojištění je pak v současné právní úpravě stanovena pouze pro archivy. Pokud by byl ponechán současný stav, mohlo by dojít k tomu, že by ČSSZ, případně ostatní orgány sociálního zabezpečení, v řadě případů rozhodovaly o shora uvedených nárocích na základě neúplných podkladů, což by nepříznivě ovlivnilo nároky pojištěnců, aniž by tuto situaci sami způsobili. Pro řádné provádění důchodového pojištění, zejména pak pro rozhodování o nárocích na dávky důchodového pojištění a pro stanovení jejich výše je novela ZOPSZ nezbytná. Kromě toho by byla tato varianta v přímém rozporu s požadavkem veřejného ochránce práv a zejm. pak by nebylo respektováno usnesení vlády ze dne 17. dubna 2013 č. 268, což je nepřijatelné.

b) Úschova dokladů uložených u držitele dokladů, který zaniká bez právního nástupce

b.1) u okresních správ sociálního zabezpečení nebo u ČSSZ

Právní úpravu, která by uložila okresním správám sociálního zabezpečení (dále jen „OSSZ“) nebo ČSSZ převzít po zániku držitele dokladů do úschovy doklady pro provádění důchodového pojištění, nelze přijmout, protože ČSSZ ani OSSZ nejsou prostorově ani personálně vybaveny pro zajištění odborné správy těchto dokumentů.

Pokud jde o finanční nároky, které by pramenily z požadavku na prostorové a personální vybavení ČSSZ (OSSZ), bylo by možné kvalifikovat náklady na případné uchovávání dokladů na OSSZ či ČSSZ pouze za předpokladu znalosti údajů o tom, kolik držitelů dokladů ročně zaniká bez právního nástupce, resp. kolik zaniklých držitelů dokladů není schopných zajistit další (náhradní) uložení dokumentů, dále kolika zaměstnavatelů a zaměstnanců se náhradní uložení dokumentů týká a v jakém rozsahu. Tyto údaje však nejsou k dispozici

(nebyly nikdy sledovány), takže je požadovaná kvantifikace neproveditelná a nelze tedy srovnat s náklady na náhradní uložení u jiných (soukromých) držitelů dokladů. Kromě toho viz také závěr varianty b.2).

b.2) u jiného držitele dokladů

Zpřesnění současné právní úpravy v tom smyslu, že na žádost orgánu sociálního zabezpečení budou údaje potřebné k provádění důchodového pojištění povinni sdělovat i ostatní držitelé dokladů a že v případě zániku bez právního nástupce budou mít povinnost zajistit náhradní úschovu dokladů u jiného držitele dokladů a oznámit OSSZ, kde jsou doklady uloženy.

Náklady na náhradní uložení nelze ani kvalifikovaně odhadnout, protože není znám údaj o tom, jaké množství relevantních dokladů je, resp. bude, v tomto režimu uloženo (údaj není sledován) – nelze tedy porovnat z tohoto pohledu varianty b.1) a b.2).

V bodě III usnesení vlády ze dne 21. září 2011 č. 701 ke Zprávě o využití doporučení veřejného ochránce práv na změny právní úpravy, uvedených v Souhrnné zprávě o činnosti veřejného ochránce práv za rok 2010, bylo ministru vnitra uloženo, aby v součinnosti s ostatními členy vlády a vedoucími ostatních ústředních orgánů státní správy provedl analýzu typů dokumentů nacházejících se v soukromých spisovných, na jejichž ukládání je veřejný zájem, a tuto analýzu předložil vládě k informaci.

Usnesením vlády ze dne 13. června 2012 k Analýze typů dokumentů nacházejících se v soukromých spisovných, na jejichž ukládání je veřejný zájem (dále jen „Analýza“), vzala vláda tuto analýzu na vědomí (bod I.) a uložila ministru vnitra vytvořit ve spolupráci s ostatními členy vlády a vedoucími ostatních ústředních orgánů pracovní skupinu složenou zejména ze zástupců Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva financí, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva vnitra a případně ze zástupců dalších ústředních orgánů státní správy a Úřadu pro ochranu osobních údajů, který bude mít konzultační funkci při zpracovávání návrhu dalších postupů pro zajištění právních a věcných podmínek řádného nakládání s dokumenty, na jejichž uchování je veřejný zájem a které jsou uloženy v soukromých spisovných, jejichž činnost byla ukončena (bod II.). Současně ministru vnitra uložila předložit vládě do 31. prosince 2012 závěry zřízené pracovní skupiny.

Usnesením vlády ze dne 17. dubna 2013 č. 268 k závěrům shora uvedené pracovní skupiny bylo v bodě II. 3. uloženo ministryni práce a sociálních věcí předložit vládě do 30. září 2013 návrh zákona, kterým se mění ZOPSZ, **a to v rozsahu uvedeném v části V. 2 zprávy.** Dopisem ministra práce a sociálních věcí ze dne 25. září 2013 byl předseda vlády požádán o posun termínu pro předložení návrhu novely ZOPSZ vládě do 31. ledna 2014 (v návaznosti na předložení návrhu novely zákona č. 499/2006 Sb., o archivnictví a spisové službě, ministrem vnitra vládě).

Vzhledem k tomu bylo zvoleno řešení uvedené v této variantě, které jako vhodné označila i shora zmíněná meziresortní pracovní skupina a obsahuje ho i usnesení vlády ze dne 17. dubna 2013 č. 268.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

V rámci hodnocení různých variant řešení a v navazujícím hodnocení nákladů a přínosů se shora zmíněná pracovní skupina shodla na tom, že obecné řešení, resp. řešení v obecné rovině, je problematické, věcně náročné, legislativně neúčelné a vůči dosaženému výsledku podmínek zajištění dokladů, na jejichž ukládání je veřejný zájem, je neefektivní, takže náklady na řešení by přesahovaly předpokládané možné přínosy; řešení by navíc neúměrně zatížilo podnikatelské prostředí i státní správu.

S přihlédnutím k tomu, že pracovní skupina v průběhu své činnosti dospěla k závěru, že převážná většina dokladů svěřených do úschovy soukromým spisovněm, na jejichž uložení je veřejný zájem i pro případy jejich zániku, jsou doklady obsahující údaje (informace) využitelné v řízeních o přiznání nároku na dávky sociálního zabezpečení, byla zvláštní pozornost věnována stanovení režimu pro právě tyto doklady.

Jak již bylo uvedeno, mají shora uvedené doklady význam nejen pro zajištění práv fyzických osob, ale také pro validaci údajů vedených v informačních systémech správních orgánů v oblasti sociálního zabezpečení, popřípadě k odstraňování sporů o přesnost údajů využitých pro příslušná řízení z evidencí těchto správních orgánů, pokud např. nesplnil oznamovací povinnost příslušný zaměstnavatel.

Pokud jde o možnost řešení, shodli se členové shora uvedené pracovní skupiny a zástupci MPSV na využití legislativního přepracování v současné době ne zcela přesně formulovaného znění § 35a odst. 5 ZOPSZ a provedení souvisejících úprav v zákoně č. 499/2004 Sb. (v gesci MV) tak, aby bylo zajištěno uložení shora uvedených dokladů v náhradním právním režimu.

Využití obdobného modelu pro zajištění odborné správy dokumentů, na jejichž uchování je veřejný zájem a které jsou uloženy v zanikajících soukromých spisovněm, neshledali ostatní členové pracovní skupiny pro dokumenty týkající se obsahově oblasti v působnosti příslušných resortů za účelné; důvodem nevyužití tohoto modelu zajištění odborné správy dokumentů pro jiné dokumenty než shora uvedené doklady rozhodné pro posouzení nároků z důchodového pojištění, je především vyhodnocení typů dokumentů vznikajících v působnosti jednotlivých resortů, kde skupina dokumentů, na jejichž ukládání je veřejný zájem, představuje nevýznamné množství dokumentů.

Sociální dopady budou směřovat ve prospěch pojištěnců z hlediska dohledatelnosti dokladů potřebných k rozhodování o jejich nárocích, pokud byly uloženy u držitele dokladů, který zanikne bez právního nástupce.

Dopady na podnikatelské subjekty budou směřovat vůči držitelům dokladů, kterým se stanoví povinnosti ve věci poskytování kopií dokladů, které jsou potřebné pro rozhodování o nárocích pojištěnců, orgánům sociálního zabezpečení a dále povinnosti související se zánikem držitele dokladu bez právního nástupce; tato problematika nebyla dosud vůbec upravena.

Navrhované řešení bude představovat z hlediska finančních nároků pro jejich realizaci dopady zejména do rozpočtové kapitoly MPSV a dále určité dopady (byť marginální) do rozpočtových kapitol Ministerstva obrany (dále jen „MO“), MV a Ministerstva spravedlnosti (dále jen „MS“), a to v případech, kdy bude došetřování rozhodných skutečností provádět u držitelů dokladů orgán sociálního zabezpečení těchto resortů, který je příslušný rozhodovat o nárocích příslušníků ozbrojených sil a sborů.

3. Návrh řešení

Obsahem novely je zejména

- stanovení povinnosti archivům (tak jako dosud) a držitelům dokladů (nově) poskytovat ve stanovené lhůtě kopie příslušných dokladů na výzvu orgánu sociálního zabezpečení pro účely provádění důchodového pojištění s tím, že držitelé dokladů mají právo na úhradu nákladů spojených s plněním této povinnosti,
- stanovení povinnosti držitelům dokladů v případě zániku bez právního nástupce zajistit na vlastní náklady uložení dokladů po zaměstnavateli zaniklém bez právního nástupce potřebných pro provádění důchodového pojištění a oznámit orgánu sociálního zabezpečení, kde jsou tyto doklady uloženy,
- stanovení povinnosti orgánu sociálního zabezpečení podílet se na realizaci činností pro náhradní uložení dokladů dosud uložených v zanikajícím držiteli dokladů a na určení dokladů, jejichž další úschovu bude třeba zajistit,
- stanovení případů, kdy se orgán sociálního zabezpečení bude podílet na finančním zabezpečení uložení dokladů, v náhradním právním režimu poté, kdy zanikne držitel dokladů, kterému byly tyto doklady svěřeny do odborné správy,
- doplnění zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu, kterým bude stanoveno, co se rozumí odůvodněnými náklady, a stanovena maximální výše úhrady nákladů, kterou je držitel dokladů oprávněn požadovat.

4. Implementace doporučené varianty a vynuocování

K naplnění cílů obsažených v hodnocení dopadů regulace je kompetentní MPSV.

5. Přezkum účinnosti regulace

Bude prováděn průběžně v rámci dalších změn, které budou přijímány v rámci změn v organizaci a provádění důchodového pojištění.

6. Konzultace a zdroje dat

Konzultace proběhly v rámci zpracování Analýzy typů dokumentů, nacházejících se v soukromých spisovnách, na jejichž ukládání je veřejný zájem, a zpracování Závěrů pracovní skupiny vytvořené ministrem vnitra pro zpracování návrhů řešení problematiky zajištění odborné správy dokumentů, nacházejících se v soukromých spisovnách, na jejichž ukládání je veřejný zájem.

B. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY S ÚSTAVNÍM POŘÁDKEM ČESKÉ REPUBLIKY

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky. Neomezuje základní práva ani svobody zaručené Ústavou a Listinou základních práva a svobod.

C. ZHODNOCENÍ SOULADU NAVRHOVANÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY S PŘEDPISY EVROPSKÉ UNIE A MEZIÁRODNÍMI SMLOUVAMI, KTERÝMI JE ČESKÁ REPUBLIKA VÁZÁNA

Mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, nejsou návrhem novely ZOPSZ dotčeny. Obecně platí, že návrh zákona nezpracovává do právního řádu České republiky právo Evropské unie a není s ním v rozporu. Předloženého návrhu zákona se v širších souvislostech dotýká pouze směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob při zpracování osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, s kterou není v rozporu.

D. VLIV NA OTÁZKU OCHRANY SOUKROMÍ A OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Návrh zákona nemá vliv na otázku ochrany soukromí.

Návrh zákona nemá vliv na otázku ochrany osobních údajů.

Navrhovaná právní úprava se odvozuje od návrhu novely zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 31), který podle předkladatele (MV) nezasahuje žádným způsobem nad rámec stávající právní úpravy do ochrany soukromí a osobních údajů; předmětem jím provedené úpravy je zpřesnění existujících postupů v oblasti týkající se postavení držitele dokladů při odborné správě dokumentů a dále mechanismů kontroly státními oblastními archivy, tedy nikoliv v oblasti zpracování osobních údajů.

Z hlediska ZOPSZ údaje o pojištěncích, které obsahují doklady, které již podle platné právní úpravy musí vést zaměstnavatel, a které (rovněž již podle současné právní úpravy) předává do úschovy držiteli dokladů (zcela výjimečně jsou předávány do úschovy archivům, přestože prozatím nemají charakter archiválie), jsou nezbytně nutné pro organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zejména pak pro rozhodování o nárocích pojištěnců z důchodového pojištění. Ochrana těchto osobních údajů (stejně tak jako všech ostatních kategorií údajů) přitom podléhá z hlediska působnosti resortu MPSV právní úpravě podle ZOPSZ (zejm. § 14). Navrhovaná úprava tedy nezakládá nějaké nové zpracování osobních údajů ani nemění dosavadní způsob jejich zpracování a ani nepředstavuje zvláštní úpravu některé povinnosti nebo oprávnění subjektu v tomto směru. Navrhovaná změna v zásadě pouze zpřesňuje současnou právní úpravu a doplňuje postup při nakládání již uschovaných dokladů v případě zániku držitele dokladů bez právního nástupce. Návrh tedy žádným způsobem nezasahuje nad rámec stávající právní úpravy do ochrany soukromí a osobních údajů, resp. do oblasti zpracovávání osobních údajů a vzhledem k tomu se nepředpokládají dopady na ochranu soukromí a na ochranu osobních údajů.

Závěrem lze shrnout, že plnění úkolů a povinností zaměstnavatelů na úseku organizace a provádění sociálního zabezpečení kontrolují již podle současné právní úpravy okresní správy sociálního zabezpečení a dále, že v novele zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se nově stanoví, že kontrolu dodržování povinností mj. na úseku spisové služby vykonávají vůči podnikatelům, kterým byla udělena koncese k vedení spisovny, státní oblastní archivy podle své územní působnosti [§ 71 odst. 1 písm. c) bod 15].

E. OSTATNÍ DOPADY

Návrh novely ZOPSZ není v rozporu s principem rovného zacházení s muži a ženami a nepřináší žádné úpravy, které by se negativně dotýkaly žen nebo mužů nebo které by naopak zvýhodňovaly jen ženy nebo jen muže a není v rozporu ani se zákazem diskriminace v ostatních oblastech.

Návrh zákona nemá vliv na životní prostředí.

Návrh zákona s sebou nepřináší korupční rizika.

Návrh zákona nemá dopady do rozpočtu územních samosprávných celků.

Návrh zákona by neměl zvýšit regulatorní zátěž soukromých subjektů (držitelů dokladů), protože povinnosti týkající se poskytování údajů potřebných pro provádění důchodového pojištění (kopií dokladů) mají plnit již nyní. Podle zjištění veřejného ochránce práv „provozovatelé některých spisoven jsou po ztrátě živnostenského oprávnění nečinní a činnosti, za něž dostali dopředu zapláceno, nezajišťují“. Proto se navrhuje úprava náhradního uložení dokladů při zániku držitele dokladů bez právního nástupce. Z důvodů uvedených v závěru části F nebude návrh zákona přinášet pro držitele dokladů ani dodatečné finanční náklady.

F. FINANČNÍ DOPADY

Navrhované řešení bude představovat z hlediska finančních nároků pro jeho realizaci dopady zejména do rozpočtové kapitoly MPSV a dále určité dopady (byť marginální) do rozpočtových kapitol MO, MV a MS, a to s ohledem to, že v ojedinělých konkrétních případech bude přicházet v úvahu vyžádat od držitelů dokladů kopie příslušných dokladů k provádění důchodového pojištění, protože držitelé dokladů budou mít právo na úhradu odůvodněných nákladů spojených s plněním této povinnosti. Odůvodněnými náklady se přitom rozumí náklady na pořízení výpisu nebo opisu dokladů včetně vyrozumění o negativním nálezu a ověřování kopií, reprodukce dokladů, potvrzování shody a poštovné. Maximální výše úhrady nákladů, kterou je držitel dokladů oprávněn požadovat, bude obsahovat prováděcí právní předpis (viz dále) a poštovné bude hrazeno držiteli dokladů v prokázané výši. Je proto namístě uložit držiteli dokladů povinnost prokázat odůvodněné náklady příslušnému orgánu sociálního zabezpečení.

Zůstanou-li v majetkové podstatě zanikajícího držitele dokladů finanční prostředky, budou využity na úhradu dalšího uložení dokladů u jiného držitele dokladů vybraného ve spolupráci s příslušným státním oblastním archivem. V případě neexistence takových finančních prostředků bude uložení u jiného držitele dokladů provedeno na náklady MPSV.

K provedení zákona se předpokládá vydání vyhlášky, kterou se stanoví, co se rozumí odůvodněnými náklady a maximální výše úhrady nákladů, kterou je držitel dokladů oprávněn požadovat. Při stanovení maximální výše úhrady nákladů se bude postupovat obdobně jako v případě stanovení maximální výše úhrad nákladů spojených s poskytováním služeb veřejnými archivy, která je pro tyto účely stanovena vyhláškou č. 645/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, obsahující sazebník maximální výše úhrad nákladů spojených s poskytováním služeb veřejnými archivy.

Z případů prováděného došetřování a požadování výpisů, opisů a kopií příslušných dokladů od držitelů dokladů v rámci řízení o důchod vyplynulo, že v roce 2012 provádělo ústředí ČSSZ takové šetření ve 138 případech a proplatilo za dohledání dokladů celkem 87 587 Kč, průměrné náklady na jeden případ tak představovaly částku 635 Kč. V období leden – září 2013 bylo obdobné šetření provedeno v 49 případech, celková proplacená částka činila 32 685 Kč a průměrné náklady tak představovaly částku 667 Kč. Vyhledání a pořízení kopií nebo údajů z materiálů uložených u držitelů dokladů však provádějí ve vyšší míře než ústředí ČSSZ rovněž OSSZ, ať již ve fázi předdůchodového řízení (např. v návaznosti na zaslání informativního osobního listu důchodového pojištění) nebo v souvislosti s uplatněním žádosti o důchod. Z dostupných údajů za rok 2012 vyplývá, že OSSZ provedly došetřování u držitelů dokladů ve 428 případech s celkovými náklady ve výši 209 532 Kč a průměrné náklady na jeden případ činily 490 Kč.

V případě schválení navrhované právní úpravy je nutné počítat s tím, že budoucí náklady budou výrazně vyšší než dosud vynakládané, protože v posledních letech bylo došetřování u držitelů dokladů výrazně omezeno vzhledem k nedostatku finančních prostředků a bylo využíváno prakticky pouze v situacích, kdy se jednalo o řízení o dávku a sám účastník řízení byl ve své předchozí snaze opatřit si doklady neúspěšný. Za stavu, kdy bude výslovně uzákoněn nárok držitelů dokladů na úhradu od orgánů sociálního zabezpečení, je zcela nepochybné, že se budou na tyto orgány, tedy zejména na ČSSZ a OSSZ, obracet pojištěnci s požadavkem na zajištění dohledání a kopií dokladů v daleko vyšší míře než dosud. S ohledem na potřebu respektovat zásady dobré správy a postupovat v souladu s klientským přístupem, je nutné podle kvalifikovaného odhadu ČSSZ zajistit v souvislosti s výrazně vyšším počtem případů došetřování u držitelů dokladů v rozpočtové kapitole MPSV pro došetřování dokladů u držitelů dokladů pro ČSSZ navýšení rozpočtových prostředků pro tyto účely nejméně v řádu statisíců Kč ročně. Náklady vyplývající z realizace zákona budou pokryty v rámci výdajových limitů kapitoly 313 MPSV, resp. kapitoly 307, pokud jde o resort MO, kapitoly č. 314, pokud jde o resort MV a kapitoly č. 336, pokud jde o resort MS.

V souvislosti s navrhovaným řešením budou dále nově vznikat náklady na náhradní uložení dokladů u jiného držitele dokladů v případě, kdy dosavadní držitel dokladů zanikne bez právního nástupce a v jeho majetkové podstatě nebudou potřebné finanční prostředky. V tomto případě bude náklady na náhradní uložení dokladů u jiného držitele dokladů hradit MPSV. Analýza provedená shora zmíněnou meziresortní pracovní skupinou ani navazující závěry se problematikou výše nákladů za uložení dokladů u držitele dokladů nezabývá. Vyplývá však z nich, že např. počet zanikajících soukromých spisoven se pohybuje v řádu jednotek (např. od roku 2010 do 7. září 2012 zanikly dvě soukromé spisovny). Pokud jde o náklady na uložení dokladů, není tato problematika v případě držitelů dokladů dosud právním předpisem upravena (jde o smlouvu dvou subjektů, a to původce dokumentu a držitele dokladů). Vzhledem k tomu, že v některých případech (viz shora) bude náklady na náhradní uložení dokladů hradit stát (MPSV), je odůvodněné stanovit maximální výši

těchto nákladů, a to v prováděcí vyhlášce, přičemž se vycházelo z § 15 vyhlášky č. 645/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (stanovení výše státního příspěvku). Vzhledem ke shora uvedenému, zejména pak k tomu, že tato problematika nebyla dosud v právním předpise upravena, nelze budoucí náklady na náhradní uložení dokladů u jiného držitele dokladů blíže specifikovat.

Pro držitele dokladů nebude mít navrhované řešení žádné dodatečné finanční náklady, protože úschovu dokladů převzatých od jejich původce provádí za úplatu, a to na základě smlouvy mezi těmito dvěma subjekty (tj. držitelem dokladů a jejich původcem). Rovněž pokud jde o údaje, potřebné k provádění důchodového pojištění, které obsahují u nich uložené doklady, sděluje je držitel dokladů na žádost orgánu sociálního zabezpečení za úplatu.

Zvláštní část

K bodu 1

Pro účely organizace a provádění důchodového pojištění je třeba v případě držitele dokladů stanovit kritérium pro určení místní příslušnosti OSSZ. Nejvhodnějším kritériem je místo, kde se nachází provozovna, ve které se vykonává činnost na základě státního povolení k provozování živnosti vedení spisovny anebo spisovna nebo správní archiv podle zákona upravujícího archivnictví a spisovou službu.

K bodu 2

Legislativně technická úprava a zpřesňující změna.

K bodu 3

K odst. 6

Pro účely provádění důchodového pojištění se držiteli dokladů stanoví povinnost poskytovat orgánům sociálního zabezpečení kopie, výpisy a opisy dokladů nezbytných pro rozhodování o nárocích pojištěnců z důchodového pojištění a pro archivy se již tato jejich existující povinnost zpřesňuje. Přitom držitelé dokladů budou mít právo na úhradu odůvodněných nákladů spojených s plněním této povinnosti, a to vzhledem k jejich charakteru, jako soukromého subjektu, u něhož jde v této věci o předmět jeho podnikání. Co se rozumí odůvodněnými náklady a maximální výší úhrady nákladů, kterou je držitel dokladů oprávněn požadovat, bude obsahovat vyhláška MPSV. Je proto namístě uložit držiteli dokladů povinnost prokázat odůvodněné náklady orgánu sociálního zabezpečení.

U veřejného archivu je odůvodněné, aby tuto povinnost vůči orgánům sociálního zabezpečení plnil bezúplatně, obdobně jako v případě poskytování kopií, výpisů a opisů archiválií podle zákona upravujícího archivnictví a spisovou službu; kromě toho případy, kdy byly tyto doklady umístěny v archivu, přestože nemají charakter archiválie, budou zcela ojedinělé.

Je namístě v souvislosti s plněním této povinnosti používat obecný termín „orgány sociálního zabezpečení“, protože o nárocích z důchodového pojištění příslušníků ozbrojených sil rozhodují svými orgány v oborech své působnosti MO, MV a MS.

K odst. 7:

Upravuje se postup při zániku držitele dokladů bez právního nástupce před uplynutím dob uvedených v § 35a odst. 4 ZOPSZ a současně se ukládá i povinnost potřebné součinnosti OSSZ v souvislosti s uložením dokladů u jiného držitele dokladů. Platná právní úprava tuto problematiku neřeší.

K odst. 8:

V souvislosti se zánikem držitele dokladů je třeba řešit zajištění finančních prostředků na úhradu uložení dokladů u jiného držitele dokladů, a to jak v případě, kdy v majetkové podstatě zanikajícího držitele dokladů zůstanou finanční prostředky, tak i v případě neexistence takových finančních prostředků. Vzhledem k tomu, že jde o doklady, na kterých je veřejný zájem, protože jsou rozhodující pro posouzení nároků pojištěnců z důchodového pojištění, je odůvodněné, aby zbylé finanční prostředky byly použity na úhradu jejich dalšího uložení.

K odst. 9:

Vzhledem k tomu, že odůvodněné náklady držitelů dokladů za plnění nově stanovených povinností budou hrazeny ze státního rozpočtu, resp. z kapitoly MPSV, příp. z kapitol MO, MV a MS, je odůvodněná regulace finančních prostředků, a to z důvodu jejich hospodárného vynakládání. Navrhuje se, aby maximální výši odůvodněných nákladů stanovil prováděcí předpis. Prováděcí právní předpis rovněž stanoví, kolik bude činit výše úhrady nákladů na náhradní uložení dokladů u jiného držitele dokladů v případě, kdy dosavadní držitel dokladů zanikne bez právního nástupce a v jeho majetkové podstatě nebudou potřebné finanční prostředky.

K bodu 4

Je odůvodněné za nesplnění nebo porušení povinností stanovených zákonem stanovit sankci. Vzhledem k charakteru povinností, které bude držitel údajů plnit, je odůvodněné, aby výše pokuty za jejich nesplnění nebo porušení, event. za opakované nesplnění či porušení, byla stejná jako výše pokuty v případě zaměstnavatelů za nesplnění nebo porušení povinností v souvislosti s uschováváním dokladů nezbytných pro provádění důchodového pojištění.

K bodu 5

Vzhledem k charakteru držitelů dokladů je problematické požadovat po nich plnění bez finanční kompenzace. V právní úpravě je proto nutné zakotvit formou vyhlášky, co se rozumí odůvodněnými náklady spojenými s plněním povinnosti poskytovat orgánům sociálního zabezpečení kopie, výpisy a opisy dokladů nezbytných pro rozhodování o nárocích pojištěnců z důchodového pojištění a dále též stanovit maximální výše úhrady nákladů, kterou je držitel dokladů oprávněn požadovat.

K čl. II.

S ohledem na skutečnost, že k zákonu bude vydána prováděcí vyhláška, navrhuje se účinnost prvním dnem druhého měsíce kalendářního následujícího po jeho vyhlášení; zároveň tak bude zajištěna určitá legisvakance.

V Praze dne 12. března 2014

předseda vlády
Mgr. Bohuslav Sobotka, v.r.

ministřyně práce a sociálních věcí
Mgr. Michaela Marksová, v.r.