

(NE)ZBYTNÁ DALŠÍ NOVELA ZÁKONÍKU PRÁCE?

MIROSLAV BĚLINA

Abstract: **Is the Further Proposed Amendment to the Labour Code Necessary?**

The author in his article deals with the current proposal the Labour Code amendment by the Ministry of Labour and Social Affairs and comes to the conclusion that the proposed amendments change strengthening the protection of workers, but does not contribute to deepening the flexibility of industrial relations. The author expresses the view that the amendments to the Labour Code should be very exceptional and should be preceded by careful analysis. The author feels the lack of both of these criteria in the the current amendment.

Keywords: the labour code, protection of workers, flexibility of industrial relations

Klíčová slova: zákoník práce, ochrana zaměstnanců, flexibilita pracovněprávních vztahů

DOI: 10.14712/23366478.2016.47

Ministerstvo práce a sociálních věcí předložilo Vládě ČR další poměrně rozsáhlou novelu zákoníku práce. V současné době je návrh projednáván v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.¹ Základní úvahou při každé nové úpravě či při její změně by mělo být v souladu s čl. 2 Legislativních pravidel vlády, zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu. V tomto směru předložený návrh vzbuzuje určité pochybnosti. Podle předkládací zprávy je účelem návrhu zákona provedení věcných změn směřujících k prohloubení flexibility základních pracovněprávních vztahů za současného posílení ochrany postavení zaměstnance v těchto právních vztazích. Z hlediska předpokládaného účelu mohu konstatovat, že navrhované změny skutečně přispívají k posílení ochrany zaměstnance, ale rozhodně neprohlubují flexibilitu pracovněprávních vztahů. V tomto směru opak je pravdou. Předkládací zpráva dále uvádí, že je přihlédnuto k možnosti přiměřeného snížení administrativní náročnosti kladené na zaměstnavatele v souvislosti s aplikací zákoníku práce. I zde mohu konstatovat, že předložený návrh naopak administrativní náročnost kladenou na zaměstnavatele zvyšuje. Z tohoto hlediska lze konstatovat, že účel novelizace je naplněn podle mého názoru pouze z části, tj. z hlediska ochrany zaměstnance, a naopak na flexibilitu pracovněprávních vztahů a administrativní náročnost působí spíše negativně.

Kromě toho, že podle mého názoru není naplněn proklamovaný účel novelizace, lze jak shora uvedeno pochybovat o nezbytnosti změny právního stavu, resp. o jejím dostatečném zdůvodnění v důvodové zprávě. Předložený návrh řeší v zásadě tři koncepční problémy, dále některé dílčí otázky a ve značné míře řeší legislativní změny spíše výkladového charakteru. Řešení některých výkladových otázek vzbuzuje pochybnosti, zda jsou nezbytné, když sám předkladatel odůvodňuje jeden novelizovaný bod tak, „aby

¹ Sněmovní tisk 903/0.

se předešlo absurdním výkladům“. Uvedený postup vede k přílišné kazuistice a zatěžuje neúměrně právní úpravu.

Pokud se jedná o koncepční změny, vidím je především ve třech oblastech, a to převedení na jinou práci, oblast dovolené a vyloučení rozhodčích doložek pro oblast pracovněprávních sporů.

Novela ruší dosavadní desetiletími zažitou právní úpravu převedení na jinou práci s odůvodněním, že tato úprava není slučitelná se smluvní úpravou pracovněprávních vztahů. Dále se argumentuje, že tato úprava je v rozporu s Úmluvou MOP č. 29 o nucené nebo povinné práci. Jedná se o jednu z nejstarších úmluv přijatou na půdě MOP již v roce 1930 a na základě ratifikace této úmluvy Československou republikou, vstoupila pro nás v platnost dne 30. 10. 1958. Domnívám se, že argumentace touto úmluvou je zcela nepřipadná, a tato úmluva rozhodně nesměřuje proti konceptu převedení na jinou práci tak, jak je upraveno v § 41 ZP. Podle čl. 2 nucenou nebo povinnou prací se rozumí práce nebo služba, která se na kterékoliv osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoliv trestu, a ke které se řečená osoba nenabídl dobrovolně.

Je třeba zdůraznit, že ani důvodová zpráva neuvádí jediný problém z aplikační praxe, který by byl spojen s dosavadní dlouholetou právní úpravou. Když pomínu argumentaci úmluvou MOP, která mi nepřijde zcela korektní, pak jediným důvodem jsou úvahy předkladatele, že současná úprava neodpovídá smluvní koncepci v pracovněprávním vztahu. Taková úvaha by však mohla ospravedlnit celou změnu koncepce v případě rekonfigurace, ale rozhodně ne v dílčí novelizaci. Chtěl bych zdůraznit, že pracovní právo, kromě ochrany postavení zaměstnance plní také organizátorskou funkci, která má zaměstnavateli umožnit organizovat pracovní činnost, a kterou navržená změna výrazně zaměstnavatelům ztěžuje. Kromě toho přinese zaměstnavatelům zvýšené náklady a o čemž důvodová zpráva mlčí. V neposlední řadě navržená změna způsobí výrazné zvýšení administrativní náročnosti pro zaměstnavatele, a navíc může vyvolat celou řadu výkladových problémů. Navíc navržená koncepční úprava ve svých důsledcích povede k zeslabení předvídatelnosti práva a právní jistoty, neboť se mění úprava zažitá celými desetiletími a podrobně vyložená a komentovaná řadou judikátů i odbornou literaturou, na úpravu zcela novou. Takový stav se ve svých důsledcích negativně dotkne především účastníků pracovněprávních vztahů.

Novela dále mění rovněž zažitou desetiletími právní úpravu dovolené, když přechází na dovolenou v délce stanovené týdenní pracovní doby, vynásobené výměrou dovolenou, na kterou má zaměstnanec v příslušném roce právo, tedy tzv. „hodinovou dovolenou“. Rovněž tuto změnu považuji za zcela nedostatečně zdůvodněnou v důvodové zprávě. Praxe nezaznamenala v minulosti žádné negativní důsledky současné právní úpravy, a ani důvodová zpráva, nic takového neuvádí. Rovněž zde platí, že taková zásadní změna právní úpravy přinese řadu aplikačních problémů. Navíc považuji za zcela nedostatečné v důvodové zprávě uvedené dopady navrhované právní úpravy na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, stejně jako na vliv na podnikatelské prostředí České republiky. Přejít na novou úpravu přinese podle mého názoru nepochybně zvýšené náklady jak na státní rozpočet, tak na zaměstnavatele. Bude třeba pořídit nové softwarové vybavení a navíc bude třeba proškolení zaměstnanců zaměstnavatele provádějících tuto agendu. Argumentaci předkladatele v důvodové zprávě, že je volbou každého zaměstnavatele,

že zpracování příslušných agend bude zajišťovat s využitím nebo bez využití výpočetní techniky, považuji za zcela zavádějící. Za prvé stěží může fungovat u zaměstnavatelů s velkým počtem zaměstnanců, a navíc při ručním provádění by vznikly ještě větší náklady na lidskou pracovní sílu. Kromě toho do vnějšího připomínkového řízení šel návrh s alternativami, a druhou alternativou bylo zachování dosavadní koncepce. Celá řada připomínkových míst se stavěla pro zachování dosavadní koncepce dovolené. I pokud bychom připustili, že navrhovaná úprava je možná spravedlivější než dosavadní, i tak zůstává zásadní otázka, zda tuto skutečnost může vyvážit výrazné transakční náklady spojené s novou úpravou i aplikační problémy, které nezbytně nová právní úprava přinese.

Další koncepční změnou je vyloučení rozhodčího řízení pro pracovněprávní spory. Pokud předkladatel argumentuje pro takovou změnu novým občanským zákoníkem, nepřipadá mi tato argumentace případná. Opět chybí jakákoliv analýza negativních vlivů, které by takovou úpravu zdůvodňovaly. Kromě toho je třeba říci, že rozhodčí řízení se v oblasti pracovněprávní v současné době téměř nepoužívá. Česká republika je tak jedním z vysloveně mála států, kde nefungují alternativní způsoby řešení pracovněprávních sporů. Přitom praxe ukazuje, že soudní ochrana je zcela nedostatečná. Počet soudních sporů stále klesá a je omezen v zásadě pouze na skončení pracovního poměru, případně na náhrady škody. Navíc praxe dále ukazuje, že do pracovněprávních sporů se pouštějí spíše lidé s vyššími příjmy, zatímco kategorie nízkopříjmová tak zůstává bez právní ochrany. Soudní řízení totiž není ani levné, ani rychlé. Právními úpravami se stále snažíme zlepšit hmotněprávní ochranu zaměstnanců (ostatně to je i motto této novely), ale ponecháme zcela stranou procesní ochranu. Předkladatel na místo, aby se snažil řešit tento problém a zaktivizovat alternativní způsoby řešení pracovněprávních sporů, naopak novelou zakazuje použití rozhodčího řízení, a to za situace, kdy sám v důvodové zprávě uvádí, že je rozhodnut zahájit ve spolupráci s Ministerstvem spravedlnosti, jako gestorem obecné úpravy civilního práva, expertní práce v hledání vhodných institutů mimosoudního řešení pracovněprávních sporů. Navíc za situace, kdy sám předkladatel zadal Technologické agentuře ČR analýzu zavedení mediace a smířčího řízení u oblastního inspektorátu práce.

Ze shora uvedeného podle mého názoru vyplývá, že ani jedna ze tří shora uvedených koncepčních změn není nejen nezbytná, ale vzbuzuje výrazné pochybnosti a pokud se jedná o rušení rozhodčího řízení pro pracovněprávní spory, je vyloženě nekoncepční a jde proti evropským i světovým trendům řešení pracovněprávních sporů.

Novela dále přináší některé další dílčí změny v oblasti konta pracovní doby, změny způsobu rozvržení pracovní doby, posuzování práce přesčas, vzniku překážek v práci nebo ochraně mzdových práv, zakotvení institutu vrcholových řídicích zaměstnanců a další úpravy v oblasti dovolené. Ani jedna z dalších navrhovaných změn není tak zásadního charakteru, že by sama o sobě odůvodňovala nezbytnost novelizovat zákoník práce.

K dalším změnám dochází v oblasti dohod konaných mimo pracovní poměr a v úpravě výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele (homeworking) a úpravy práce na dálku (teleworking). Ani zde není odůvodněna bezprostřední nezbytnost takové právní úpravy, neboť právní úprava v této chvíli je dostatečně flexibilní a navrhovaná úprava další regulací vede k omezení flexibility těchto institutů a k dalšímu administrativnímu zatížení zaměstnavatelů.

Předložená novela dále obsahuje celou řadu výkladových změn, které podle mého názoru nejsou rovněž nezbytné a lze je řešit výkladem, a praxe si je v tomto směru schopna poradit i bez změny právního řádu. Tyto novelizační body považuji v naprosté většině případů rovněž za zbytečné a zatěžující právní řád.

Na závěr je třeba zdůraznit, že zákoník práce je zákon kodexového typu, kde by zvláště zákonodárci slušela umírněnost při zásazích do stávajícího kodexu. Jinými slovy byť jsem již vzal na vědomí (nikoliv, že bych se s touto skutečností smířil), že v současné době se přistupuje k neustálým novelizacím právního řádu, byť o nezbytnosti těchto novel lze v celé řadě případů pochybovat, připadá mně tato praxe u zákona kodexového typu zvláště nemístná. Kodex by měl být od toho, aby stabilizoval právní úpravu a nemělo by se sahat k jeho neustálým změnám. Zákoník práce je od svého přijetí v roce 2006 novelizován několikrát ročně a přitom v řadě případů, jako je tomu u této poslední novely, se nejedná o změny zanedbatelné, ale v některých případech zasahují i do koncepce právní úpravy. K takovým změnám by se v případě kodexu mělo sahat, podle mého názoru, zcela výjimečně. Navíc v minulosti jsme byli svědky toho, že řada věcných změn probíhala ve stylu pokusů a omylů, a zanedlouho se sáhlo k další změně u téhož institutu. Časté novelizace vedou ke snížení předvídatelnosti právního řádu, a tím i ke snížení právní jistoty a ve své podstatě se obracejí proti účastníkům pracovněprávních vztahů, tj. proti zaměstnancům a zaměstnavatelům. Zvláště škodlivým se tento postup jeví, jak je shora uvedeno, u zákonů kodexového typu jako je zákoník práce.

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.,
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
belina@prf.cuni.cz