



Jana Komendová, Michal Smejkal,
Eva Tomášková, Michal Janovec (eds.)

COFOLA 2024

část 2

Výzvy současné sociální politiky

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

COFOLA 2024

**Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů
a právních vědců**

Část 2 – Výzvy současné sociální politiky

**Jana Komendová, Michal Smejkal,
Eva Tomášková, Michal Janovec (eds.)**



**Masarykova univerzita
Brno 2024**

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2024“ MUNI/B/1385/2023 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2024.

Příspěvky jsou publikovány v rámci licenčních podmínek Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY-4.0).

© 2024 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0653-2 (online ; pdf)

Recenzenti

- Mgr. Michal Blažek, Ph.D.
- JUDr. Jakub Halíř, Ph.D.
- prof. JUDr. Petr Hůrka, Ph.D.
- JUDr. Vojtěch Jirásko
- Mgr. Vojtěch Kadlubiec, Ph.D.
- JUDr. Jana Komendová, Ph.D.
- doc. JUDr. Viktor Križan, Ph.D.
- doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.
- JUDr. Petr Podrazil, Ph.D.
- JUDr. Michal Smejkal, Ph.D.
- JUDr. Jaroslav Stránský, Ph.D.
- doc. Ing. Eva Tomášková, Ph.D.

Odborní garanti

- JUDr. Jana Komendová, Ph.D.
- JUDr. Michal Smejkal, Ph.D.
- doc. Ing. Eva Tomášková, Ph.D.

Organizační výbor konference

- doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- Mgr. Bc. David Texl, LL.M.
- Mgr. Jakub Slavík
- Mgr. Radka Špačková
- Mgr. Bc. et Bc. Michaela Trtková, Ph.D.
- Mgr. Adam Janeček

OBSAH

Bezprostřední návaznost pracovněprávních vztahů při posuzování nároku na dovolenou.....	9
<i>Tereza Antlová</i>	
Sociální pojištění a dohoda o provedení práce dle konsolidačního balíčku	21
<i>Gabriela Halířová</i>	
Implementuje česká právní úprava dostatečně požadavky práva evropské unie na institut zkušební doby?	35
<i>Jakub Hlavenka</i>	
Výzvy sociálnej politiky v kontexte dane z nehnuteľností	47
<i>Júlia Hoffmanová</i>	
<i>Lege artis</i> v ohrožení?	59
<i>Dominik Horkeý</i>	
Výpověď bez udání důvodu aneb jak zvýšit flexibilitu českého pracovního trhu	84
<i>Veronika Kvapilová</i>	
Slovenská právna úprava ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti z pohľadu rovnakého zaobchádzania v zamestnaní	100
<i>Marianna Leontiev</i>	
Rovné odměňování zaměstnanců ve skupině společností pohledem českého a evropského práva.....	119
<i>Kristýna Menzelová</i>	
Výpověď bez udání důvodu jako hybatel pracovního trhu?	131
<i>Veronika Rožňovská</i>	
Prioritizácia manželstva v práve sociálneho zabezpečenia.....	142
<i>Denisa Rudžíková</i>	
Jak oběti domácího násilí propadávají systémem sociálního zabezpečení.....	155
<i>Nella Šimková</i>	

Sociální fondy: Co přináší zaměstnancům vysokých škol?	172
<i>Damir Solak</i>	
Revize sociálních dávek	183
<i>Patrik Stonjek</i>	
Nesezdané soužití – přehlížená sociální realita?	203
<i>Lucie Straka (rož. Zatloukalová)</i>	

BEZPROSTŘEDNÍ NÁVAZNOST PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAHŮ PŘI POSUZOVÁNÍ NÁROKU NA DOVOLENOU

Tereza Antlová

absolventka Právnické fakulty, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Novela zákoníku práce přinesla podstatné změny zejména v oblasti dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Jednou z těchto změn, účinnou od ledna letošního roku, je zakotvení zákonného nároku na dovolenou pro zaměstnance pracujícího na dohodu o pracovní činnosti anebo dohodu o provedení práce, a to při splnění podmínek stanovených zákoníkem práce. V souvislosti s prokazováním naplnění daných podmínek pro vznik nároku na dovolenou se důvodová zpráva zmiňuje mimo jiné také o bezprostředně navazujících pracovněprávních vztazích založených některou z výše uvedených dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Co je však myšleno bezprostřední návazností? Lze za bezprostředně navazující považovat pracovněprávní vztah, který je oddělen víkendem? Nebo pouhý den přerušení již v případě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr znamená, že o bezprostředně navazujících pracovněprávních vztazích hovořit nelze? Především těmito otázkami se bude příspěvek zabývat.

Keywords in original language

Dohoda o provedení práce; dohoda o pracovní činnosti; dovolená; bezprostřední návaznost; směrnice.

Abstract

The amendment to the Labour Code brought substantial transformations, especially in the area of agreements on work performed outside the employment relationship. One of these transformations, effective from January 2024, is the introduction of a statutory entitlement to leave for employees working on the basis of a agreement on work performance or agreement

on work activity, subject to the conditions set out in the Labour Code. In the context of proving the fulfilment of the conditions for entitlement to leave, the explanatory memorandum refers, among other things, to immediately related employment relationships based on one of the above-mentioned agreements on work performed outside the employment relationship. But what is meant by immediate continuity? Can an employment relationship which is separated by a weekend be regarded as directly related? Or does the mere fact of a day's interruption in the case of agreements on work outside the employment relationship mean that there is no immediate continuity? These are primarily the questions that the paper will address.

Keywords

Agreement on Work Performance; Agreement on Work Activity; Leave; Immediate Continuity; Directive.

1 Úvod

Český pracovněprávní fenomén, jímž jsou dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr (dále „dohody“), dožal v říjnu roku 2023 jedné z nejpodstatnějších změn za dobu své existence. A třebaže byly snahy zákonodárců nepochybně chvályhodné, již nyní můžeme s určitostí říct, že v některých aspektech současná právní úprava dohod přináší více nejasností než transparentnosti.

Provedené změny jsou reakcí na směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii přijaté dne 20. června 2019 (dále „směrnice“), jejímž účelem je zlepšení pracovních podmínek u všech zaměstnanců v pracovněprávním vztahu.¹ Na jejím základě došlo k proměně ustanovení § 77 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákoník práce“), který taxativně vymezuje oblasti právní úpravy pracovního poměru neaplikovatelné na pracovní vztahy vznikající na základě některé z dohod. S výjimkou převedení na jinou práci a přeložení, dočasného přidělení, odstupného, skončení pracovního poměru, odměňování a cestovních náhrad a náhrad dle ustanovení § 190a zákoníku práce se od října 2023,

¹ Čl. 1 směrnice.

resp. od ledna 2024, použijí na právní vztahy založené některou z dohod ustanovení zákoníku práce týkající se pracovního poměru.

Většina změn nabyla účinnosti již v říjnu 2024, tou poslední novinkou, která v souladu s danou novelou vešla v účinnost k 1. lednu 2024, je nárok na dovolenou i pro zaměstnance pracující nejen na dohodu o pracovní činnosti, kde je při naplnění jejího maximálního rozsahu přiznání nároku na dovolenou pochopitelné, nýbrž i pro zaměstnance činné na dohodu o provedení práce, kde se již smysl poskytování dovolené vzhledem k maximálnímu možnému rozsahu odpracovaných hodin do značné míry vytrácí.

I přesto, že zejména v případě zaměstnanců pracujících na dohodu o pracovní činnosti je poskytování dovolené při splnění zákonných podmínek smysluplné a narovnává postavení zaměstnanců, v praxi se již nyní objevuje nejeden nápad, jak by se zaměstnavatelé mohli z povinnosti poskytování dovolené „dohodářům“ takřkajíc „vyvléci“, a to zcela v souladu se zněním příslušných ustanovení zákoníku práce.

Příspěvek se zaměří na podmínky vzniku nároku na dovolenou v případě zaměstnanců pracujících na základě některé z dohody, a to zejména na podmínku nepřetržitého trvání pracovněprávního vztahu po dobu alespoň čtyř týdnů a na to, proč lze ve vztahu k „dohodářům“ považovat tuto podmínku za nevhodnou.

2 Podmínky vzniku nároku na dovolenou

Na úvod je potřeba uvést, že příspěvek bude pojednávat toliko o dovolené za kalendářní rok a poměrné dovolené, nikoliv o dovolené dodatkové.

Při posuzování vzniku nároku na dovolenou u zaměstnance činného na základě některé z dohod postupujeme dle ustanovení části deváté zákoníku práce, tj. totožně jako v případě kteréhokoliv jiného zaměstnance v pracovním poměru.² Jedinou výjimku stanoví ustanovení § 77 odst. 8 zákoníku práce, které stanoví nevyvratitelnou domněnku týkající se délky týdenní pracovní doby pro účely dovolené. Na základě tohoto ustanovení

² Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 5. 4. 2023, s. 67–68 [cit. 27. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=227246>

platí, že týdenní pracovní doba zaměstnance pro účely dovolené činí 20 hodin týdně, a to bez ohledu na skutečnost, kolik hodin zaměstnanec činný na základě některé z dohod reálně týdně odpracuje.

Toto zjednodušení v podobě fiktivní týdenní pracovní doby je vesměs čistě matematické a nemělo by v praxi činit potíže. Ostatní podmínky, jak již bylo zmíněno, jsou totožné jako v případě zaměstnance pracujícího v pracovním poměru.

Základními podmínkami pro vznik nároku na dovolenou stanovenými v ustanovení § 213 odst. 1 zákoníku práce jsou nepřetržité trvání pracovního poměru, resp. pracovněprávního vztahu k témuž zaměstnavateli, konání práce po dobu 52 týdnů a konání práce v rozsahu stanovené týdenní pracovní doby připadající na toto období. Odstavce 3 a 4 téhož ustanovení následně zmírňují podmínku nepřetržitého trvání pracovněprávního vztahu po dobu 52 týdnů a stanoví, že poměrná část dovolené náleží zaměstnanci za každou odpracovanou stanovenou týdenní pracovní dobu, potažmo kratší pracovní dobu, pokud u zaměstnavatele konal práci po dobu alespoň čtyř týdnů.

Pro zaměstnance činné na základě některé z dohod tudíž při aplikaci ustanovení § 77 odst. 8 zákoníku práce platí, že pokud u zaměstnavatele pracují alespoň po dobu čtyř týdnů a odpracují pro daného zaměstnavatele alespoň 80 hodin, vznikne jim nárok na poměrnou část dovolené ve výši jedné dvaapadesátiny týdenní pracovní doby vynásobené výměrou dovolené, tzn., při základním zákonném výpočtu se bude jednat o zhruba 1,5 hodin dovolené.

V případě dohody o provedení práce je stanovena ještě jedna odlišnost spočívající ve stanovení, že doba čerpání dovolené se zaměstnanci nezapočítává do limitu 300 hodin, které lze v rámci jednoho kalendářního roku odpracovat pro téhož zaměstnavatele.³

2.1 Nepřetržité trvání pracovněprávního vztahu

Jako nejvíce problematická se jeví podmínka onoho nepřetržitého trvání pracovněprávního vztahu k danému zaměstnavateli. Je dvoudenní přerušení, mezera již porušením podmínky nepřetržitosti? Je rozhodné, zda ty dva dny jsou pracovním dnem nebo svátkem či víkendem?

³ Ustanovení § 75 odst. 2 zákoníku práce.

Ustanovení § 216 odst. 1 zákoníku práce stanoví, že „za nepřetržité trvání pracovního poměru se považuje i skončení dosavadního a bezprostředně navazující vznik nového pracovního poměru zaměstnance k témuž zaměstnavateli“, přičemž za nepřetržité trvání pracovního poměru se považuje i pokud na skončení pracovního poměru navazují dny pracovního klidu a až následně navazuje vznik nového pracovního poměru.⁴ Pro splnění podmínky nepřetržitého trvání pracovního poměru tudíž postačí, pokud zaměstnanec nastoupí k výkonu práce v první pracovní den následující po skončení předchozího pracovního poměru.⁵

Jednodenní či vícedenní přerušení pracovněprávního vztahu tudíž nemusí znamenat, že podmínka nepřetržitého trvání pracovněprávního vztahu nebude splněna, pokud přerušení bude spadat do dnů pracovního klidu. Pokud však bude jedním z těchto dnů pracovní den, podmínka nepřetržitého trvání splněna nebude.

Jelikož zákonodárce dané podmínky pro pracovněprávní vztahy vzniklé na základě některé z dohod nijak specificky neupravil, je daná úprava analogicky použitelná i pro zkoumání naplnění podmínky nepřetržitosti dohodových pracovněprávních vztahů. V důsledku toho se zde otevírá prostor pro možnost zaměstnavatele neposkytnout zaměstnanci pracujícímu na základě některé z dohod dovolenou, jelikož nemusí být splněna podmínky nepřetržitého trvání pracovněprávního vztahu.

V praxi mohou nastat mimo jiné tyto situace, při nichž nevznikne nárok na dovolenou. Dohoda sice může být uzavřena na dobu delší než čtyř týdnů a může být během jejího trvání zaměstnancem odpracováno více než 80 hodin. Pokud však bude dohoda uzavřena za období prosinec až leden, přičemž v každém měsíci bude odpracováno sedmdesát hodin, nárok na dovolenou zaměstnanci nevznikne. Důvodem bude, že dané podmínky nebyly splněny v jednom kalendářním roce.⁶

⁴ BOGNÁROVÁ, V. Praktický komentář, ustanovení § 216, Výklad pojmů pro účely dovolené. *ASPI, právní informační systém* [cit. 24. 3. 2024].

⁵ Důvodová zpráva k zákoníku práce, ustanovení § 216. *ASPI, právní informační systém* [cit. 24. 3. 2024].

⁶ Srov. STRÁNSKÝ, J. Dovolená u zaměstnanců pracujících na základě dohod od 1. 1. 2024. *Verlag Dashöfer* [online]. 7. 12. 2023 [cit. 27. 3. 2024]. Dostupné z: https://www.hrmprofi.cz/33/dovolena-u-zamestnancu-pracujicich-na-zaklade-dohod-od-1-1-2024-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4EvMTzwP8b0yIYeA51-q_t_rgbmOuTGvjfQ/

K zamyšlení je, zda se nejedná o rozdílné zacházení se zaměstnanci, které by bylo v rozporu s ustanovením § 16 odst. 1 zákoníku práce. Budou-li u zaměstnavatele pracovat dva zaměstnanci na základě některé z dohod, přičemž jeden z nich bude pracovat v období prosinec až leden a druhý v období leden až únor, tj. oba shodně dva měsíce a oba shodně odpracují celkem 140 hodin pro zaměstnavatele, vznikne nárok na dovolenou pouze zaměstnanci pracujícímu od ledna do února. Rozhodující bude pouze přelomové datum 31. 12. označující konec jednoho kalendářního roku a začátek nového.

3 Modelový příklad

Zamysleme se nyní nad jinou modelovou situací, kde bude nerovnost v zacházení se zaměstnanci ještě více patrná.

Zaměstnanec A je zaměstnancem v pracovním poměru, který má sjednanou kratší pracovní dobu v rozsahu 20 hodin týdně, tj. takzvaný půl úvazek.

Zaměstnanec B bude u téhož zaměstnavatele pracovat na základě dohody o pracovní činnosti, a to v maximálně přípustném rozsahu. Jeho počet odpracovaných hodin tak bude v souladu s ustanovením § 76 odst. 2 zákoníku práce odpovídat v průměru polovině stanovené týdenní pracovní doby. I u něj se tudíž bude jednat ve své podstatě o daný půl úvazek. Korektivem je zde ustanovení § 76 odst. 3 zákoníku práce, které stanoví, že sjednaný a nejvýše přípustný rozsah poloviny stanovené týdenní pracovní doby se posuzuje za celou dobu, na niž byla dohoda o pracovní činnosti uzavřena, nejdéle však za období 52 týdnů.

U zaměstnance A je situace poměrně jednoduchá a přehledná. Po celý rok 2024 bude konat práci pro téhož zaměstnavatele v rozsahu 20 hodin týdně (pro zjednodušení tedy pro zaměstnavatele odpracuje 1 040 hodin za kalendářní rok), čímž mu vznikne nárok na dovolenou za kalendářní rok v plném rozsahu.

V případě zaměstnance B však může v souladu se zákoníkem práce nastat i následující situace.

Zaměstnavatel a zaměstnanec B uzavřou dohodu o pracovní činnosti na dobu tří týdnů. Polovina stanovené týdenní doby tudíž bude odpovídat

60 odpracovaným hodinám. Tyto hodiny zaměstnanec B odpracuje a čtvrtý týden v měsíci pracovněprávní vztah z dohody o provedení práce netrvá. Po uplynutí tohoto čtvrtého týdne, resp. daného měsíce se situace opakuje. Zaměstnanec B pracuje na základě druhé dohody o pracovní činnosti, opět po dobu tří týdnů v rozsahu 60 hodin a čtvrtý týden je pracovněprávní vztah přerušen. Za rok zaměstnanec B uzavře se zaměstnavatelem celkem dvanáct dohod o pracovní činnosti a odpracuje celkem 800 hodin. Počet odpracovaných hodin je o 240 menší než v případě zaměstnance A, tudíž na první pohled zde není vidět nerovnost mezi zaměstnancem A a zaměstnancem B. Zároveň s nadsázkou můžeme tvrdit, že zaměstnanec B má v tomto případě dovolenou vždy v ono pondělí a pátek čtvrtého týdne, byť se v rozporu se směrnicí a čl. 31 Listiny základních práv Evropské unie jedná o dovolenou neplacenou.

Přidejme si do toho další proměnnou – zaměstnanec B bude na onen čtvrtý, dosud volný týden, pracovat pro stejného zaměstnavatele nikoliv na základě dohody o pracovní činnosti, nýbrž na základě dohody o provedení práce. V každém měsíci, resp. v onom čtvrtém týdnu odpracuje pro zaměstnavatele 25 hodin (vždy po 8 hodinách a 20 minutách v úterý až čtvrtek; pondělí a pátek nastává den prodlevy, kdy zaměstnanec není v žádném pracovněprávním vztahu k zaměstnavateli; i v souladu s komentářem a důvodovou zprávou, pokud je zde prodleva pracovního dne, nejedná se již o nepřetržitý pracovní poměr a analogicky tudíž ani o pracovněprávní vztah). Nebude se však jednat o jednu dohodu, nýbrž o dvanáct samostatných dohod o provedení práce, jejichž celkový rozsah nepřekročí 300 hodin za kalendářní rok. Aby bylo podmínkám učiněno za dost, v souladu s ustanovením § 34b odst. 2 zákoníku práce dodejme, že na základě dohod o pracovní činnosti zaměstnanec B vykonává pro zaměstnavatele druh práce zahradník a na základě dohody o provedení práce pro zaměstnavatele prodává ovoce a zeleninu na trhu.

Rázem nám tedy zaměstnanec B odpracuje 1 105 hodin, tj. o 65 hodin více než zaměstnanec A, který je zaměstnán v pracovním poměru. Nesplní však podmínku nepřetržitého trvání pracovněprávního vztahu po dobu alespoň čtyř týdnů, a tudíž mu nevznikne nárok na dovolenou. Legálně a v souladu se zákonem. Ničeho na této skutečnosti nezmění ani ustanovení § 75 odst. 2

zákoníku práce, který stanoví, že do rozsahu práce na základě dohody o provedení práce se započítává doba práce konaná v kalendářním roce zaměstnancem pro téhož zaměstnavatele na základě jiných dohod o provedení práce, jelikož ani v tomto případě nebude naplněna podmínka nepřetržitosti, resp. zákoník práce nestanoví, že se rozsah práce konaný pro téhož zaměstnavatele na základě několika dohod o provedení práce počítá.

Výše uvedená situace může u kreativního zaměstnavatele, který nechce svým zaměstnancům poskytovat dovolenou. Lze říci, že takovýto postup ze strany zaměstnavatele bychom mohli posuzovat jako obcházení zákona,⁷ avšak dohody jsou svým charakterem určeny k výkonu práce na zavolanou, tj. k takové práci, jejíž potřeba je, resp. může být nahodilá a obtížně predikovatelná. Pokud zákonodárce dává zaměstnavateli nástroj, jehož pomocí může na tuto nahodilost práce reagovat, nelze klást zaměstnavateli k tíži, že daných nástrojů využívá.

V předchozích odstavcích uvedené rozdíly při vzniku nároku na dovolenou u zaměstnance konajícího práci v pracovním poměru a zaměstnance činného na základě některé z dohody plynou ze skutečnosti, že obecné podmínky vzniku nároku na dovolenou jsou koncipovány pro pracovní poměr. Ten se stále od pracovněprávních vztahů založených některou z dohod stále liší, a to mimo jiné tím, že zákoník práce upravuje nejen maximální délku pracovního poměru na dobu určitou, ale také stanoví, že k opakování pracovního poměru na dobu určitou může dojít maximálně dvakrát v řadě. Pro pracovněprávní vztahy vzniklé na základě dohod se však toto pravidlo neuplatní,⁸ čímž podmínka nepřetržitého trvání pracovněprávního vztahu získává jiný rozměr.

⁷ Srov. BUKOVJAN, P. Dovolená a dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr – 1. část. *Práce a mzda* [online]. 28. 8. 2023 [cit. 27. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.praceamzda.cz/clanky/18175/dovolena-a-dohody-o-pracich-konanych-mimo-pracovni-pomer-1-cast>

⁸ Ustanovení § 77 odst. 2 zákoníku práce sice explicitně neuvádí, že se na vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr nepoužijí ustanovení o vzniku pracovního poměru, avšak tato ustanovení nebyla výslovně vyloučena ani před novelou, přičemž pravidlo „tříkrát tři“ nebylo na dohody vztahováno ani v minulosti. Z tohoto důvodu je řetězení dohod přípustné bez omezení.

4 Možná řešení

Výše uvedené je samozřejmě v rozporu se smyslem přijaté úpravy i se smyslem směrnice, která již ve svém úvodu deklaruje, že „*každý pracovník má právo na pracovní podmínky respektující jeho zdraví, bezpečnost a důstojnost [...] a na každoroční placenou dovolenou.*“⁹ Zároveň to lze považovat i za rozporné s čl. 11 směrnice, který členským státům využívajícím práci na zavolanou a obdobné smlouvy ukládá povinnost zavést také některé z opatření, jímž budou předcházet zneužívajícím praktikám.

Zákonodárce má tudíž na výběr. V souladu s čl. 11 písm. a) směrnice může zavést pravidlo omezující používání a dobu trvání jednotlivých dohod obdobně jako k tomu přistoupil v případě pracovního poměru na dobu určitou a možností jeho opakování. Bylo by také možné představit si řešení v podobě stanovení podmínky, že dohody musejí být uzavřeny minimálně na dobu kalendářního roku, popř. dvanácti po sobě jdoucích kalendářních měsíců anebo alespoň na dobu 4 týdnů. Daná řešení ovšem mají i nevýhody. Omezení, resp. zákaz řetězení dohod by však vedl ke ztrátě flexibility těchto pracovněprávních vztahů a ke ztrátě charakteru „práce na zavolanou“. Dané omezení by mohlo být stanoveno na kalendářní rok, aby zároveň zůstala zachována flexibilita pracovněprávních vztahů založených některou z dohod.

Jedním z řešení je i zakotvení pravidla, že pro účely posuzování vzniku nároku na dovolenou se všechny dohody uzavřené s jedním zaměstnancem u téhož zaměstnavatele v témže kalendářním roce posuzují jako nepřetržitě trvající pracovněprávní vztah, přičemž tuto variantu považují za nejvhodnější vzhledem ke smyslu a účelu směrnice.

Variantně lze pro účely posuzování vzniku nároku na dovolenou v případě „dohodářů“ zmírnit či opustit podmínku nepřetržitého výkonu práce po dobu alespoň čtyř týdnů a vznik nároku navázat toliko na celkový počet odpracovaných týdenních dob.

Ostatně i v případě pedagogických pracovníků musel zákonodárce v konečném důsledku sáhnout po speciální úpravě týkající se minimální přípustné délky trvání pracovního poměru na dobu určitou a podmínek jeho

⁹ Viz směrnice, ve spojení s čl. 31 Listiny základních práv Evropské unie.

opakování, jelikož u pedagogických pracovníků docházelo k uzavírání pracovních smluv pouze na období školního roku, čímž docházelo k rozdílnému zacházení mezi zaměstnanci mající pracovní poměr na dobu určitou a majícími pracovní poměr na dobu neurčitou.¹⁰ I v této oblasti se tudíž zákonodárce může inspirovat.

5 Požadavek na zaměstnání v pracovním poměru

Bez zajímavosti nepochybně není skutečnost, že pro možnost zaměstnance konajícího práci na základě některé z dohod požádat o zaměstnání v pracovním poměru zákonodárce podmínku nepřetržitosti trvání pracovněprávního vztahu nestanovil. Požadavek vyplývající z ustanovení § 77 odst. 4 zákoníku práce toliko požaduje, aby pracovněprávní vztahy zaměstnance k těmto zaměstnavatelům v souhrnu trvaly po dobu alespoň 180 dní během předchozích 12 měsíců. V tomto případě tudíž není rozhodné, v jakém rozsahu zaměstnanec práci fakticky konal, jednotlivé pracovněprávní vztahy na sebe nemusejí bezprostředně navazovat a započítává se dohromady jak doba trvání všech dohod o pracovní činnosti, tak doba trvání všech dohod o provedení práce, které zaměstnanec s daným zaměstnavatelem v rozhodném období uzavřel.¹¹

Nastává zde tedy určitá paradoxní situace, kdy zaměstnanci sice během celého kalendářního roku nevznikne nárok na dovolenou, avšak vznikne mu nárok požadovat po zaměstnavateli, aby jej zaměstnal v pracovním poměru.

6 Závěr

Príspevek se zaměřil na podmínky vedoucí ke vzniku nároku na dovolenou také v případě zaměstnanců pracujících na základě některé z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, a to zejména na podmínku nepřetržitého

¹⁰ K pracovnímu poměru pedagogických pracovníků blíže SMEJKAL, M. *Pracovní poměr pedagogických pracovníků ve školství*. 1. vyd. Brno: C. H. Beck, 2023, s. 116 a násl. ISBN 978-80-7400-925-9.

¹¹ BUKOVJAN, P. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr po novele zákoníku práce. *DAUC, Expertní odpovědi z praxe* [online]. 29. 1. 2024 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/clanky/12943/dohody-o-pracich-konanych-mimo-pracovni-pomer-po-novele-zakoniku-prace>

trvání pracovněprávního vztahu. Na modelovém příkladu byl demonstrován limit této podmínky, který v konečném důsledku může vést k nerovnému zacházení se zaměstnanci a k rozdílům mezi zaměstnanci v pracovním poměru a konajícími práci na základě dohod.

Aby bylo v budoucnu tomuto nerovnému zacházení zabráněno nebo alespoň předcházeno, měl by zákonodárce zvolit pro naplnění podmínek pro vznik nároku na dovolenou určitý korektiv, který by jednak zachoval flexibilní charakter dohod a jejich možnost opakovaného uzavírání, jednak by však zajistil, že současná právní úprava bude skutečně naplňovat svůj účel vyplývající ze směrnice.

References

- BOGNÁROVÁ, V. Praktický komentář, ustanovení § 216, Výklad pojmů pro účely dovolené. *ASPI, právní informační systém* [cit. 24. 3. 2024].
- BUKOVJAN, P. Dovolená a dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr – 1. část. *Práce a mzda* [online]. 28. 8. 2023 [cit. 27. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.praceamzda.cz/clanky/18175/dovolena-a-dohody-o-pracich-konanych-mimo-pracovni-pomer-1-cast>
- BUKOVJAN, P. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr po novele zákoníku práce. *DAUC, Expertní odpovědi z praxe* [online]. 29. 1. 2024 [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/clanky/12943/dohody-o-pracich-konanych-mimo-pracovni-pomer-po-novele-zakoniku-prace>
- SMEJKAL, M. *Pracovní poměr pedagogických pracovníků ve školství*. 1. vyd. Brno: C. H. Beck, 2023, 192 s. ISBN 978-80-7400-925-9.
- STRÁNSKÝ, J. Dovolená u zaměstnanců pracujících na základě dohod od 1. 1. 2024. *Verlag Dashöfer* [online]. 7. 12. 2023 [cit. 27. 3. 2024]. Dostupné z: https://www.hrmprofi.cz/33/dovolena-u-zamestnancu-pracujicich-na-zaklade-dohod-od-1-1-2024-uniqueidmRRWSbk196FNf8-jVUh4EvMTzWP8b0yIYeA51-q_t_rgbmOuTGvjfQ/
- Důvodová zpráva k zákoníku práce, ustanovení § 216. *ASPI, právní informační systém* [cit. 24. 3. 2024].

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 27. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=227246>

Listina základních práv Evropské unie.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. 6. 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Contact – e-mail

421887@mail.muni.cz

SOCIÁLNÍ POJIŠTĚNÍ A DOHODA O PROVEDENÍ PRÁCE DLE KONSOLIDAČNÍHO BALÍČKU

Gabriela Halířová

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje změnám v právní úpravě ohledně účasti osob pracujících na základě dohody o provedení práce na sociálním pojištění podle tzv. konsolidačního balíčku, které nastanou ode dne 1. 7. 2024. Budou rozvedeny povinnosti zaměstnanců a zaměstnavatelů v souvislosti s odvodem pojistného na sociální pojištění (nemocenské a důchodové pojištění) z odměn u dohod o provedení práce.

Keywords in original language

Účast na sociálním pojištění; dohoda o provedení práce; průměrná mzda; pojištěnec; zaměstnavatel; konsolidační balíček.

Abstract

The paper deals with changes in the legal regulation on social insurance participation for persons employed under the agreement on work performance according to the so-called consolidation package. This legislation measures are effective from 1 July 2024.

Keywords

Social Insurance; Agreement on Work Performance; Average Wage; Person Insured; Employer; Consolidation Package.

1 Úvod

Dohoda o provedení práce je jedním ze tří základních pracovněprávních vztahů, v nichž může být vykonávána závislá práce. Na rozdíl od pracovního poměru a dohody o pracovní činnosti má však být uzavírána jednorázově obvykle za účelem splnění ojedinelého, mimořádného či příležitostného

pracovního úkolu, kterého se nemohou zhostit stávající zaměstnanci zaměstnavatele v rámci svých běžných pracovních úkolů podle pracovní smlouvy nebo nárazový a specifický charakter pracovního úkolu vylučuje uzavření pracovního poměru, popř. dohody o pracovní činnosti.

Dohoda o provedení práce je rozšířenou formou pracovního vztahu uzavíraného převážně na překlenutí dočasně zvýšené potřeby práce nebo k zajištění mimořádného úkolu. Jedná se o doplňkový pracovněprávní vztah, který je uzavírán mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem v případech, kdy není pro smluvní strany účelné sjednat pracovní poměr nebo dohodu o pracovní činnosti.¹

Zákoník práce připouští uzavřít dohodu o provedení práce i tehdy, vyžaduje-li to zvláštní povaha předmětu činnosti zaměstnavatele. V takových případech má zaměstnavatel třeba k dispozici zaměstnance, kteří by mohli pracovní úkol splnit, ale z různých důvodů není vhodné, aby to byli právě jeho zaměstnanci. Například vypracováním odborného lektorského posudku by v zájmu objektivit měl být pověřen někdo mimo okruh zaměstnanců.²

Příspěvek se zaměřuje na vztah dohody o provedení práce a účasti na nemocenském pojištění a v návaznosti na to na důchodovém pojištění, potažmo na zdravotním pojištění z titulu výkonu této činnosti. Až do konce roku 2011 zaměstnanci činní na základě dohody o provedení práce nemocenského ani důchodového pojištění účastni vůbec nebyli, bez ohledu na výši zúčtované odměny. Důvodem byla právě nahodilost a výjimečnost takového zaměstnávání, okrajová povaha vykonávaných činností, kdy by osoby měly být pojištěny především z titulu déletrvajících pracovněprávních vztahů, jež jsou stěžejním zdrojem jejich příjmů a prioritně slouží k jejich hmotnému zajištění.

2 Pojištění činnosti z dohod o provedení práce od r. 2012

Na základě zákona č. 365/2011 Sb.,³ byli s účinností od 1. 1. 2012 zaměstnanci činní na základě dohod o provedení práce zahrnuti pod ust. § 5 zákona

¹ Srov. HŮRKA, P. In: BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 5. doplněné a podstatně přepracované vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 430.

² JOUZA, L. Nová pravidla pro dohody o práci. *Bulletin advokacie*. 2012, č. 7–8, s. 35.

³ Zákon č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále „zák. o nem. poj.“), který taxativním způsobem vymezuje pojištěnce pro účely nemocenského pojištění.

Explicitní zdůvodnění tohoto legislativního opatření zákonodárce v důvodové zprávě k návrhu zákona neuvedl. Můžeme se tedy jen domnívat, co jej k tomuto kroku vedlo, včetně bližšího nastavení podmínek vzniku účasti na nemocenském pojištění, zejména co se týče určení minimální výše rozhodného příjmu.

Domníváme se, že jednou z příčin je bezesporu změna ust. § 75 odst. 1 zákoníku práce⁴ týkající se navýšení maximálního rozsahu zaměstnání na základě dohody o provedení práce ze 150 na 300 hodin v kalendářním roce. Nárůst rozsahu pracovního závazku sebou může přinést i zvýšení měsíční odměny, a tedy i potřebu navazující sounáležitosti a spoluúčasti takového zaměstnance na financování systému sociálního zabezpečení v rámci celospolečenské sociální solidarity.

Vzhledem ke specifčnosti dohod o provedení práce zákonodárce nastavil podmínky účasti zaměstnanců na nemocenském pojištění odlišně od obecné právní úpravy obsažené v ust. § 6 a § 7 zák. o nem. poj., a to v rámci nového ust. § 7a.

Zaměstnanci činní na základě dohody o provedení práce byli nově účastní na nemocenském pojištění, jestliže splňovali podmínku výkonu práce na území České republiky podle § 6 odst. 1 písm. a) zák. o nem. poj. s tím, že jim byl v kalendářním měsíci zúčtován započitatelný příjem z této dohody v částce vyšší než 10 000 Kč. Pokud zaměstnanec vykonával v kalendářním měsíci u téhož zaměstnavatele více dohod o provedení práce a úhrn započitatelných příjmů z těchto dohod dosáhl v měsíci částku vyšší než 10 000 Kč, byl účasten nemocenského pojištění rovněž.

Nemocenské pojištění přitom vzniká zaměstnanci v souladu s ust. § 10 odst. 1 zák. o nem. poj. dnem, ve kterém poprvé začal po uzavření dohody o provedení práce konat sjednanou práci a zaniká dnem, jímž uplynula doba, na kterou byla dohoda o provedení práce sjednána.

Tento den je důležitý též pro plnění oznamovací povinnosti zaměstnavatele podle § 94 odst. 1 zák. o nem. poj., neboť byl povinen oznámit orgánu

⁴ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

nemocenského pojištění den nástupu zaměstnance činného na základě dohody o provedení práce do zaměstnání do 8 kalendářních dnů po kalendářním měsíci, v němž mu vznikla účast na nemocenském pojištění.

Pro účast zaměstnance činného na základě dohody o provedení práce na nemocenském pojištění není rozhodující doba trvání této dohody (může se jednat o několik dnů nebo jen o jeden den), nýbrž rozhodující je pouze zúčtovaný započitatelný příjem.⁵ Přičemž ještě do konce r. 2013⁶ platila obecná podmínka vzniku účasti na pojištění trvání zaměstnání (předpoklad trvání) aspoň 15 kalendářních dnů. Nevztahovala se však na dohody o provedení práce.

V návaznosti na nemocenské pojištění pak vzniká zaměstnanci účast na důchodovém pojištění⁷ a rovněž účast na zdravotním pojištění z titulu výkonu zaměstnání na základě dohody o provedení práce,⁸ neboť zaměstnanec je pojištěncem účastným na zdravotním pojištění obvykle již od narození. S účastí na pojištění je pak spojena povinnost odvodu pojistného na sociální pojištění⁹ a pojistného na zdravotní pojištění ze zúčtovaného příjmu (vyměřovacího základu).

Zahrnutí zaměstnanců činných na základě tohoto pracovního vztahu do okruhu pojištěných osob za stejných podmínek jako u ostatních zaměstnanců na základě rozhodného příjmu dle § 6 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zák. o nem. poj.¹⁰ mohla mít na některé zaměstnavatele negativní dopad, neboť „náhlý“ přechod na obecný systém účasti na nemocenském pojištění by zaměstnavatele více zatížil administrativně a finančně než navržená právní úprava s tím, že po vyhodnocení zkušeností s pojištěním těchto

⁵ PŘÍB, J., ŽENÍŠKOVÁ, M. *Zákon o nemocenském pojištění s komentářem a příklady*. 10. aktualizované vyd. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2018, s. 38.

⁶ Zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, tuto podmínku s účinností od 1. 1. 2014 zrušilo.

⁷ Ust. § 8 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Ve smyslu ust. § 5 písm. a) bodu 3. zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Zahrnuje pojistné na nemocenské a důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

¹⁰ Dle tehdejší právní úpravy účinné do 31. 12. 2013 dle § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 5 zák. o nem. poj.

zaměstnanců bude posouzeno, zda jsou rozdílné podmínky účasti na pojištění odůvodněné.¹¹ Zde považujeme za důležité zdůraznit, že k žádnému takovému zhodnocení v dalších letech fakticky nedošlo, a to ani v rámci zdůvodnění návrhu nové právní úpravy (viz níže).

Minimální hranice započitatelného příjmu za kalendářní měsíc pro vznik účasti na nemocenském pojištění byla tak nastavena vyšší, a to na částku 10 001 Kč, bohužel opět bez jakéhokoliv vysvětlení či zdůvodnění, zda je částka nějak navázána na násobek rozhodného příjmu pro účast u ostatních zaměstnanců, nebo procento průměrné mzdy či minimální mzdy. Rozvaha k této otázce naprosto chybí. Až do r. 2024 se hranice rozhodného příjmu 10 000 Kč nezměnila. Neměla na ni vliv inflace ani parametr zvyšování stanovený v § 6 odst. 2 zák. o nem. poj. pro účast na nemocenském pojištění u všech ostatních činností zakládajících účast a vyjmenovaných v § 5, který byl v průběhu let postupně zvyšován z původních 2 000 Kč až na současných 4 000 Kč. Od 1. 1. 2025 na 4 500 Kč.

3 Změny v účasti na pojištění od 1. 7. 2024¹²

Ač mají být dohody o provedení práce ve smyslu zákoníku práce využívány jako doplněk k pracovnímu poměru, k výkonu okrajových nebo nárazových činností, praxe od samého počátku ukazovala, že namísto příležitostného zaměstnání jsou často jediným zdrojem příjmu některých skupin zaměstnanců (zejména rodičů malých dětí, především samoživitelů, osob bez kvalifikace, dlouhodobě nezaměstnaných, starších 55 let) a zavedení účasti na nemocenském pojištění od r. 2012 se stropem odměny 10 000 Kč na tom příliš mnoho nezměnilo.

Naopak příčinou častějšího uzavírání těchto dohod byla právě výjimka z povinnosti odvodu pojistného na sociální a zdravotní pojištění do příjmu

¹¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona, zvláštní část. *Poslanecká sněmovna* [online]. 6. volební období, 2010–2013, 30. 6. 2011, Sněmovní tisk 411/0, s. 160 [cit. 20. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=411>

¹² Autorka si dovoluje upozornit, že článek byl zpracován a odevzdán v době, kdy nebyl přijat pozměňovací návrh k návrhu zákona č. 163/2024 Sb., který změnil platnou, ještě však neúčinnou, právní úpravu obsaženou v konsolidačním balíčku a zák. o nem. poj. týkající se účasti na nemocenském pojištění z dohod o provedení práce a odvodu pojistného na nemocenské pojištění. Některé pasáže textu této kapitoly tedy již neplatí, nově přijatá právní úprava je obsažena ve čtvrté kapitole.

10 000 Kč včetně u jednoho zaměstnavatele. Tímto způsobem šlo dohody o provedení práce kumulovat, pokud zaměstnanec pracoval u více zaměstnavatelů najednou. Následně se tedy nehradilo pojistné i z poměrně velkých měsíčních příjmů.

V důvodové zprávě k návrhu zákona se uvádí, že jen za rok 2021 práce na dohodu bez vzniku účasti na pojištění odpovídá ztrátě příjmů státního rozpočtu v sociálním pojištění okolo 15 mld. Kč.¹³ Pomineme nyní otázku, jak navrhovatelé zákona k takovému číslu došli, neboť stát dosud neměl žádnou evidenci nepojištěných dohod o provedení práce. Právní úprava byla s účinností od 1. 7. 2024 novelizována zákonem č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (dále „konsolidační balíček“).

Nově se zavádí dva limity pro vznik účasti na nemocenském pojištění zaměstnance, který pracuje na základě dohody o provedení práce, a to podle počtu zaměstnavatelů, u kterých má zaměstnanec dohodu uzavřenou s tím, že obě hranice jsou navázány na průměrnou mzdu.¹⁴ V případě práce pro téhož zaměstnavatele činí rozhodná částka ze všech takových zaměstnání v kalendářním měsíci 25 % průměrné mzdy [§ 7a odst. 2 písm. a) zák. o nem. poj.], z dohod u různých zaměstnavatelů 40 % průměrné mzdy [§ 7a odst. 2 písm. b) zák. o nem. poj.].

V prvním případě nastává změna pouze ve stanovení rozhodného příjmu, který bude automaticky valorizován v návaznosti na výši průměrné mzdy, jež se stanoví na základě parametrů vyhlášených pro každý kalendářní rok nařízením vlády. Nová výše rozhodného příjmu má zajistit určité zvýšení oproti dosavadnímu limitu a jeho růst s růstem průměrné mzdy, avšak nebude konkurovat minimální mzdě z pracovního poměru, jedná se o zvýšení spíše menší.¹⁵ Bude-li zaměstnanec u zaměstnavatele pracovat na základě

¹³ Důvodová zpráva k návrhu zákona, obecná část. *Poslanecká sněmovna* [online]. 9. volební období, od 2021, 30. 6. 2023, Sněmovní tisk 488/0, s. 240 [cit. 20. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=488>

¹⁴ Ust. § 23b odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb., o pojištění za sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a to po zao-krouhlení na celé pětisetkoruny směrem dolů.

¹⁵ Důvodová zpráva k návrhu zákona, zvláštní část. *Poslanecká sněmovna* [online]. 9. volební období, od 2021, 30. 6. 2023, Sněmovní tisk 488/0, s. 511 [cit. 20. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=488>

dvou a více dohod o provedení práce, bude se zúčtovaný příjem ze všech těchto dohod v kalendářním měsíci počítat.

Dále je nastavena nová podmínka v případech, kdy zaměstnanec pracuje souběžně u více zaměstnavatelů ve více zaměstnáních na základě dohody, nebo na sebe takové dohody v rámci jednoho kalendářního měsíce navazují. Tento druhý limit cílí na snížení objemu mzdového plnění z dohod o provedení práce bez účasti na pojištění v kalendářním měsíci pro příjmy zaměstnance od všech jeho zaměstnavatelů za účelem prevence neúměrné kumulace dohod u jedné osoby. Pokud bude součet všech zúčtovaných příjmů zaměstnance u všech jeho zaměstnavatelů u zaměstnání vykonávaných na základě těchto dohod překročen, vznikne zaměstnanci účast na pojištění ze všech těchto zaměstnání a bude odvedeno pojistné na sociální a zdravotní pojištění.

3.1 Povinnosti zaměstnavatelů

Aby opatření mohlo být kontrolováno, je zavedena evidence úplně všech uzavřených dohod o provedení práce bez ohledu na jejich počet a množství zaměstnavatelů a příjmů z těchto dohod. Což je velmi pozitivní opatření, neboť dosud stát o počtu uzavřených „nepojištěných“ dohod mohl mít pouhou představu, nebyly do 30. 6. 2024 žádným způsobem evidovány. Příjem z dohod o provedení práce se stává mnohdy jediným zdrojem příjmů zaměstnanců. Tito zaměstnanci nejsou účastni pojištění, odpracovaná doba se jim nezhodnotí pro nárok na důchodovou dávku a její výši, nemají nárok na dávky nemocenského pojištění pro případ nemoci a mateřství.

Zákonodárce si od této změny slibuje, že bude mít pozitivní sociální dopady především na zaměstnance činné na základě dohody o provedení práce, kdy dojde k omezení kumulace dohod o provedení práce a nebude docházet k nahrazování pracovních poměrů dohodami o provedení práce, současně dojde k lepšímu sociálnímu zabezpečení těchto zaměstnanců.

Nově nastavené limity rozhodného příjmu nemají být tak vysoké, aby mohly být dohody hlavním zdrojem příjmu zaměstnance. Úprava cílí na to, aby dohody sloužily pouze jako doplňkový zdroj příjmů.

Za účelem zjištění rozhodné částky u všech zaměstnavatelů zaměstnávajících osoby na dohody musí být zavedena povinná evidence o těchto skutečnostech. Každý zaměstnavatel i ten, který dosud neměl tu povinnost, se musí ve smyslu ust. § 93 odst. 1 zák. o nem. poj. přihlásit do registru zaměstnavatelů, i kdyby se předpokládalo, že z tohoto zaměstnání nebude zaměstnanec účasten nemocenského pojištění. Zaměstnavatel je povinen vést evidenci o svých zaměstnancích činných na základě dohody o provedení práce (§ 95 odst. 1 a 4 zák. o nem. poj.).

Registr zaměstnanců činných na základě dohody o provedení práce, pojištěných i nepojištěných, a registr zaměstnavatelů vede Česká správa sociálního zabezpečení (dále „SSZ“).

3.2 Povinnosti zaměstnanců a zaměstnavatelů v souvislosti s odvodem pojistného

V souvislosti s těmito změnami se zavádí nový typ poplatníka/plátce pojistného na sociální pojištění podle § 5 odst. 7 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále „zák. o pojistném“).

Poplatníkem a současně plátcem pojistného se stává zaměstnanec činný na základě dohody o provedení práce, který je povinen sám odvádět pojistné ve výši 7,1 % z vyměřovacího základu,¹⁶ jestliže vykonával v kalendářním měsíci u různých zaměstnavatelů více dohod o provedení práce a úhrn započitatelných příjmů ze všech dohod o provedení práce vykonávaných v jednom kalendářním měsíci dosáhl aspoň částky podle § 7a odst. 2 písm. b) zák. o nem. poj. Jedná se o zásadní výjimku z povinnosti zaměstnavatele srazit zaměstnanci pojistné, které je povinen platit, z jeho příjmů, jež mu zúčtoval, a odvádět jej ve smyslu § 8 odst. 1 zák. o pojistném.

Tato povinnost se však nevztahuje na tu dohodu o provedení práce, v níž započitatelný příjem za kalendářní měsíc dosáhl aspoň částky podle § 7a

¹⁶ Vyměřovacím základem zaměstnance činného na základě dohody o provedení práce, který je povinen odvádět pojistné podle § 8 odst. 5 zák. o pojistném, je úhrn těch příjmů z těch dohod o provedení práce, z nichž zaměstnavatel nebyl povinen odvést pojistné i za zaměstnance.

odst. 2 písm. a) zák. o nem. poj. (10 500 Kč). Z ní odvede pojistné standardně zaměstnavatel postupem dle ust. § 8 odst. 1 a 4 zák. o pojistném.

Důležité je s touto podstatnou změnou zaměstnance seznámit. V souladu s ust. § 97a zák. o nem. poj. je zaměstnavatel povinen zaměstnance pracujícího na dohodu o provedení práce nejpozději v den nástupu do zaměstnání upozornit na možný vznik povinnosti odvést pojistné na sociální pojištění, je-li zaměstnán na základě dohody o provedení práce v kalendářním měsíci u více zaměstnavatelů a překročí-li jeho započitatelný příjem zúčtovaný do kalendářního měsíce u všech zaměstnavatelů rozhodnou částku podle § 7a odst. 2 písm. b).

Postup, jak zajistit, aby pojistné na sociální pojištění bylo odvedeno řádně a včas za všechny poplatníky, zejména v případě pojištěných dohod o provedení práce, zda vznikne povinnost uhradit pojistné i u samotného zaměstnance, včetně informování o této povinnosti všechny zainteresované subjekty, podrobně stanoví nové ust. § 9a zák. o pojistném.

Zaměstnavatel je povinen do dvacátého dne kalendářního měsíce, který následuje po kalendářním měsíci, ve kterém zaměstnával zaměstnance činné na základě dohody o provedení práce, předložit příslušné územní správě sociálního zabezpečení na předepsaném tiskopisu údaje o těchto zaměstnancích, včetně data nástupu tohoto zaměstnance do zaměstnání a datum skončení zaměstnání a výše příjmů, které těmto zaměstnancům za příslušný kalendářní měsíc zúčtoval. U příjmů, které zaměstnavatel těmto zaměstnancům zúčtoval po skončení zaměstnání vykonávaného na základě dohody o provedení práce, uvede zaměstnavatel též kalendářní měsíc, ve kterém toto zaměstnání skončilo.

Je-li u zaměstnance činného na základě dohody o provedení práce dosaženo za příslušný kalendářní měsíc rozhodné částky podle § 7a odst. 2 písm. b) zák. o nem. poj. (17 500 Kč), oznámí tuto skutečnost územní správa sociálního zabezpečení všem zaměstnavatelům, kteří tohoto zaměstnance v příslušném kalendářním měsíci zaměstnávali na základě dohody o provedení práce.

Dále bude záležet na tom, zda úhrn zúčtovaných příjmů zaměstnance dosáhl druhého limitu (17 500 Kč), ovšem jednotlivě u žádného ze zaměstnavatelů nedosáhl prvního limitu (10 500 Kč), nebo u některého ze zaměstnavatelů dosáhl na první limit.

V prvním případě se stává plátcem pojistného ze všech příjmů dosažených za těchto podmínek z dohod o provedení práce sám zaměstnanec. Tuto skutečnost mu oznámí územní správa sociálního zabezpečení spolu s výší pojistného, které je povinen zaplatit, obdobím, za které má být pojistné zaplacen, platebními údaji pro zaplacení pojistného a lhůtou splatnosti pojistného. Pojistné je splatné do 30 dnů od doručení tohoto oznámení.

Pakliže by u některé z dohod u některého ze zaměstnavatelů dosáhl rozhodný příjem prvního limitu (10 500 Kč), odvede pojistné z tohoto příjmu standardně dotyčný zaměstnavatel za sebe i za takového zaměstnance. Zaměstnanec pak odvede ve smyslu § 8 odst. 5 zák. o pojistném po oznámení územní správy sociálního zabezpečení pojistné ze zbývajících úhrnného příjmu, který v celém souhrnu dosáhl alespoň druhého limitu (17 500 Kč). Pokud by tedy například v tomto případě úhrn započitatelných příjmů od všech zaměstnavatelů činil 20 000 Kč, zaměstnanec uhradí pojistné pouze z částky přesahující 10 500 Kč, tedy z 9 500 Kč.

Zbývající zaměstnavatelé, na které „případně“ tato částka, pak odvedou pouze své pojistné sazbou dle § 7 odst. 1 písm. a) nebo b) zák. o pojistném podle výše příjmu, který sami zaměstnanci zúčtovali (vyměřovacího základu), a to do 30 dnů od doručení oznámení od územní správy sociálního zabezpečení.

Ve stejné lhůtě musí zaměstnavatel orgánu nemocenského pojištění na předepsaném tiskopisu předložit přehled o výši vyměřovacích základů všech zaměstnanců činných na základě dohody o provedení práce v příslušném kalendářním měsíci, u kterých bylo dosaženo rozhodné částky podle § 7a odst. 2 písm. b) zák. o nem. poj., a za které je plátcem pojistného, a pojistného, které je povinen odvést z úhrnu vyměřovacích základů svých zaměstnanců.

4 Změna konsolidačního balíčku od 1. 1. 2025

Konsolidační balíček byl změněn zákonem č. 163/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s účinností od 1. 1. 2025.

Než tedy stihla část konsolidačního balíčku týkající se dohod o provedení práce a vzniku účasti na nemocenského pojištění nabýt účinnosti, proběhla jeho změna, tudíž změna předmětné části zák. o nem. poj.

Jak z názvu zákona vyplývá, novela zák. o nem. poj. se udála formou pozměňovacího návrhu k zákonu, který se nemocenského pojištění vůbec netýká, tudíž jakékoliv vládní zdůvodnění navržené právní úpravy chybí.

Nová právní úprava zavádí od 1. 1. 2025 tzv. režim oznámené dohody. Od 1. 7. 2024 zůstává registrační a oznamovací povinnost zaměstnavatele ohledně zaměstnávání zaměstnanců na dohodu o provedení práce popsaná v přechozí části, naopak se zrušilo zavedení zaměstnance jako poplatníka a všechny s tím související otázky specifikované v podkapitole 3. 2.

Od 1. 1. 2025 zůstává zachován jeden vyšší limit pro účast zaměstnance pracujícího na dohodu o provedení práce na nemocenském pojištění, a to pouze pro jednoho zaměstnavatele, který si jej však musí „rezervovat“ u ČSSZ jako první.

Všechny ostatní dohody o provedení práce u ostatních zaměstnavatelů (bez rezervace) spadají pod režim platný pro ostatní pracovněprávní vztahy (pracovní poměr, dohoda o pracovní činnosti, zaměstnání malého rozsahu), kde účast na pojištění vzniká již při dosažení příjmu 4000 Kč (v r. 2025 4500 Kč) za kalendářní měsíc.

Jedná se o tzv. režim oznámené dohody. V souladu s § 7a zák. o nem. poj. je zaměstnanec činný na základě dohody o provedení práce účasten pojištění, pokud mu byl zaměstnavatelem, který oznámil záměr uplatňovat pro něj režim oznámené dohody, vč. jeho nástupu do zaměstnání, zúčtován započitatelný příjem aspoň ve výši 25 % průměrné mzdy (v roce 2025: 11 000 Kč). Zaměstnanec je pak účasten pojištění jen v těch kalendářních měsících po dobu trvání dohody, do nichž mu byl zúčtován započitatelný příjem aspoň v této výši. Vykonává-li zaměstnanec u takového zaměstnavatele v kalendářním měsíci více dohod o provedení práce, zúčtované příjmy se pro tyto účely sčítají.

Podmínky režimu oznámené dohody jsou uvedeny v ust. § 7b a § 7c zák. o nem. poj. Zaměstnavatel oznámí ČSSZ na předepsaném tiskopise

v elektronické podobě záměr uplatňovat režim oznámené dohody u zaměstnance činného na základě dohody o provedení práce, a to

- nejdříve od prvního dne kalendářního měsíce, který předchází kalendářnímu měsíci, od něhož zaměstnavatel hodlá režim oznámené dohody uplatňovat,
- ne dříve než v den, kdy zaměstnavatel oznámil datum nástupu zaměstnance do zaměstnání (§ 9a zákona o pojistném),
- nejpozději do dvacátého kalendářního dne, který následuje po kalendářním měsíci, za který režim oznámené dohody u tohoto zaměstnance hodlá uplatnit.

Režim oznámené dohody platí vždy na celý kalendářní měsíc a v rámci něj jej nemohou využít dva či více zaměstnavatelů, i kdyby se dohody o provedení práce v rámci tohoto měsíce časově nepřekrývaly. Pokud režim oznámené dohody u téhož zaměstnance uplatní více zaměstnavatelů, platí jen u toho zaměstnavatele, který jej oznámí jako první (okamžik doručení oznámení ČSSZ).

Režim oznámené dohody končí:

- oznámením zaměstnavatele o ukončení jeho uplatňování u zaměstnance podaném na předepsaném tiskopise v elektronické podobě ČSSZ s uvedením kalendářního měsíce, v němž tento režim končí, a to ve lhůtě do 20 dnů po skončení tohoto kalendářního měsíce,
- nejpozději v kalendářním měsíci, ve kterém skončí tato dohoda,
- na žádost zaměstnance při doložení způsobu ukončení dohody o provedení práce, pokud zaměstnavatel nesplnil svou oznamovací povinnost.

5 Závěr

Historie spojení dohody o provedení práce a účasti na nemocenském pojištění se datuje teprve od roku 2012. Zákonodárce si od této novinky sliboval zvýšení výběru pojistného na sociální pojištění ve výši cca 1 mld. Kč, přičemž finanční dopad rozšíření okruhu nemocensky a důchodově pojištěných osob na státní rozpočet propočítal z dlouhodobého hlediska jako neutrální.¹⁷

¹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona, zvláštní část. *Poslanecká sněmovna* [online]. 6. volební období, 2010–2013, 30. 6. 2011, Sněmovní tisk 411/0, s. 106 [cit. 20. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=411>

Předpoklady se však nenaplnily, zaměstnavatelé a zaměstnanci se nové situaci velmi rychle přizpůsobili, většina dohod o provedení práce byla uzavírána do maximální částky započitatelného příjmu 10 000 Kč měsíčně u jednoho zaměstnavatele. Na minimální úhrn příjmů z dohod u vícera zaměstnavatelů zákon nepamatoval, tudíž bylo možné uzavírat tento druh pracovněprávního vztahu neomezeně, v rámci limitů stanovených zákoníkem práce, bez povinnosti účastnit se sociálního pojištění.

Kromě zvýšení výběru pojistného, který zákonodárce očekával, se nenaplnil ani předpoklad vyšší poptávky zaměstnanců po pojištění jejich závislé práce za účelem zvýšení sociální ochrany spočívající v tom, že při vzniku sociálních událostí krytých nemocenským pojištěním budou hmotně zabezpečeni, nebo v účasti na důchodovém pojištění. Při absenci důchodového pojištění z této činnosti nevznikne zaměstnancům buď vůbec nárok na starobní důchod nebo invalidní důchod, v případě jejich smrti nárok pozůstalých na vdovský/vdovecký či sirotčí důchod, anebo jsou tyto důchody velmi nízké, čímž se zvyšují náklady na vyplácené nepojistné dávky ze systému státní sociální podpory nebo pomoci v hmotné nouzi.

Zákonodárce proto zcela logicky musel dříve či později podmínky účasti na pojištění zpřísnit. Fixně stanovená částka 10 000 Kč již neodpovídala aktuálnímu ekonomickému vývoji. Nový měsíční limit je vyšší než současných 10 000 Kč. a současně ne tak vysoký, aby mohla být práce na dohodu o provedení práce jediným zdrojem příjmu zaměstnance. V tomto směru se jeví legislativní změny jako pozitivní a přínosné.

Nová právní úprava nabývá účinnosti v polovině roku 2024 a v lednu 2025. Od července se budeme na základě povinné evidence postupně dozvídat, kolik zaměstnanců má v ČR fakticky dohodu o provedení práce uzavřenou, jaký je poměr mezi pojištěnými a nepojištěnými dohodami, a zda funguje opatření omezující jejich kumulaci u více jak jednoho zaměstnavatele bez povinnosti účastnit se na sociálním pojištění.

References

- BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 5. doplněné a podstatně přepracované vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 640 s.
- JOUZA, L. Nová pravidla pro dohody o práci. *Bulletin advokacie*. 2012, č. 7–8.

PŘIB, J., ŽENÍŠKOVÁ, M. *Zákon o nemocenském pojištění s komentářem a příklady*.

10. aktualizované vyd. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2018, 312 s.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

Zákon č. 163/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném za sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákonné opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k návrhu zákona, zvláštní část. *Poslanecká sněmovna* [online]. 6. volební období, 2010–2013, 30. 6. 2011, Sněmovní tisk 411/0 [cit. 20. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&T=411>

Důvodová zpráva k návrhu zákona. *Poslanecká sněmovna* [online]. 9. volební období, od 2021, 30. 6. 2023, Sněmovní tisk 488/0 [cit. 20. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=488>

Contact – e-mail

gabriela.halirova@upol.cz

IMPLEMENTUJE ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA DOSTATEČNĚ POŽADAVKY PRÁVA EVROPSKÉ UNIE NA INSTITUT ZKUŠEBNÍ DOBY?

Jakub Hlavenka

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Právo Evropské unie (dále „EU“) se ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. června 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii (dále „SMĚRNICE“) mimo jiné také zabývá institutem zkušební doby. SMĚRNICE členským státům stanovuje určité požadavky na formu, jakou by měl institut zkušební doby mít a jak by měl fungovat. V rámci tohoto příspěvku se tak budu zabývat, zda právní řád České republiky jednotlivé požadavky implementuje, případně zda je provedená implementace dostatečná a správná. Za účelem naplnění tohoto cíle budu také zkoumat zkušební dobu z hlediska jejího smyslu, účelu a významu.

Keywords in original language

Zkušební doba; směrnice; zákoník práce; povaha práce.

Abstract

The law of the European Union (hereinafter “EU”) in the Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2019/1152 of 20 June 2019 on transparent and predictable working conditions in the European Union (hereinafter „DIRECTIVE“) also deals with the institute of the probationary period. The DIRECTIVE sets out certain requirements for member states as to the form that the institute of the probationary period should take and how it should operate. In this contribution, I will examine whether the legal system of the Czech Republic implements individual requirements of this DIRECTIVE, eventually if the implementation is sufficient and correct. In order to fulfil this objective, I will also examine the probationary period in terms of its meaning, purpose and importance.

Keywords

Probationary Period; Directive; Labour Code; Character of Work.

1 Úvod

V rámci své diplomové práce s názvem „*Tvorba a revize právních závěrů spojených s institutem zkušební doby*“ jsem narazil na otázku, zda česká právní úprava dostatečně implementuje právo Evropské unie a jeho požadavky na formu a fungování institutu zkušební doby. Jelikož jsem se však v rámci diplomové práce primárně věnoval jiným otázkám, tuto otázku jsem pouze nadhodil do veřejného prostoru za uvedení letmé vlastní úvahy. Do detailu jsem ji však neprozkoumal a neučinil tak v této otázce jasný závěr. V rámci tohoto příspěvku tak budu navazovat na závěry v diplomové práci učiněné, pokusím se je více rozvést a učinit vlastní závěr.

2 Jednotlivé požadavky SMĚRNICE

V samostatných podkapitolách nastíním, jaké požadavky na institut zkušební doby SMĚRNICE obsahuje a zda jsou tyto jednotlivé požadavky českou právní úpravou dostatečně implementovány.

2.1 Požadavek informovanosti

První požadavek SMĚRNICE stanovuje členským státům zavést do jednotlivých právních řádů povinnost zaměstnavatele informovat na začátku základního pracovněprávního vztahu (dále „Pracovní vztah“) zaměstnance o jeho právech a povinnostech.¹ Co se týče informovanosti konkrétně o zkušební době, česká právní úprava konkrétně zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „ZP“) tento požadavek v minulosti nenaplnňoval. V důsledku nabytí účinnosti zákona č. 281/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále „Novela“) je však od 1. 10. 2023 tento požadavek naplněn, a to díky novému znění § 37 ZP, konkrétně § 37 odst. 1 písm. d) ZP pro pracovní poměr. V důsledku Novely také došlo k vložení nových ustanovení do ZP včetně § 77a ZP, který tento požadavek informovanosti o zkušební době naplňuje také pro pracovní vztahy řídicí se dohodami konaných mimo pracovní poměr. Článek 4 odst. 2 písm. g) SMĚRNICE pak

¹ Tento požadavek vychází z bodu 3 recitálu SMĚRNICE ve spojení s čl. 4 [konkrétně v případě zkušební doby článek 4 odst. 2 písm. g)].

blíže rozvádí, že informovanost má být ohledně doby trvání a podmínek případné zkušební doby. Totožné znění pak obsahuje právě zmiňované § 37 odst. 1 písm. d) ZP a § 77a odst. 1 písm. d) ZP. **Lze tedy uzavřít, že v současnosti česká právní úprava první požadavek SMĚRNICE na informovanost o případné zkušební době plně implementuje.**

2.2 Požadavek na přiměřenou délku zkušební doby z hlediska doby trvání Pracovního vztahu

Bod 2 recitálu SMĚRNICE stanovuje, že zkušební doba má mít přiměřenou délku. Na toto pak navazuje bod 28 recitálu SMĚRNICE, dle kterého se zkušební doba v délce 3 až 6 měsíců obecně považuje za přiměřenou. Dle bodu 28 může být výjimečně možné sjednat zkušební dobu delší než 6 měsíců, a to v případech, kdy to vyžaduje povaha zaměstnání.² Na, v tomto odstavci zmíněné recitálu, pak navazuje článek 8 SMĚRNICE, který stanovuje na institut zkušební doby několik požadavků.

V celkovém pořadí druhý požadavek vyplývá z čl. 8 odst. 2 SMĚRNICE. Sjednaná délka zkušební doby by měla být přiměřená předpokládané době trvání Pracovního vztahu.³ Tento požadavek je implementován prostřednictvím § 35 odst. 5 ZP. Dle tohoto ustanovení nesmí být délka zkušební doby delší než polovina sjednané doby Pracovního vztahu⁴ s limitem délky zkušební doby v podobě § 35 odst. 1 ZP. **I v tomto případě tudíž uzavírám, že požadavek na přiměřenou délku zkušební doby, z hlediska doby trvání Pracovního vztahu, je do české právní úpravy dostatečně implementován.**

2.3 Požadavek na přiměřenou délku zkušební doby z hlediska povahy vykonávané práce

Třetí požadavek je také zakotven v čl. 8 odst. 2 SMĚRNICE. Kromě kritéria přiměřenosti k délce trvání Pracovního vztahu u délky zkušební doby,

² Dle bodu 28 recitálu SMĚRNICE mezi takové zaměstnání mohou spadat zaměstnání ve vedoucích a výkonných funkcích, funkce ve veřejné službě, nebo pokud je to v zájmu pracovníka, například v rámci opatření učiněných za účelem vytvoření nových pracovních míst.

³ Srov. bod 28 recitálu SMĚRNICE: „V případě pracovních poměrů na dobu určitou na méně než 12 měsíců by měly členské státy zajistit, aby byla délka zkušební doby odpovídající a přiměřená předpokládané době trvání smlouvy“.

⁴ § 35 odst. 5 ZP sice hovoří pouze o pracovním poměru, ovšem v souladu s § 77 odst. 2 a 5 ZP se toto ustanovení vztahuje i na dohody.

by se délka zkušební doby také měla řídit pomocí druhého kritéria spočívajícím v přihlednutí k povaze práce. Ustanovení § 35 odst. 1 písm. a) a b) ZP rozlišuje z povahy práce zaměstnance a vedoucí zaměstnance. Těmto pak přiznává odlišnou délku zkušební doby.⁵ Dle mého názoru by se však měla vést diskuze, zda je takovéto rozlišení dostatečné a naplňuje tedy posuzovaný požadavek SMĚRNICE. Pro vytvoření vlastního názoru jsem však prvně musel více prozkoumat institut zkušební doby z hlediska jejího smyslu, účelu a významu.

Smyslem a účelem zkušební doby je, aby si strany zaměstnavatele a zaměstnance během doby, po kterou si zkušební dobu ujednaly, přesvědčily, zda zaměstnanec splňuje všechny předpoklady pro řádný výkon práce ze strany zaměstnavatele, nebo jestli nový Pracovní vztah u příslušného zaměstnavatele odpovídá představám a očekáváním zaměstnance, se kterými do takového vztahu vstupoval na straně druhé. Tedy, zda obě strany hodlají v Pracovním vztahu nadále setrvat.⁶ Význam zkušební doby nastává v okamžiku, kdy jakákoliv ze smluvní stran (zaměstnavatel či zaměstnanec) získá potřebné

⁵ U zaměstnanců 3 měsíce a vedoucích zaměstnanců 6 měsíců.

⁶ Srov. bod 27 recitálu SMĚRNICE: „Zkušební doba umožňuje stranám pracovního právního vztahu ověřit to, zda je pracovník schopen zastávat pracovní místo, na němž byl zaměstnán, přičemž pracovníkům poskytuje související podporu“. Srov. JELÍNEK, T. In: VALENTOVÁ, K. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 116: „Smyslem a účelem sjednání zkušební doby je, aby zaměstnavatel mohl náležitě posoudit, zda zaměstnanec splňuje všechny předpoklady pro řádný výkon práce, a zároveň aby se i zaměstnanec mohl rozhodnout, zda v novém pracovním poměru setrvá“. Srov. BĚLINA, M. In: BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 237: „Zkušební doba je jedním z významných institutů pracovního práva, který dává možnost jak zaměstnavateli, tak zaměstnanci zvažovat a posoudit, zda mají zájem na dalším trvání pracovního poměru.“ Srov. VYSOKAJOVÁ, M. In: VYSOKAJOVÁ, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 65: „Zkušební doba by měla v celém svém rozsahu sloužit k vzájemnému ověření vhodnosti nově uzavřeného pracovního vztahu, pracovních schopností zaměstnance i existujících pracovních podmínek u zaměstnavatele.“ Srov. HURKA, P., JAKUBKA, J. In: HURKA, P. a kol. *Pracovní právo*. 2. upravené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 146–147: „Sjednání zkušební doby patří k tradičním institutům pracovního práva a jejím účelem je umožnit oběma účastníkům pracovního poměru, aby ode dne jejího vzniku měli po určitou dobu možnost vzájemně si ověřit, zda z pohledu zaměstnavatele se zaměstnanec v pracovním poměru úspěšně zapracuje a osvědčí při výkonu práce, z pohledu zaměstnance pak především, zda mu vyhovuje charakter vykonávané práce a pracovní a ostatní podmínky u zaměstnavatele.“ Srov. KOITNAUER, A. a kol. *Zákoník práce. Komentář* z judikaturou. *Právní systém aspi.cz* [online]. [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/law-Text/13/75/1/2#c_88199: „Délku zkušební doby v rozsahu 3 měsíců lze v zásadě považovat za postačující pro naplnění jejího účelu – umožnit zaměstnanci i zaměstnavateli, aby si v jejím průběhu ověřili, zda jim bude pracovní poměr vyhovovat“.

poznatky, že v Pracovním vztahu nadále nechce pokračovat. Zkušební doba pak slouží jako snadný a užitečný způsob ukončení Pracovního vztahu.⁷

Pokud tedy SMĚRNICE stanovuje požadavek na kritérium povahy práce, a zároveň smyslem a účelem zkušební doby je umožnit stranám získat potřebné informace k posouzení, zda v Pracovním vztahu chtějí nadále pokračovat, nebo ho ukončit,⁸ je tedy k diskuzi, zda je rozdělení na zaměstnance a vedoucí zaměstnance dostatečné, tedy zda by nemělo přihlédnutí k povaze práce probíhat jiným způsobem. Osobně se mě takovéto rozlišení právě k přihlédnutí ke smyslu a účelu zkušební doby jeví jako nedostatečné, a proto bych se raději u tohoto kritéria raději řídil jiným rozlišením. Tím pro mě je rozdělení zaměstnanců z hlediska povahy práce do 2 kategorií, konkrétně do kategorie povahy práce „krátkodobého projektu“ a „dlouhodobého projektu“.

Termínem „krátkodobý projekt“ myslím případy, kdy kvalita výsledků práce zaměstnance je patrná buďto přímo na odpracované směně, či v řádu dnů. Profesemi, které pod tento termín mohou spadat, mohou například být číšník, řidič dopravního prostředku, operátor v call centru, obchodní zástupce atd. U takovéto kategorie zaměstnanců by mohl být smysl a účel zkušební doby naplněn výrazně dříve, a to například v délce trvání 1–2 měsíců. Zaměstnavatel bude dříve schopen rozpoznat kvalitu výsledků práce zaměstnance, zda zaměstnanec dodržuje rozpis směn, jak zapadá do pracovního prostředí atd. na straně jedné, a zaměstnanci bude poskytnut v této délce zkušební doby dostatečný prostor pro ověření, zda mu vyhovuje

⁷ VALENTOVÁ, K. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 116. Srov. BĚLINA, M. In: PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 103: „Sjednání zkušební doby totiž umožňuje velmi snadné rozvázání pracovního poměru v průběhu této doby oběma stranám pracovního poměru“. Srov. VYSOKÁJOVÁ, M. In: VYSOKÁJOVÁ, M a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 65: „Pokud by jedna ze smluvních stran nebyla s pracovním vztahem spokojena, je možné ho v rámci zkušební doby velmi snadno ukončit (viz § 66).“ Srov. HŮRKA, P., JAKUBKA, J. In: HŮRKA, P. a kol. *Pracovní právo*. 2. upravené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 147: „Sjednání zkušební doby umožňuje zcela jednoduché rozvázání pracovního poměru v počátečním stádiu jeho existence, pokud sjednaný pracovní poměr účastníkům nevyhovuje.“ Srov. KOTITNAUER, A. a kol. *Zákoník práce: Komentář s judikaturou. Právní systém aspi.cz* [online]. [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/75/1/2#c_88199; „zda jim bude pracovní poměr vyhovovat, a pro případ, že by některému z nich nevyhovoval, co nejvíce mu usnadnit jeho rozvázání“.

⁸ Např. JELÍNEK, T. In: VALENTOVÁ, K. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 116.

druh a podmínky výkonu práce, pracovní kolektiv, zda zaměstnavatel vyplácí mzdu/plat/odměnu včas atd. na straně druhé. Maximální možná přípustná⁹ délka zkušební doby by tudíž s ohledem na požadavek ve SMĚRNICI mohla být u těchto zaměstnanců kratší než maximální povolená délka.¹⁰

Termínem „dlouhodobý projekt“ myslím případy, kdy posouzení kvality výsledků práce zaměstnance je možné až v delším horizontu, jelikož výstupy z práce a jejich kvalita nejsou oproti pracím „krátkodobého projektu“ patrný buďto přímo na odpracované směně, či v řádu dnů. Profesemi, které pod tento termín mohou spadat, mohou například být truhlář, učitel, programátor, architekt atd. U této kategorie zaměstnanců bude povětšinou nutná delší doba pro posouzení kvality výkonu práce, kdy tento argument bude nosným argumentem odůvodňující sjednání zkušební doby v maximálně možné přípustné délce.

Výše uvedená posouzení nutná pro odůvodnění smyslu a účelu zkušební doby však nekolerují s tím, zda se jedná o zaměstnance či vedoucího zaměstnance. Zároveň posouzení, o kterou kategorii zaměstnance se na základě kritéria povahy práce jedná by však mělo být dle mého názoru vždy individuální, a nikoliv zákonodárcem stanovené.

V rámci výzkumu za účelem zjištění otázky, zda je požadavek SMĚRNICE na zohlednění povahy práce při sjednání délky zkušební doby, jsem se rozhodl porovnat, jak požadavku přistoupily jiné členské státy EU.

Francouzský právní řád upravuje zkušební dobu v Code du travail. Dle článku L1221-19 může být maximální délka zkušební doby u 1) manuálních a administrativních pracovníků 2 měsíce; 2) vedoucích pracovníků a techniků 3 měsíce; 3) manažerů 4 měsíce.¹¹ Francouzské právo tedy více diferencuje typy zaměstnání na základě povahy práce, čímž detailněji implementuje požadavek SMĚRNICE na kritérium povahy práce.

Jako protiklad jsem si za účelem porovnání vybral právní úpravu Spolkové republiky Německo. Tuto zemi jsem si vybral jednak z důvodu, že se jedná o zemi sousedící s Českou republikou, kde je určitá část českých občanů

⁹ S ohledem na kritérium povahy práce.

¹⁰ § 35 odst. 1 písm. a) a b) ZP – 3 měsíce u zaměstnanců, 6 měsíců u vedoucích zaměstnanců.

¹¹ Article L1221-19 Code du travail: „Pracovní smlouva na dobu neurčitou může obsahovat zkušební dobu, jejíž maximální délka je: 1° Pro manuální a administrativní pracovníky dva měsíce; 2° u vedoucích pracovníků a techniků tři měsíce; 3° pro manažery čtyři měsíce.“

zaměstnána,¹² česká právní teorie se na německou častokrát odkazuje¹³ a v neposlední řadě posuzovanou otázku upravuje narozdíl od uvedené francouzské právní úpravy odlišně. Německá právní úprava nedisponuje uceleným zákoníkem práce. Z toho důvodu je právní úprava zabývající se zkušební dobou roztroušená do více zákonů. Pracovní vztahy jsou obecně upraveny v *lex generalis* – Bürgerliches Gesetzbuch (dále „BGB“). Dle § 622 odst. 3. BGB nesmí být zkušební doba obecně delší než 6 měsíců.¹⁴ Vedle *lex generalis* existuje *lex specialis* – Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge (dále „TzBfG“), který upravuje částečné pracovní úvazky a pracovní smlouvy na dobu určitou. Ustanovení § 15 odst. 3 TzBfG pak kopíruje znění SMĚRNICE, když říká, že sjednaná zkušební doba musí být přiměřená předpokládané době trvání pracovního poměru na dobu určitou a povaze práce.¹⁵ V nedávné minulosti se sporem souvisejícím s tímto ustanovením zabýval ve svém rozsudku se sp. zn. 3 Sa 81/23¹⁶ Šlesvicko-Holštýnský soud. V souzeném případě došlo mezi žalobcem (zaměstnancem) a žalovaným (zaměstnavatelem) k uzavření pracovního poměru na zkoušku.¹⁷

¹² FIALA, A. Za práci dojíždí do ciziny přes 56 tisíc Čechů. Nejvíce do Německa, míří ale i do Británie. ČT24 [online]. 2019 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/ekonomika/za-praci-dojizdi-do-ciziny-pres-56-tisic-cechu-nejvic-do-nemecka-miri-ale-i-do-britanie-60104>

¹³ Např. Melzer a kol. častokrát v rámci svých komentářů (viz MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník. Velký komentář. Svazek I.* § 1–117. Praha: Leges, 2013) zachází pro inspiraci i do německého BGB.

¹⁴ § 622 odst. 3 BGB: „*Během sjednané zkušební doby, nejdéle však po dobu šesti měsíců, lze pracovní poměr ukončit s dvoutýdenní výpovědní lhůtou.*“ § 622 odst. 4 BGB: „*Ustanovení odchýlná od odstavců 1 až 3 mohou být dohodnuta v kolektivní smlouvě. V rámci působnosti takové kolektivní smlouvy se odchýlná ustanovení kolektivní smlouvy použijí mezi zaměstnavateli a zaměstnanci, kteří nejsou vázáni kolektivními smlouvami, pokud se na jejich použití dohodli.*“ Ustanovení § 622 odst. 4 BGB tedy umožňuje odchýlení se i od odst. 3 prostřednictvím kolektivní smlouvy.

¹⁵ § 15 odst. 3 TzBfG: „*Pokud je zkušební doba sjednána pro pracovní poměr na dobu určitou, musí být přiměřená očekávané délce trvání pracovního poměru na dobu určitou a povaze práce.*“

¹⁶ Rozhodnutí Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein, Germany, ze dne 18. 10. 2023, č. 3 Sa 81/23. Dostupné z: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/JURE240001212>

¹⁷ ASCHEID, R. a kol. *Kündigungsrecht Großkommentar zum gesamten Recht der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Právní systém beck-online.* beck.de [online]. [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: [41](https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fapsko_7%2Fbgb%2Fcont%2Fapsko.bgb.p622.glvgl2.glb.htm&pos=3&hlwords=on: „Pracovní poměr na zkoušku je tedy pracovní poměr uzavřený za účelem vyzkoušení a vzájemného poznání, který má skončit, pokud se během zkušební doby ukáže, že není možné pracovat společně dlouhodobě.“</p>
</div>
<div data-bbox=)

Žalovaný se pak pracovní poměr rozhodl rozvázat, přičemž žalobce namítal skrze žalobu neplatnost rozvázání. V posuzovaném případě se pak soud musel i zabývat zněním § 15 odst. 3 TzBfG, přičemž soud uzavřel, že určení délky zkušební doby se řídí pomocí následujících kritérií.

Prvním hlavním kritériem je předpokládaná doba trvání pracovního poměru, respektive poměr mezi délkou trvání pracovního poměru a zkušební doby. Dle soudu je délka 6 měsíců zkušební doby přijatelná, vyjma pracovních poměrů na dobu určitou s délkou trvání méně než 12 měsíců. V takových případech je u zkušební doby přijatelná pouze délka, která činí polovinu délky trvání pracovního poměru.¹⁸

Přiměřenost sjednané délky zkušební doby s ohledem na povahu práce je pak dle soudu druhým kritériem, kritériem vedlejším – korekčním. Přiměřenost tohoto kritéria prokazuje zaměstnavatel v okamžiku, kdy sjednal zkušební dobu o délce, která je v rozporu s prvním kritériem, tedy je delší než 6 měsíců nebo polovina sjednané délky trvání pracovního poměru na dobu určitou s délkou trvání 12 a méně měsíců.¹⁹

V kontextu uvedených právních řádů cizích zemí, rozhodnutí německého soudu a mnou nastíněné úvaze o dostatečnosti naplnění požadavku SMĚRNICE při rozlišení zaměstnanců na zaměstnance a vedoucí zaměstnance, docházím já osobně k následujícímu názoru. Dle mého názoru není rozlišení povahy práce v české právní úpravě z hlediska určení délky

¹⁸ Rozhodnutí Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein, Germany, ze dne 18. 10. 2023, č. 3 Sa 81/23, bod 85. Dostupné z: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/JURE240001212>: „a) S ohledem na časový vztah – s ohledem na oblast působnosti podle práva Unie (smlouvy na dobu určitou s dobou trvání kratší než dvanáct měsíců) a zkušební dobu v délce šesti měsíců, kterou uznává právo Unie – je zkušební doba zahrnující polovinu doby trvání smlouvy na dobu určitou vhodná.“. Srov. ROLFS, Ch. BeckOK Arbeitsrecht. 70. vyd. Právní systém becke-online.beck.de [online]. [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fbeckokarbr_70%2Ftzbfg%2Fcont%-2Fbeckokarbr.tzbfg.p15.gld.htm&pos=1&hlwords=on: „Šestiměsíční zkušební dobu však již nelze plošně sjednat pro pracovní poměry na dobu určitou s délkou trvání kratší než dvanáct měsíců.“.

¹⁹ Rozhodnutí Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein, Germany, ze dne 18. 10. 2023, č. 3 Sa 81/23 [online]. Dostupné z: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/JURE240001212>: „b) Druhé kritérium druhu činnosti je třeba chápat jako korekční kritérium: je stanovena minimální zkušební doba v závislosti na konkrétní činnosti, která se použije, pokud zkušební doba podle vzorce prvního faktoru (vztah mezi délkou doby určité a zkušební dobou) nedosahuje minimální délky podle druhého faktoru (délka zkušební doby v závislosti na konkrétní činnosti) [...] (odst. 88). c) Důkazní břemeno ohledně tohoto druhého faktoru leží na zaměstnavateli, pokud chce sjednat delší zkušební dobu, než vyplývá z prvního faktoru... (odst. 88).“.

zkušební doby u pracovních poměrů na dobu určitou dostatečné. Český zákonodárce by měl dle mého názoru obdobně jako zákonodárce německý zavést do ZP ustanovení, které je obdobné § 15 odst. 3 TzBfG. Tedy například by se za § 35 odst. 5 ZP měl vložit odst. 6 se zněním: „*Délka zkušební doby u pracovního poměru na dobu určitou musí být přiměřená povaze sjednané práce*“.

Přiměřenost by se pak posuzovala z hlediska smyslu a účelu zkušební doby, přičemž nosným kritériem pro rozlišení by mohlo být právě výše nastíněné rozlišení povahy práce na práci krátkodobého nebo dlouhodobého charakteru, nikoliv rozlišení na zaměstnance a vedoucí zaměstnance. Rozlišení na zaměstnance a vedoucí zaměstnance by tak mělo sloužit pro určení maximální možné povolené délky zkušební doby a rozlišení na zaměstnance s povahou práce krátkodobého a dlouhodobého charakteru zase pro určení maximální možné přípustné délky zkušební doby. Nově vložené ustanovení by tak sloužilo jako korekční prvek pohybující se v maximální možné povolené délce zkušební doby,²⁰ nikoliv jako korekční prvek v případě odchýlení se od maximální možné povolené délce zkušební doby, jak uzavírá německý soud.²¹

Znění článku 8 odst. 3 SMĚRNICE a bodu 28 recitálu SMĚRNICE²² v kontextu uvedeného rozsudku²³ však může také zakládat otázku, zda ustanovení o maximální možné povolené²⁴ délce zkušební doby je ustanovením dispozitivním a nikoliv kogentním. Česká judikatura dlouhodobě zastává názor, že se jedná o ustanovení kogentní. Toto vychází z rozsudku Nejvyššího soud

²⁰ § 35 odst. 1 písm. a) a b) ZP – u zaměstnanců 3 měsíce, u vedoucích zaměstnanců 6 měsíců.

²¹ Rozhodnutí Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein, Germany, ze dne 18. 10. 2023, č. 3 Sa 81/23. Dostupné z: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/JURE240001212>

²² Článek 8 odst. 3 věta první SMĚRNICE: „Členské státy mohou výjimečně stanovit delší zkušební doby v případech, kdy to vyžaduje povaha zaměstnání, nebo je to v zájmu pracovníka.“ Část věty druhé bodu 28 recitálu do směrnice: „Výjimečně by to mělo být možné, aby zkušební doba byla delší než šest měsíců v případech...“

²³ Rozhodnutí Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein, Germany, ze dne 18. 10. 2023, č. 3 Sa 81/23. Dostupné z: <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/JURE240001212>

²⁴ § 35 odst. 1 písm. a) a b) ZP.

pod sp. zn. 21 Cdo 127/2001.²⁵ Na toto pak navazuje česká právní věda.²⁶ Tento rozsudek však byl učiněn ještě před SMĚRNICÍ. Je tedy na místě vést diskuzi, zda v kontextu SMĚRNICE a jejich jednotlivých požadavků by neměly být dosavadní závěry o kogentnosti ustanovení § 35 odst. 1 písm. a) a b) revidovány.

Osobně docházím k závěru, že se nadále jedná o ustanovení kogentní. Svůj názor opírám především o zásadu zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance.²⁷ Zaměstnanec je totiž v tomto případě v postavení slabší strany.²⁸ Pokud by ustanovení bylo dispozitivní, udržovala by případná delší zkušební doba v nejistotě dobu delší než je nutná, což je pro zaměstnance jevem negativním a tudíž by dle mého názoru byla situace v rozporu s dobrými mravy.

3 Závěr

V tomto příspěvku jsem nastínil jednotlivé požadavky SMĚRNICE na institut zkušební doby a zhodnotil, zda je česká právní úprava dostatečně implementovala. V rámci svého výzkumu jsem jednak upozornil na problematiku

²⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2001, sp. zn. 21 Cdo 127/2001: „Z § 31 odst. 1 ZPr vyplývá, že zkušební doba nesmí být sjednána na dobu delší než tři měsíce. Kdyby účastníci sjednali zkušební dobu delší než tři měsíce (a jejich ujednání by bylo v tomto směru pro rozpor se zákonem neplatné), jakož i v případě, že účastníci při sjednání zkušební doby vůbec neurčili, jak dlouho má trvat, je třeba z § 31 odst. 1 ZPr dovodit, že zkušební doba činí tři měsíce ode dne vzniku pracovního poměru. Není proto správný názor dovolatele, že sjednání zkušební doby v pracovní smlouvě bez uvedení délky jejího trvání je neplatné.“

²⁶ Např. JELÍNEK, T. In: VALENTOVÁ, K. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 118: „Pokud by zkušební doba byla přesto sjednána delší, případně by nebyla její délka stranami určena vůbec, činí zkušební doba 3 měsíce ode dne vzniku pracovního poměru [...] Sjednání delší než zákonem stanovené a povolené zkušební doby nemá za následek neplatnost celého ujednání, ale pouze neplatnost částečnou (§ 576 ObčZ), a to v té části ujednání o zkušební době přesahující maximálně přípustné 3 měsíce.“ Srov. BĚLINA, M. In: PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 104: „Pokud by byla sjednána zkušební doba na dobu delší než 3, resp. 6 měsíců, kloni se dosavadní judikatura k tomu, že by šlo pouze o částečnou neplatnost té části pracovní smlouvy, ve které byla sjednána doba přesahující nejvýše přípustnou dobu tří, resp. šest měsíců“.

²⁷ Zakotvené v § 1a odst. 1 ZP.

²⁸ K tomuto docházím na základě skutečností, že v případě zrušení poměru ve zkušební době zaměstnanci jednak neběží výpovědní doba (tudíž zaměstnavatel nemusí zaměstnanci nadále platit za práci, na kterou ho nadále nechce využívat), zaměstnavatel nemusí zaměstnanci udávat výpovědní důvody zakotvené v § 52 ZP (což mu dává větší flexibilitu) a v neposlední řadě nevzniká zaměstnanci právo na odstupné v souladu s § 67 ZP.

požadavku na zohlednění povahy práce²⁹ při určení délky zkušební doby, přičemž jsem došel k závěru, že dle mého osobního názoru není tento požadavek českou právní úpravou dostatečně implementován a nabídl jsem své vlastní řešení. Dále jsem vznesl otázku, zda by vzhledem k vývoji pracovního práva neměly být nově ustanovení § 35 odst. 1 písm. a) a b) ZP chápány jako dispozitivní a nikoliv kogentní. Osobně se domnívám, že by tomu tak být nemělo, což jsem podložil svými argumenty, i přesto bych byl ovšem rád, kdyby se v této otázce vedla odbornější diskuze.

References

- ASCHEID, R. a kol. *Kündigungsrecht Großkommentar zum gesamten Recht der Beendigung von Arbeitsverhältnissen. Právní systém beck-online.beck.de* [online]. [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fapsko_7%2Fbgb%2Fcont%2Fapsko.bgb.p622.glv.glb.htm&pos=3&hlwords=on
- BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-951-8.
- FIALA, A. Za prací dojíždí do ciziny přes 56 tisíc Čechů. Nejvíce do Německa, míří ale i do Británie. *ČT24* [online]. 2019 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/ekonomika/za-praci-dojizdi-do-ciziny-pres-56-tisic-cechu-nejvic-do-nemecka-miri-ale-i-do-britanie-60104>
- HŮRKA, P. a kol. *Pracovní právo*. 2. upravené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-540-1.
- KOTTNAUER, A. a kol. *Zákoník práce: Komentář s judikaturou. Právní systém aspi.cz* [online]. [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.aspi.cz/products/lawText/13/75/1/2#c_88199
- MELZER, F., TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník. Velký komentář. Svazek I. § 1–117*. Praha: Leges, 2013. ISBN 978-80-87576-73-1.
- PICHT, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. ISBN 978-80-7552-609-0.

²⁹ Zakotvené v čl. 8 odst. 2 SMĚRNICE.

ROLFS, Ch. BeckOK Arbeitsrecht. *Právní systém beck-online.beck.de* [online]. 70. vyd. [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fkomm%2Fbeckokarbr_70%2Ftzbfg%2Fcont%2Fbeckokarbr.tzbfg.p15.gld.htm&pos=1&hlwords=on

VALENTOVÁ, K. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-889-4.

VYSOKAJOVÁ, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024. ISBN 978-80-7676-803-1.

Bürgerliches Gesetzbuch.

Code du travail.

Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 11. 2001, sp. zn. 21 Cdo 127/2001.

Rozhodnutí Landesarbeitsgericht Schleswig-Holstein, Germany, ze dne 18. 10. 2023, č. 3 Sa 81/23. Dostupné z: <https://www.gesetzesrechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/JURE240001212>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. června 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1152>

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Zákon č. 281/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Contact – e-mail

493748@mail.muni.cz

VÝZVY SOCIÁLNEJ POLITIKY V KONTEXTE DANE Z NEHNUTEĽNOSTÍ

Júlia Hoffmanová

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Slovenská republika

Abstract in original language

Daň z nehnuteľností je v podmienkach Slovenskej republiky klasifikovaná ako miestna daň a predstavuje majetkovú daň fakultatívnej povahy. Tento príspevok sa zaoberá výzvami sociálnej politiky v kontexte dane z nehnuteľností. Cieľom tohto príspevku je posúdiť vplyv súčasného systému dane z nehnuteľností v Slovenskej republike na výzvy sociálnej politiky so zameraním sa na sadzbu dane z nehnuteľností ako jeden zo základných daňových prvkov a zhodnotiť ako zásahmi štátu dochádza k nepriamemu ovplyvňovaniu daňovej politiky v obci.

Keywords in original language

Daň z nehnuteľností; sociálna politika; sadzba dane; sociálne balíčky; miestne dane.

Abstract

In the conditions of the Slovak Republic, property tax is classified as a local tax and represents a facultative property tax. This article addresses the challenges of social policy in the context of property tax. The aim of this article is to assess the impact of the current property tax system in the Slovak Republic on the challenges of social policy, focusing on the property tax rate as one of the basic tax elements, and to evaluate how state interventions indirectly influence tax policy in the municipality.

Keywords

Property Tax; Social Policy; Tax Rate; Social Packages; Local Taxes.

1 Úvod

V súčasnej dobe, kedy ekonomické a sociálne podmienky podliehajú dynamickému vývoju, je nevyhnutné, aby sociálna politika bola schopná pružne reagovať na vzniknuté zmeny a výzvy. Jednou z oblastí, ktorá je pre podporu sociálnej politiky kľúčová, je daňová politika a konkrétne daň z nehnuteľností.

Daň z nehnuteľností predstavuje významný zdroj príjmov pre miestny rozpočet, ale zároveň má dopad aj na sociálnu politiku. Táto daň môže byť nástrojom na redistribúciu bohatstva, ale môže tiež byť zdrojom sociálnej nespravodlivosti. Je tomu tak z dôvodu, že výška a spôsob výberu dane z nehnuteľností môže mať významný vplyv na sociálne a ekonomické podmienky obyvateľstva. Význam tejto dane sa z hľadiska sociálnej politiky prejavuje v tom, že na jednej strane predstavuje významný príjem pre miestny rozpočet, ktorý môže byť využitý na financovanie verejných služieb, no na strane druhej však môže mať vplyv na vznik sociálnej nerovnosti, pretože spôsob, akým je daň vyberaná, môže viesť k disproporciám medzi občanmi.

S účinnosťou od 1. novembra 2004 je v podmienkach Slovenskej republiky daň z nehnuteľností regulovaná Zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (ďalej „ZoMD“). Problematika právnej úpravy dane z nehnuteľností je dlhodobo predmetom diskusií ako na úrovni predstaviteľov vlády, tak aj na úrovni akademickej obce napr. Radvan (2012)¹; Maličková (2017)²; Katkovič (2018)³; Kačaljak, Hlinka (2022)⁴; Vartašová (2023)⁵; Radvan,

¹ RADVAN, M. *Místní daně*. Wolters Kluwer ČR, 2012.

² MALIČKÁ, L. The role of immovable property taxes in the EU countries – taxes on land, buildings and other structure in sub-national tax revenues under the conditions of tax decentralization. In: *Acta Universitatis Agriculturae et silviculturae Mandeliana Brunensis*. 2017, roč. 65. DOI: <https://doi.org/10.11118/actaun201765041383>

³ KATKOVIČ, M. Sadzba dane z nehnuteľností vo svete judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum, Ústavnoprávne východiská finančného práva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018.

⁴ KAČALJAK, M., HLINKA, T. Právne limity ukladania dane z nehnuteľností na Slovensku. In: LAZORÍKOVÁ, E., POPOVIČ, A., VARTAŠOVÁ, A. *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2022. ISBN 978-80-574-0145-2.

⁵ VARTAŠOVÁ, A. Miestne dane (a daň z nehnuteľností) – Vybrané problémy komparatívneho výskumu. In: *Stav a Perspektívy verejných financií v EÚ*. Košice: ŠafárikPress, 2022.

*Svobodová (2023)*⁶. Keďže výnos z dane z nehnuteľností je jedným z najvýznamnejších zdrojov príjmov rozpočtu obce ako samostatnej jednotky⁷, máme za to, že adekvátnou legislatívnou úpravou je možné dosiahnuť, aby sa daň z nehnuteľností vyberala a využívala takým spôsobom, ktorý podporuje sociálnu spravodlivosť a rovnosť medzi jednotlivcami.

Cieľom tohto príspevku je, s využitím štandardných vedeckých metód (analýza, historická metóda, dedukcia a syntéza) posúdiť vplyv súčasného systému dane z nehnuteľností v Slovenskej republike na výzvy sociálnej politiky so zameraním sa na sadzbu dane z nehnuteľností ako jeden zo základných daňových prvkov a zhodnotiť ako zásahmi štátu dochádza k nepriamemu ovplyvňovaniu daňovej politiky v obci.

2 Legislatívna úprava dane z nehnuteľností v Slovenskej republike

§ 2 ods. 1 ZoMD predstavuje legislatívny základ pre právomoc obcí ukladať daň z nehnuteľností. Následne k samotnému ukladaniu dane z nehnuteľností obcou dochádza *na základe zákona* (ZoMD) vo forme všeobecne záväzného nariadenia obce (ďalej „VZN“). VZN možno charakterizovať ako podzákonný, všeobecne záväzný právny predpis nižšej právnej sily vydávaný na základe zákona⁸.

V zmysle a na základe podmienok vymedzených v ZoMD, sú obce, vo forme VZN, oprávnené rozhodovať o zavedení predmetnej dane, jej zrušení a zmene niektorých daňových prvkov. Obce sú teda autonómne v rozhodovaní o vyberaní dane z nehnuteľností na svojom území a stanovení jej konkrétnych podmienok tak, aby vyhovovali miestnym potrebám a pomerom.

⁶ RADVAN, M., SVOBODOVÁ, T. Recurrent Property Tax Control in the Czech Republic. In: *Bialystok Legal Studies*, 2023, roč. 28, č. 2.

⁷ BUJŇÁKOVÁ, M., ROMANOVÁ, A. Zamyslenie sa nad ideou zavedenia zdaňovania nehnuteľností na princípe trhovej hodnoty. In: SUCHOŽA, J., HUSÁR, J. (eds.). *Právo, obchod, ekonomika IV*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2014, s. 57–71.

⁸ KATKOVČIN, M. Sadzba dane z nehnuteľností vo svete judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum, Ústavnoprávne východiská finančného práva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018.

V zmysle ZoMD je daň z nehnuteľností súhrnným pomenovaním pre daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome. Pre každú z týchto daní ZoMD osobitne definuje základné prvky dane, a teda daňovníka dane, predmet dane, základ dane a sadzbu dane. V § 17 a nasl. ZoMD v rámci spoločných ustanovení pre daň z nehnuteľností upravuje najmä oslobodenie od dane a zvýšenie dane, ale aj vznik a zánik daňovej povinnosti a otázky týkajúce sa správy dane.

Práve prostredníctvom určovania sadzby dane presadzujú obce vlastnú politiku pri zohľadnení vlastných potrieb a špecifických podmienok obce. Od nadobudnutia účinnosti ZoMD sú obce oprávnené upraviť výšku sadzby dane prostredníctvom VZN⁹. Obce môžu sadzbu dane zvýšiť alebo znížiť, prípadne môžu stanoviť rozličné sadzby dane pre rôzne časti obce. Táto flexibilita dispozície s výškou sadzby dane poskytuje obci možnosť zvýšenia vlastných finančných zdrojov nevyhnutných na zabezpečenie úloh, ktoré plní v zmysle všeobecne záväzných predpisov¹⁰.

3 Sadzba dane z nehnuteľností

Nakoľko obce disponujú právomocou rozhodnúť o výške sadzby dane, je potrebné dbať na to, aby nedochádzalo k zneužívaniu tejto právomoci. Obec má svojim konaním a rozhodovaním zabezpečiť, aby daňovníci neboli ekonomicky zaťažení nad nevyhnutnú mieru a zároveň, aby príjmy vybrané od daňovníkov boli využité čo najefektívnejšie. ZoMD vo svojich ustanoveniach¹¹ využíva pojem „*podľa miestnych podmienok*“. Z takejto úpravy je možné identifikovať, že je povinnosťou obce, aby pred úpravou či už sadzby dane alebo iných daňových prvkov skúmala nielen samotnú existenciu miestnych podmienok, ale aj skutočnosť, či aktuálne miestne podmienky možno považovať za legitímny dôvod pre úpravu výšky sadzby dane¹². Za týmto účelom možno poukázať na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej

⁹ Pred nadobudnutím účinnosti ZoMD bola sadzba dane z nehnuteľností upravená exaktné zákonom bez možnosti dispozície zo strany obcí.

¹⁰ BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019, s. 376.

¹¹ Napr. v ustanovení § 8 ods. 2, § 12 ods. 2, ods. 3 a ods. 7, § 16 ods. 2 a ods. 3, § 17 ods. 2.

¹² KAČALJAK, M., HLINKA, T. Právne limity ukládania dane z nehnuteľností na Slovensku. In: LAZORÍKOVÁ, E., POPOVIČ, A., VARTAŠOVÁ, A. *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2022, s. 158.

„NSSR“) zo dňa 28. 4. 2011, sp. zn. 8Sžf/22/2010. Predmetom prieskumu v danom konaní bola miera diskrecie obce pri úprave sadzby dane na svojom území. V konkrétnej rovine súd prejednával stav, kedy bola žalobcovi (daňovníkovi) zo strany obce „M.“ vyrubená daň, ktorá podľa argumentácie žalobcu mala účelový charakter a považoval ju za šikanózný výkon práva. Žalobca tiež identifikoval rozpor s dobrými mravmi a poukázal na prípadné zneužitie práva zo strany obce. VZN č. 1/2008 obce „M.“ stanovilo pre daňovníka 12násobok 0,25% (ročná sadba dane z pozemkov) zo základu dane za m² pôdy, resp. trvalých trávnatých porastov, v dôsledku čoho výška dane z nehnuteľností prekročila celkovú hodnotu nehnuteľností. V prípade splnenia uloženej povinnosti, a teda zaplatenia vyrubenej dane, by to znamenalo zánik spoločnosti aj s následkom zrušenia pracovných miest. NSSR však vo svojom rozhodnutí odmietol argumenty žalobcu a potvrdil predchádzajúce rozhodnutie krajského súdu v tejto veci, podľa ktorého bolo VZN obce „M.“ č. 1/2008 vydané v súlade so ZoMD, nakoľko § 8 ods. 2 ZoMD umožňuje, aby obec daňovníkom miestnej dane z nehnuteľností stanovila sadzbu dane najviac vo výške 20násobku minimálnej sadzby dane. V tejto súvislosti dodávame, že v súčasnom znení ZoMD už v § 17a ustanovuje, že pre stanovenie odlišnej sadzby dane v jednotlivjej časti obce je nevyhnutné, aby sa v nej nachádzal minimálny počet 5% daňovníkov dane z nehnuteľností.

V tejto súvislosti máme za to, že za účelom predídenia konfliktu s výzvami sociálnej politiky je potrebné zabezpečiť, aby obce nezneužívali svoju právomoc rozhodnúť o výške sadzby dane z nehnuteľností. Stanovenie sadzby dane na úroveň, ktorá prevyšuje primerané ekonomické zaťaženie daňovníkov nad nevyhnutnú mieru, môže mať závažné negatívne dopady na sociálnu politiku, sociálnu spravodlivosť a rovnosť medzi jednotlivcami. Príkladom môže byť vyššie načrtnutá situácia, kedy obec stanovila sadzbu dane tým spôsobom, že celková výška dane vo výsledku prevýšila hodnotu nehnuteľností. Rovnaké či obdobné konania môžu viesť k zániku prosperujúcich spoločností a k strate pracovných miest, čo je v priamom rozpore s cieľmi sociálnej politiky, ktorá sa snaží čeliť sociálnym a ekonomickým ohrozeniam¹³ a zabezpečiť sociálnu stabilitu a ochranu¹⁴. Súčasne by bolo

¹³ CHRENEKOVÁ, M. a kol. *Sociálny rozvoj vidieka a sociálna politika*. Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2021, s. 43.

¹⁴ BEBLAVÝ, M. *Sociálna politika*. 2012.

relevantné skúmať, do akej miery bolo zo strany obce zvýšenie sadzby dane opodstatnené a nediskriminačné a v akom rozsahu bolo zvýšenie príjmov v rozpočte obce efektívne využité.

3.1 Nepriame ovplyvňovanie daňovej politiky obcí v dôsledku zásahov štátu v meste Košice

Rozpočet obce možno považovať za základný nástroj finančného hospodárenia, prostredníctvom ktorého dochádza k financovaniu úloh a funkcií obcí v príslušnom kalendárnom roku¹⁵. Kompetencia obcí regulovať výšku sadzby dane na ich území patrí medzi základné nástroje, ktorými môžu obce reagovať na deficit verejných financií v ich rozpočte.

V meste Košice boli v období rokov 2013 až 2019 sadzby dane ustálené a mesto nepristúpilo k žiadnym zásadným úpravám. Ku výraznému zvýšeniu sadzby dane z nehnuteľností došlo s účinnosťou od 1. januára 2020, pričom tieto sadzby dane ostali v zásade bez zmeny až do konca roka 2023.

Zvýšenie sadzby dane prejednávalo mestské zastupiteľstvo v Košiciach dňa 12. decembra 2019. Návrh na zvýšenie predložil primátor mesta Košice Ing. Jaroslav Polaček, ktorý v dôvodovej správe uviedol, že príjmy mesta Košice získané z dane z nehnuteľností boli od roku 2013 v nezmenenej výške cca 20 mil. € ročne. Na druhej strane však výdavky mesta za rovnaké obdobie vzrástli zo sumy 140 mil. € (v roku 2012) na 235 mil. € (v roku 2019), čo predstavovalo nárast o 95 mil. € (67,8 %). Z toho sa bežné výdavky zvýšili o viac ako 70 mil. € (61,2 %). Dôvodom týchto zvýšených výdavkov boli najmä legislatívne zmeny a tzv. „sociálne balíčky“, ktoré prijala vláda a Národná rada SR. Problémom bolo tiež pribúdanie nových kompetencií pre samosprávy bez dostatočného finančného krytia zo strany štátu. V roku 2020 bola zvýšená aj nezdaniteľná časť základu dane z 19,2násobku životného minima na 21násobok, čo predstavovalo zníženie príjmov z podielových daní pre mestá a obce (pre mesto Košice vo výške cca 6 mil. €). Všetky tieto legislatívne zmeny spolu s nárastom kompetencií v roku 2020 znamenali pre mesto Košice zvýšenie bežných výdavkov o viac ako 10 mil. €. Po zohľadnení výpadku príjmov z podielových daní vo výške cca 6 mil. € a splátok úverov vo výške viac ako 5 mil. € bola podľa informácií

¹⁵ BABČÁK, V. *Základy Slovenského finančného práva*. Bratislava: EPOS, 2022, s. 220.

poskytnutých primátorom celková potreba finančných zdrojov minimálne 15 mil. €¹⁶. Tento návrh bol mestským zastupiteľstvom prijatý a nadobudol účinnosť k 1. januáru 2020.

Z dôvodovej správy k návrhu na zvýšenie sadzby dane vyplýva, že vplyv na zníženie príjmov v rozpočte mesta malo okrem iného aj prijatie tzv. „sociálnych balíčkov“. Vláda v danom období navrhovala implementovať niekoľko opatrení, z ktorých sa jedno, konkrétne výrazné zvýšenie daňového bonusu pri dani z príjmov fyzickej osoby, podarilo úspešne implementovať. Daňovým bonusom je suma, o ktorú sa daňovníkovi znižuje vypočítaná daň¹⁷. Zvýšenie daňového bonusu nastalo prijatím Zákona č. 232/2022 Z. z. o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej „Zákon o financovaní voľného času dieťaťa“), ktorý bol prijatý v skrátanom legislatívnom konaní a následne bol dňa 29. júna 2022 vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Prijatím tohto zákona došlo aj k novelizácii Zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov. Daň z príjmov fyzických osôb je podielovou daňou a celý daňový výnos z nej sa prerozdeľuje medzi obce a vyššie územné celky (ďalej „VÚC“). Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov definuje, že výnos dane z príjmov fyzických osôb je príjmom rozpočtov obcí vo výške 70% a príjmom rozpočtov VÚC vo výške 30%. Tým, že došlo ku zvýšeniu daňového bonusu, došlo automaticky a priamoúmerne aj k zníženiu daňového výnosu z dane z príjmov pre obce a VÚC, čo malo dopad na ich schopnosť financovať výkon svojich originárnych kompetencií. Tento zákon bol na Ústavnom súde Slovenskej republiky napadnutý samotnou Prezidentkou Slovenskej republiky (ďalej „Navrhovateľka“). Navrhovateľka okrem iného uvádzala, že predkladateľ návrhu predmetného zákona si nesplnil povinnosť uviesť všetky predpokladané finančné dôsledky schváleného zákona na rozpočet verejnej správy, ktorá mu vyplýva z Ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Navyše nebola ani splnená povinnosť účasti verejnosti na legislatívnom procese, teda v tomto prípade predovšetkým

¹⁶ Návrh zmien Všeobecne záväzného nariadenia mesta Košice č. 132 o miestnych daniach, Dôvodová správa k VZN č. 132 o miestnych daniach, 25. 11. 2019.

¹⁷ BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019, s. 296.

miest a samosprávnych krajov, ktoré by mohli včas varovať zákonodarcu pred negatívnymi vplyvmi prijímanej právnej úpravy.

Z Nálezu Ústavného Súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 13/2022-337, zo dňa 13. decembra 2020 ďalej vyplýva, že Navrhovateľka argumentovala, že hoci napadnutá úprava nepriniesla pre samosprávy nové úlohy, finančné prostriedky určené na plnenie existujúcich úloh boli výrazne znížené. To je v konečnom dôsledku totožné, akoby boli samosprávam pridelené nové úlohy bez poskytnutia dostatočného finančného krytia na ich realizáciu, aj keď sa počet úloh nezmenil. Napokon, z predmetného Nálezu vyplýva, že napadnutá právna úprava je skutočne protiústavná, a to aj s ohľadom na čl. 55a Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej „Zákon o rozpočtovej zodpovednosti“). Reakciou normotvornej zložky štátnej moci bola novelizácia problémového Zákona o financovaní voľného času dieťaťa, ktorými sa zákonodarcovi podarilo docieľiť to, že v konečnom dôsledku tento deroгаčný Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky nenašiel svoje právne účinky.

Z čl. 6 ods. 1 Ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti vyplýva, že: *„štát finančne nezabezpečuje platobnú schopnosť a nezodpovedá za platobnú schopnosť obce alebo vyššieho územného celku“* a ďalej v čl. 6 ods. 2 rovnakého zákona je uvedené, že *„ak zákon pri úprave pôsobnosti ustanovuje nové úlohy obci alebo vyššiemu územnému celku, štát na ich plnenie súčasne zabezpečí obci alebo vyššiemu územnému celku zodpovedajúce finančné prostriedky.“* V súvislosti so Zákom o financovaní voľného času dieťaťa však treba konštatovať, že štát neustanovil obciam nové úlohy, a preto im nebol povinný zabezpečiť zodpovedajúce finančné prostriedky, a to napriek tomu, že v dôsledku novej úpravy boli finančné prostriedky určené na plnenie existujúcich úloh výrazne znížené. V dôvodovej správe sa uvádza, že *„Dôvodom navrhovanej úpravy poskytovania daňového bonusu je pretrvávajúca nepriaznivá ekonomická situácia v mnohých rodinách s deťmi. Vzhľadom na negatívne finančné dopady z nevyhnutného obmedzenia (požastavenia) podnikateľskej aktivity zamestnávateľov počas uplynulého obdobia koronakrízy ako aj rastúcu obavu z nastávajúceho priebehu a dôsledkov vojenského konfliktu na Ukrajine, dosahované príjmy daňovníkov zo zárobkovej činnosti nie sú valorizované na dostatočnej miere a teda neodrážajú prudký nárast cien tovarov a služieb. Veľa rodín*

čelí narastajúcim finančným problémom a de facto je odkázaných na pomoc zo strany štátu“. Dôvodová správa v Prílohe č. 1, ktorá obsahuje doložku vybraných vplyvov ďalej konštatuje, že „*zmena výšky a spôsobu výpočtu daňového bonusu bude mať negatívny vplyv na výdavky štátneho rozpočtu a príjmy obcí a VÚC a v prevažnej miere pozitívny vplyv na rozpočet domácností*“¹⁸.

V tomto kontexte nachádzame závažný konflikt s cieľmi sociálnej politiky. Deklarovanou snahou zákonodarcu bolo prostredníctvom úpravy a zvýšenia daňového bonusu pomôcť domácnostiam, ktoré pocítili negatívne finančné dopady jednak koronakrízy, ako aj vojenského konfliktu na Ukrajine. Zákonodarca však pravdepodobne nezohľadnil negatívne dopady, ktoré so sebou zvýšenie daňového bonusu prinieslo. Ako sme už uviedli, daň z príjmov je podielovou daňou, a preto zvýšením daňového bonusu došlo k zníženiu daňových výnosov z dane z príjmov pre obce a VÚC. Pravdou je, že rozpočty územnej samosprávy pozostávajú z viacerých zdrojov financovania, medzi ktoré patria napríklad granty a transfery, miestne dane, príjmy z podnikania a z vlastníctva majetku a podobne. Podiel na výnose dane z príjmov však vo viacerých samosprávach zodpovedá viac ako polovici ich celkových bežných príjmov¹⁹.

V tejto súvislosti uvádzame ako príklad príjmy mesta Košice uvedené v dokumente „Záverečný účet mesta Košice za rok 2022“. Za rok 2022 bol v meste Košice výnos z dane z nehnuteľností vo výške 33 399 315,07 €, pričom výnos z dane z príjmov bol takmer vo výške 110 133 076,25 €, teda bol takmer trojnásobný. Celková výška bežných príjmov bola v danom roku na úrovni 222 228 362 €. Na uvedenom príklade je možné ilustrovať, akým dôležitým príjmom je pre rozpočet obce je výnos z dane z príjmov. V dôsledku jeho zníženia boli teda obce konfrontované s potrebou nájsť alternatívne spôsoby naplnenia ich rozpočtu a z toho dôvodu pristúpili o.i. k zvýšeniu dane z nehnuteľností, ktoré malo významný dopad na daňovníkov. Zjednodušene povedané, snahou štátu bolo pomôcť domácnostiam sanovať negatívne finančné dopady, avšak v dôsledku či už nepozornosti

¹⁸ Dôvodová správa k Vládnemu návrhu zákona o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁹ ŠTRKOLEC, M. Rozpočtový význam priamych daní (s dôrazom na daň z príjmov). In: BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky, ich vznik a eliminácia*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2020, s. 175.

alebo nedbanlivosti došlo k závažnému ohrozeniu rozpočtov obcí. S cieľom nápravy sa obce vysporiadali s problémom tak, že zvýšili sadzby dane z nehnuteľností, a tým opäť zatťažili daňovníkov, medzi ktorými sú aj osoby, ktoré boli adresátmi pomoci vo forme daňového bonusu. Môžeme a musíme sa v tejto súvislosti zamyslieť nad tým, či takýto postup možno považovať za nástroj riešenia sociálnych problémov v spoločnosti. Z nášho pohľadu táto situácia, ktorá vznikla v dôsledku nedbanlivosti zákonodarcu odporuje základným zásadám sociálnej politiky, keďže napriek pôvodnej idey štátu spočívajúcej v pomoci občanom a rodinám v ekonomicky náročných časoch, boli občania zatťažení v ešte vyššej miere skrz zvýšené daňové povinnosti. V tejto súvislosti považujeme za potrebné dodať, že poberateľom daňového bonusu môže byť len vybraná skupina daňovníkov. Nepatria medzi nich predovšetkým dôchodcovia, bezdetné rodiny či rodiny s deťmi nad 25 rokov, nezamestnaní a mnohí ďalší. Spravidla týmto osobám teda nielenže nebola poskytnutá pomoc vo forme daňového bonusu ale navyše boli dotknutí aj zvýšeným daňovým zatťažením. Záverom môžeme konštatovať, že plánované „sociálne balíčky“ by bolo možné presnejšie označiť ako „nesociálne balíčky“. Zvýšenie sadzieb sa dotklo ako fyzických osôb, tak aj podnikateľov, bez ohľadu na to, či tieto osoby boli vlastníkami nehnuteľností alebo „len“ nájomcami.

4 Záver

Daňovú politiku v oblasti dane z nehnuteľností možno v podmienkach Slovenskej republiky považovať za jeden z kľúčových faktorov pri podpore sociálnej politiky a daňovej spravodlivosti. V tomto príspevku sme sa venovali dani z nehnuteľností ako jednému z najdôležitejších príjmov obce, prostredníctvom ktorej obce presadzujú svoju vlastnú politiku pri zohľadnení vlastných potrieb a špecifických podmienok na vymedzenom území.

Cieľom tohto príspevku bolo posúdiť vplyv súčasného systému dane z nehnuteľností v Slovenskej republike na výzvy sociálnej politiky so zameraním sa na sadzbu dane z nehnuteľností ako jeden zo základných daňových prvkov a zhodnotiť, ako zásahmi štátu dochádza k nepriamemu ovplyvňovaniu daňovej politiky v obci.

Dospeli sme k záveru, že daň z nehnuteľností, najmä pokiaľ ide o stanovenie výšky sadzby dane zo strany obcí, môže významne ovplyvniť princíp daňovej spravodlivosti a tým aj sociálnu politiku v štáte. Vysoká miera diskrecie obcí pri určovaní sadzby dane z nehnuteľností môže na jednej strane prispieť k zvýšeniu príjmov v rozpočte obcí a tým aj k efektívnemu financovaniu verejných potrieb, no na druhej strane však môže viesť k vzniku sociálnej nespravodlivosti a nerovnosti medzi občanmi.

Zároveň máme za to, že zásahy štátu do sociálnej politiky, ako napríklad prijatie tzv. „sociálnych balíčkov“ a zvýšenie daňového bonusu, môžu mať nepriamy vplyv na daňovú politiku obcí. Tieto zásahy môžu viesť okrem iného k potrebe zvýšenia sadzby dane z nehnuteľností, aby bolo možné pokryť rastúce výdavky a finančné potreby obcí. Ako ukazuje príklad mesta Košice, takéto zásahy môžu viesť k významnému zvýšeniu sadzby dane z nehnuteľností a tým aj k zvýšeniu daňového bremena, ktoré zatťažuje daňovníkov.

References

- BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019. ISBN 978-80-562-0247-0.
- BABČÁK, V. *Základy Slovenského finančného práva*. Bratislava: EPOS, 2022. ISBN 978-80-562-0340-8.
- BEBLAVÝ, M. *Sociálna politika*. 2012.
- BUJŇÁKOVÁ, M., ROMANOVÁ, A. Zamyslenie sa nad ideou zavedenia zdaňovania nehnuteľností na princípe trhovej hodnoty. In: SUCHOŽA, J., HUSÁR, J. (eds.). *Právo, obchod, ekonomika IV*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2014. Dostupné z: https://poe.pravo.upjs.sk/wp-content/documents/POE_2014_zbornik.pdf [cit. 4. 3. 2024].
- CHRENEKOVÁ, M. a kol. *Sociálny rozvoj vidieka a sociálna politika*. Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, 2021. ISBN 978-80-552-2319-3
- MALIČKÁ, L. The role of immovable property taxes in the EU countries – taxes on land, buildings and other structure in sub-national tax revenues under the conditions of tax decentralization. In: *Acta Universitatis Agriculturae et silviculturae Mandeliana Brunensis*. 2017, roč. 65. DOI: <https://doi.org/10.11118/actaun201765041383>

KAČALJAK, M., HLINKA, T. Právne limity ukladania dane z nehnuteľností na Slovensku. In: LAZORÍKOVÁ, E., POPOVIČ, A., VARTAŠOVÁ, A. *Stav a perspektívy verejných financií v EÚ*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2022. ISBN 978-80-574-0145-2.

KATKOVČIN, M. Sadzba dane z nehnuteľností vo svete judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum, Ústavnoprávne východiská finančného práva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018. ISBN 978-80-7160-475-4.

VARTAŠOVÁ, A. Miestne dane (a daň z nehnuteľností) – Vybrané problémy komparatívneho výskumu. In: *Stav a Perspektívy verejných financií v EÚ*. Košice: ŠafárikPress, 2022. ISBN 978-80-574-0145-2.

RADVAN, M. *Místní daně*. Wolters Kluwer ČR, 2012.

RADVAN, M., SVOBODOVÁ, T. Recurrent Property Tax Control in the Czech Republic. In: *Białystok Legal Studies* [online]. 2023, roč. 28, č. 2. [cit. 2. 4. 2024]. Dostupné z: https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/15066/1/BSP_28_2_M_Radvan_T_Svobodova_Recurrent_Property_Tax_Control_in_the_Czech_Republic.pdf

ŠTRKOLEC, M. Rozpočtový význam priamych daní (s dôrazom na daň z príjmov). In: BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky, ich vznik a eliminácia*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, ŠafárikPress, 2020. ISBN 978-80-8152-876-7.

Dôvodová správa k Vládnemu návrhu zákona o financovaní voľného času dieťaťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Návrh zmien Všeobecne záväzného nariadenia mesta Košice č. 132 o miestnych daniach, Dôvodová správa k VZN č. 132 o miestnych daniach, 25. 11. 2019.

Contact – e-mail

julia.hoffmanova@student.upjs.sk

LEGE ARTIS V OHROŽENÍ?

Dominik Horký

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se bude zabývat pojetím *lege artis* v medicíně a jeho možných dopadech do pracovněprávních vztahů zdravotnických pracovníků. S ohledem na stále se zvyšující kvalitu poskytované péče ve zdravotnictví rostou i požadavky na náležitý odborný postup při jejím poskytování ze strany zdravotnických pracovníků. Ti jsou v důsledku toho v zásadě povinni neustále prohlubovat a zvyšovat svoji kvalifikaci, každé své rozhodnutí o postupu v léčbě řádně promyslet a náležitě zdůvodnit, a to vždy s ohledem na individualitu každého jednotlivého pacienta. Na dodržování náležité odborné úrovně poskytování zdravotních služeb je samozřejmě třeba klást důraz, nicméně podíváme-li se na podmínky, za kterých jsou zdravotničtí pracovníci povinni vykonávat svou práci, nemusí být dodržení náležitého odborného postupu při poskytování diagnózy či ošetření pacienta vždy samozřejmostí. Příspěvek si tak klade za cíl prostřednictvím metody kritické analýzy poukázat na možné problémy a nekonceptnost při povinnosti poskytovat zdravotní služby na náležité odborné úrovni na jedné straně, v porovnání s podmínkami výkonu práce zdravotnických pracovníků na straně druhé. Jinými slovy poukázat na to, zda a případně jak může být kvalita poskytované zdravotní péče ovlivněna náročností a množstvím vykonávané práce připadajícím v současné době na jednoho zdravotnického pracovníka a podmínkami jejího výkonu. V této souvislosti se tak příspěvek bude zabývat zejména recentním vývojem právní úpravy pracovní doby zdravotnických pracovníků, jejich odpovědností za porušení povinnosti postupovat na náležité odborné úrovni při poskytování zdravotní péče, porušováním některých základních pracovněprávních zásad ze strany poskytovatelů zdravotní péče či obecně základním vymezením pojmu *lege artis* a jeho širokého chápání ve vztahu ke zdravotníkům.

Keywords in original language

Lege artis; zdravotnický pracovník; právní odpovědnost; další dohodnutá práce přesčas; super-slужby.

Abstract

The article deals with the concept of *lege artis* in the field of medicine and its possible implications for the employment relations of healthcare professionals. Regarding the constantly increasing quality of care provided in the healthcare sector, the requirements for proper professional practice in its provision by healthcare professionals are also increasing. Consequently, healthcare professionals are, in principle, obliged to continuously enhance and improve their qualifications and to give adequate thought and justification to each decision to proceed with treatment, always considering the individuality of each patient. Certainly, the appropriate professional standard of health service provision should be emphasised, but if we look at the conditions under which health professionals are obliged to do their work, it is not always a matter of course for them to maintain appropriate professional practice when diagnosing or treating a patient. The aim of this article is to point out, through the method of critical analysis, the possible issues and non-conceptuality of the obligation to provide health services at the appropriate professional level on the one hand, compared to the conditions of work of health professionals on the other. In other words, to point out whether and, if so, how the quality of health care provided may be affected by the intensity and quantity of work currently performed per health care worker and the conditions under which it is performed. In this context, the article addresses in particular the recent development of the legal regulation of working time of health care workers, their liability for breach of the duty to act at a proper professional level in the provision of health care, breaches of some basic principles of labour law by health care providers or the general definition of the concept of *lege artis* and its extensive understanding in relation to health care workers.

Keywords

Lege artis; Health Worker; Legal Liability; Additional Agreed Overtime Work; 24-hour Services.

1 Úvod

Zdravotnictví je dynamicky se rozvíjející obor, který zažívá neustálý pokrok a děje se v něm stále něco nového. Jinak tomu není ani na poli práva, které musí reagovat na problémy, které se ve zdravotnictví objevují. Někdy je však tato reakce pomalá a nedostatečná, jindy dokonce celou situaci ještě zhoršuje, namísto aby jí pomohla řešit. Něčemu takovému můžeme být svědky v současné době v oblasti pracovního práva ve zdravotnictví.

Příspěvek si tak klade za cíl prostřednictvím metody kritické analýzy poukázat na možné problémy a nekonceptnost při povinnosti poskytovat zdravotní služby na náležité odborné úrovni na jedné straně, v porovnání s podmínkami výkonu práce zdravotnických pracovníků na straně druhé.

Nejdříve je věnována pozornost vůbec samotnému vymezení některých pojmů, mezi kterými má dominantní význam pojetí *lege artis* ve zdravotnictví. V tomto směru se pak příspěvek zabývá i analýzou vybraných soudních rozhodnutí vztahujících se k postupu (*non*) *lege artis* a dílem i právní odpovědností zdravotníků za porušení povinnosti postupovat *lege artis* při výkonu práce.

Následně je předmětem výkladu recentní vývoj právní úpravy organizace a výkonu práce ve zdravotnictví. Prostor je věnován zejména kritickému zhodnocení minulé, současné a možná i budoucí právní úpravy pracovněprávních vztahů ve zdravotnictví a souvislosti s poskytováním zdravotních služeb na náležité odborné úrovni.

2 Vymezení některých pojmů a souvislostí

2.1 Zdravotnický pracovník a poskytovatel zdravotních služeb

Hned ze začátku je třeba objasnit si dva základní pojmy, které budou často používány v celém následujícím textu, kdy pro jeho pochopení bychom se bez vysvětlení těchto pojmů neobešli. Těmito pojmy jsou zdravotnický pracovník a poskytovatel zdravotních služeb.

Koho právní úprava považuje za zdravotnického pracovníka¹ je stanoveno jednak v zákoně o lékařských povoláních,² a jednak v zákoně o nelékařských zdravotnických povoláních.³ Dle zákona o lékařských zdravotnických povoláních se za zdravotnického pracovníka považuje fyzická osoba, která vykonává zdravotnické povolání lékaře, zubního lékaře nebo farmaceuta.⁴ Dle zákona o nelékařských zdravotnických povoláních se potom za zdravotnického pracovníka považuje fyzická osoba, která vykonává zdravotnické povolání podle tohoto zákona,⁵ což je například povolání radiologického asistenta, zubního laboranta, nutričního terapeuta, zdravotnického záchranáře, všeobecné sestry či porodní asistentky.

Všechny osoby vykonávající tyto profese jsou potom oprávněny k poskytování zdravotních služeb dle zákona o zdravotních službách.⁶

Poskytovatelem zdravotních služeb je potom dle zákona o zdravotních službách fyzická nebo právnická osoba, která má oprávnění k poskytování zdravotních služeb podle tohoto zákona.⁷

Konkrétní vztah mezi poskytovatelem zdravotních služeb a zdravotnickým pracovníkem si lze představit například následovně. Nemocnice jakožto poskytovatel zdravotních služeb bude zároveň vystupovat v pozici zaměstnavatele vůči lékaři, který bude v dané nemocnici zaměstnán a bude zde působit jako zdravotnický pracovník.

2.2 Postup (*non*) *lege artis*

Samotný pojem *lex artis*, resp. *lege artis*, doslovně přeloženo *podle zákona umění*,⁸ vznikl zkrácením sousloví *de lege artis medicinae*, což se nejčastěji překládá jako

¹ Dále v textu označovaného také jako „zaměstnanec ve zdravotnictví“ či jen „zdravotník“.

² Zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o lékařských povoláních“).

³ Zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činnosti souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o nelékařských zdravotnických povoláních“).

⁴ Srov. § 2 písm. b) zákona o lékařských povoláních.

⁵ Srov. § 2 písm. b) zákona o nelékařských zdravotnických povoláních.

⁶ Srov. § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o zdravotních službách“).

⁷ Srov. § 2 odst. 1 zákona o zdravotních službách.

⁸ *Lege artis*. *Velký lékařský slovník* [online]. [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné z: <https://lekarske.slovníky.cz/pojem/lege-artis>

podle pravidel umění lékařského.⁹ Ačkoliv jde o pojem zaužívaný jak v odborné literatuře, tak v judikatuře soudů, právní úprava pracuje s jinou terminologií¹⁰ a legální definice tohoto pojmu tak v právní úpravě chybí.¹¹ Jedná se tedy o neurčitý právní pojem, jehož interpretace je ponechána v každém jednotlivém případě soudu.¹² Ten přitom vychází z právních předpisů upravujících obecně poskytování zdravotních služeb. Těmi nejzásadnějšími prameny práva, které nás v této souvislosti budou zajímat, jsou potom Úmluva o biomedicině¹³ a zákon o zdravotních službách.

Úmluva o biomedicině obsahuje v čl. 4 následující pravidlo: „*Jakýkoliv zárok v oblasti péče o zdraví, včetně vědeckého výzkumu, je nutno provádět v souladu s příslušnými profesními povinnostmi a standardy.*“ Přestože by všude měly platit alespoň nějaké základní principy, na kterých bude výkon lékařské praxe postaven, konkretizaci pojmu profesní povinnosti a standardy Úmluva ponechává na jednotlivých smluvních státech.¹⁴

Zákon o zdravotních službách potom na Úmluvu navazuje, když na několika místech upravuje povinnost poskytovat zdravotní služby na náležité odborné úrovni.¹⁵ Co se myslí náležitou odbornou úrovní poskytovaných zdravotních služeb je potom upraveno v ustanovení § 4 odst. 5, které zní: „*Náležitou odbornou úrovní se rozumí poskytování zdravotních služeb podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, při respektování individuality pacienta, s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti.*“ V souladu s výše uvedeným tak lze učinit mimo jiné závěr, že zákonný pojem náležitá odborná úroveň je vzhledem k právě uvedené definici synonymem k pojmu *lege artis*.¹⁶

⁹ MUNZAROVÁ, M. *Lege artis a respekt k individualitě nemocného*. In: PTÁČEK, R. a kol. *Lege artis v medicíně*. Praha: Grada, 2013, s. 171.

¹⁰ ŠUSTEK, P. a kol. *Zdravotnické právo*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 263.

¹¹ PRUDIL, L. *Právo pro zdravotnické pracovníky*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 2.

¹² ŠUSTEK a kol., op. cit., s. 265.

¹³ Úmluva ze dne 4. dubna 1997 publikovaná pod č. 96/2001 Sb. m. s. na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicině (dále „Úmluva o biomedicině“ nebo jen „Úmluva“).

¹⁴ ŠUSTEK a kol., op. cit., s. 273.

¹⁵ Jedná se např. o povinnost poskytovatele zdravotních služeb dle § 45 odst. 1 nebo o povinnost zdravotnického pracovníka dle § 49 odst. 1 písm. a), a tomu odpovídající právo pacienta dle § 28 odst. 2.

¹⁶ MACH, J. a kol. *Zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování. Zákon o specifických zdravotních službách. Praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 23.

Z definice náležité odborné úrovně tak vyplývají tři základní podmínky, kdy pouze při jejich kumulativním splnění v konkrétním případě bude možné konstatovat, že příslušný poskytovatel zdravotních služeb či zdravotnický pracovník postupoval *lege artis*.

První podmínkou je poskytování zdravotních služeb podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů. Tato podmínka nalézá svůj odraz v neustálém pokroku v oblasti zdravotnictví, v jehož důsledku je třeba poskytovat zdravotní služby vždy v souladu s nejnovějšími poznatky lékařské vědy. Naopak je-li zdravotní péče poskytována dle zastaralých, neúčinných, neověřených či nebezpečných postupů, bude označena za *non lege artis*.¹⁷ Pravidla vědy a uznávané medicínské postupy jsou v podstatě souborem odborných publikací, výsledků vědeckých výzkumů, stanovisek, doporučených postupů, metodik, závěrů odborných konferencí a mnoha jiných pramenů, které je třeba při poskytování zdravotních služeb vždy nějakým způsobem zohledňovat.¹⁸ Autory těchto v zásadě mimoprávních pramenů úpravy mohou být nejrůznější odborné společnosti, nezávislá sdružení, Ministerstvo zdravotnictví, ale také profesní samosprávné komory.¹⁹ Samozřejmě může v konkrétním případě připadat v úvahu vícero postupů, které všechny budou v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy, a při dodržení kteréhokoliv z nich tak bude dodržena povinnost postupovat *lege artis*.²⁰ V takovém případě pak výběr konkrétního postupu v konkrétní situaci provádí zdravotničtí pracovníci s ohledem na individualitu pacienta a konkrétní podmínky a objektivní možnosti, jak uvedeno dále.²¹

Druhou podmínkou je postup při respektování individuality pacienta. Její podstatou je vnímat každého pacienta skrze jeho jedinečnost, a to jak osobnostní, tak fyziologickou, spočívající ve specifčnosti každého lidského organismu. Jejím projevem je poté zejména povinnost poskytovatele zdravotních služeb a zdravotnických pracovníků řádně pacienta informovat o jeho

¹⁷ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1254/2011.

¹⁸ Dle Nálezů Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14, se za takové prameny mohou považovat i standardy Světové zdravotnické organizace.

¹⁹ ŠUSTEK a kol., op. cit., s. 276.

²⁰ MACH, J. *Lege artis* jako náležitá odborná úroveň poskytování zdravotních služeb. Co je a co není *lege artis* a kdo to posoudí? In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 24.

²¹ ŠUSTEK a kol., op. cit., s. 277.

zdravotním stavu a poskytované péči, kdy zdravotní služby lze pacientovi poskytnout až na zákonné výjimky pouze s jeho svobodným a informovaným souhlasem.²² V zásadě tak nelze postupovat *lege artis*, bude-li zdravotní péče poskytována proti vůli pacienta, a to i kdyby odpovídala současným poznatkům lékařské vědy.²³ Zároveň tato podmínka jistým způsobem modifikuje povinnost poskytovat zdravotní služby podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů, jelikož někdy je, právě s ohledem na individualitu pacienta (např. jeho věk či způsob života), nutné vybočit ze standardních způsobů léčby a aplikovat jinou, v daném případě specifickou léčbu, která však bude pro konkrétního pacienta účinnější než léčba obvyklým způsobem. I z tohoto důvodu nepůjde v takovém případě o postup *non lege artis*.²⁴ Nutné je však zdůraznit, že souhlas, který pacient ke své léčbě či zákroku dává, musí být skutečně informovaný. Tedy informace ohledně jeho zdravotního stavu a dalšího postupu musí být poskytnuta pro pacienta srozumitelně a pochopitelně, ale zároveň jasně a úplně, aby se mohl náležitě rozhodnout.²⁵ Judikatura potom zdůrazňuje, že poučení musí být takové, aby i laik mohl zvážit všechna rizika daného zákroku či léčby a rozhodnout se, zda je podstoupí či nikoliv.²⁶ Nelze tak přistoupit na stále se vyskytující případy, kdy je pacient poučen toliko *pro forma*, kdy pouze podepíše nějaké prohlášení, aniž by znal jeho skutečný obsah. V takovém případě by těžko šlo hovořit o postupu *lege artis*. Je pochopitelné, že s ohledem na velké množství pacientů a náročných lékařských zákroků se poskytovatelé zdravotních služeb snaží tato poučení jistým způsobem standardizovat, nicméně i v takových případech není možné ustoupit z požadavku na náležitý odborný postup při poskytování zdravotních služeb.²⁷

Poslední podmínkou je potom postup s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti. Je zřejmé, že není možné poskytovat vždy a všude

²² Srov. § 28 odst. 1, § 31 odst. 1 písm. a) a § 34 zákona o zdravotních službách a čl. 5 Úmluvy o biomedicině.

²³ MLYNÁŘOVÁ, D. *Lege artis* – konkrétní podmínky a objektivní možnosti. In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 42.

²⁴ ŠUSTEK a kol., op. cit., s. 278.

²⁵ ŠUSTEK, P., HOLČAPEK, T. *Informovaný souhlas. Teorie a praxe informovaného souhlasu ve zdravotnictví*. Praha: ASPI, 2007, s. 70.

²⁶ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2018, sp. zn. 25 Cdo 4162/2017.

²⁷ Ke standardizaci informovaného souhlasu srov. např. ŠUSTEK, HOLČAPEK, op. cit., s. 93–112.

zdravotní služby na té nejvyšší možné úrovni lékařské vědy. Není to možné jak po stránce ekonomické, tedy aby byly ve všech zdravotnických zařízeních dostupné ty nejnovější lékařské přístroje a technické vybavení, tak po stránce personální, tedy aby byl například všude přítomen specialista na každý jednotlivý úraz či chorobu, nebo aby bylo zajištěno stejné personální vybavení zdravotnického zařízení v pracovní dny během dne stejně jako ve svátky během noci.²⁸ Je tak zcela legitimní, pokud je jiné zdravotní služby schopna zajistit velká nemocnice v krajském městě oproti klinice v malé obci. Bez dalšího však nelze říct, že by poskytované služby v malé klinice nebyly poskytovány na náležité odborné úrovni.²⁹ Naopak by se dalo říct, že velkou část zdravotních služeb budou schopny poskytnout i menší poskytovatelé zdravotních služeb, kdežto jen vybrané zákroky budou schopny, vzhledem ke svému zázemí, provést pouze větší a vybavenější poskytovatelé. Pořád však zůstává poskytovateli zdravotních služeb a zdravotnickým pracovníkům povinnost postupovat podle pravidel vědy a uznávaných medicínských postupů. Nebudou-li toho vzhledem ke konkrétním podmínkám a objektivním možnostem schopni, ukládá jim zákon povinnost předat pacientovi písemné doporučení k poskytnutí příslušné specializované ambulantní, jednodenní nebo lůžkové péče, a za tímto účelem jej případně přesunout do jiného zdravotnického zařízení.³⁰ Současně je poskytovatelům zdravotních služeb umožněno, aby ukončili péči o pacienta, v případě, že ten s tím bude souhlasit, a předali jej do péče jiného poskytovatele.³¹ V neposlední řadě také zákon z výše uvedených důvodů umožňuje odmítnout přijetí pacienta do péče.³²

V této souvislosti je vhodné zmínit také judikaturu Nejvyššího soudu, který ve svých rozhodnutích definoval určitá pravidla či zásady poskytování zdravotních služeb vzhledem ke konkrétním podmínkám a objektivním možnostem. Jedná se zejména o povinnost hodnotit postup zdravotnického pracovníka při poskytování zdravotních služeb vždy *ex ante*, tedy z jeho pohledu a na základě informací, které tento zdravotnický pracovník měl v době, kdy

28 MLYNÁŘOVÁ, Dita. *Lege artis – konkrétní podmínky a objektivní možnosti*. In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 41, 49-50.

29 ŠUSTEK a kol., op. cit., s. 279.

30 Srov. § 47 odst. 5 zákona o zdravotních službách.

31 Srov. § 48 odst. 2 písm. a) zákona o zdravotních službách.

32 Srov. § 48 odst. 1 písm. a) zákona o zdravotních službách.

o daném postupu u pacienta rozhodoval. Současně Nejvyšší soud zdůrazňuje, že chyba v diagnóze sama o sobě ještě nemusí mít charakter jednání *non lege artis*. To by mohlo mít až porušení uznávaných lékařských postupů a metod při jejím stanovování,³³ spočívajícím například v jejich bezdůvodném nevyužití.³⁴ Díky této rozhodovací praxi Nejvyššího soudu se také neprosadil návrh Ministerstva zdravotnictví ČR, kterým by poskytované zdravotní služby měly být vždy v souladu s potřebami pacienta. Pokud by došlo ke změně zákonné úpravy v souladu s tímto návrhem, mohl by zdravotnický pracovník při poskytování péče postupovat zcela v souladu s nejnovějšími poznatky lékařské vědy a uznávanými postupy, nicméně i tak by nakonec mohl být úspěšně žalován, jelikož správně nerozpoznal a neodhadl potřeby konkrétního pacienta.³⁵

Kromě Ministerstva zdravotnictví měla k současné právní úpravě náležitě odborné úrovně poskytované péče výhrady i skupina poslanců, kteří nakonec podali i návrh Ústavnímu soudu na zrušení zákona o zdravotních službách. Mimo jiné si stěžovali právě na to, že zdravotní služby budou poskytovány s ohledem na konkrétní podmínky a objektivní možnosti, čímž dle nich dojde k zásadnímu omezení práva pacienta na péči v souladu s dostupnými poznatky lékařské vědy, jakož i ke snížení důvěry pacienta ke zdravotnickým pracovníkům a jimi poskytovaných zdravotních služeb. Ústavní soud však naštěstí tuto argumentaci nepřijal, když konstatoval, že požadavek poskytovat zdravotní služby pouze v souladu s nejnovějšími poznatky lékařské vědy by nejenže nevedl ke zlepšení úrovně poskytované péče, ale naopak by se tato úroveň stala pro většinu obyvatelstva nedosažitelnou a nedostupnou s ohledem na náklady, které by na takovou péči musely být vynaloženy.³⁶

Otázce úhrad vynakládaných na zdravotní služby skrze systém veřejného zdravotní pojištění v souvislosti s povinností zdravotnických pracovníků postupovat *lege artis* se Ústavní soud také již několikrát ve své rozhodovací

³³ Srov. např. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. 4 Tdo 1179/2022.

³⁴ Srov. např. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. 7 Tdo 219/2005.

³⁵ MACH, J. *Lege artis* jako náležitá odborná úroveň poskytování zdravotních služeb. Co je a co není *lege artis* a kdo to posoudí? In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 24–25.

³⁶ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

praxi věnoval. Z čl. 31 Listiny³⁷ vyplývá právo občanů na bezplatnou zdravotní péči, nicméně jen za podmínek, které stanoví zákon. S ohledem na ekonomické možnosti státu je toto omezení pochopitelné. Jak má ovšem postupovat zdravotnický pracovník při poskytování zdravotních služeb ve chvíli, kdy u postupu léčby, který by u daného pacienta doporučoval a který by byl v dané situaci *lege artis*, nastane problém s jeho uhrazením z prostředků veřejného zdravotního pojištění? Je nutné zdůraznit, že limity v úhradách léčby pacientů z veřejného zdravotního pojištění nemohou vést k postupu *non lege artis*. Je tudíž třeba rozlišovat ekonomické aspekty zdravotních služeb od povinnosti vždy postupovat na náležité odborné úrovni při jejich poskytování.³⁸ Byť se tedy ekonomické limity dotýkají výše úhrady, na kterou poskytovatelům zdravotních služeb vznikne vůči zdravotní pojišťovně nárok, neměly by mít vliv na rozsah, v jakém jsou povinni tyto zdravotní služby poskytovat.³⁹ Dostane-li se tak poskytovatel zdravotních služeb, resp. samotný zdravotnický pracovník do situace, kdy se bude muset rozhodnout, zda v daném případě doporučit pacientovi jen takový způsob léčby, který bude zcela jistě z veřejného zdravotního pojištění plně uhrazen, nebo zda postupovat *lege artis*, ale riskovat neuhrazení takové léčby ze strany veřejné zdravotní pojišťovny, lze s ohledem na právě uvedené doporučit postupovat *lege artis*, a to i s vědomím, že případné úhrady se bude nutné domáhat soudní cestou.⁴⁰ Je totiž třeba také uvést, že tyto ekonomické limity úhrad zdravotních služeb rozhodně nelze podřadit pod konkrétní podmínky a objektivní možnosti při jejich poskytování, jelikož zákon o veřejném zdravotním pojištění⁴¹ v § 13 zaručuje pojištěnci zdravotní služby v souladu se současnými dostupnými poznatky lékařské vědy.⁴² Již na tomto místě je tak možné učinit dílčí zhodnocení, jak poměrně složitá a náročná může jejich práce někdy být.

³⁷ Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. 12. 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále „Listina“).

³⁸ ZÁLESKÁ, D. *Lege artis* a ekonomické zdroje z veřejného zdravotního pojištění. Právo na náležitou léčbu a limitace úhrad. In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 56.

³⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. 32 Cdo 683/2018.

⁴⁰ PRUDIL, op. cit., s. 5.

⁴¹ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o veřejném zdravotním pojištění“).

⁴² PAFKO, P., MACH, J. *Lege artis* pohledem lékaře a právníka. In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 183.

Sice mají povinnost postupovat při své činnosti *lege artis*, nicméně nelze opomíjet tyto ekonomické limity, které na jejich rozhodování mají nepochybně vliv.⁴³ Na druhou stranu při poskytování neodkladné péče tyto úhradové limity nehrají dle právní úpravy⁴⁴ ani judikatury⁴⁵ roli.

Až doposud bylo pojednáno o postupu (*non lege artis*), jak jej chápe právní úprava a k ní se vztahující judikatura. Některé souvislosti a objasnění však přinesla judikatura, právní doktrína a praxe obecně nehledě na zakotvení v právní úpravě. V této souvislosti je vhodné zmínit pojem *vitium artis*. *Vitium artis* se nejčastěji překládá jako *chyba v umění lékařském*.⁴⁶ Tento pojem měl sloužit zřejmě především pro vystižení a pokrytí těch situací, kdy došlo pouze k dílčímu pochybení v jinak odborně správném postupu při poskytování zdravotních služeb. Jinými slovy zdravotnický pracovník mohl postupovat v daném případě v zásadě *lege artis*, nicméně během jeho postupu došlo k dílčímu nezdaru, který byl zapříčiněn například nedostatkem zkušeností (např. správně byla stanovena diagnóza a postup léčby, ale chybně proveden konkrétní zákrok⁴⁷). Soudní znalci se tak používáním tohoto pojmu vyhýbali jednoznačnému zodpovězení otázky, zda daný postup byl nebo nebyl *lege artis*.⁴⁸ Soudní praxe však tento pojem v zásadě nepřejala, když v případech jeho použití ze strany znalců dospěly soudy k závěru, že byl-li daný postup označen jako *vitium artis*, pak jej není možné označit jako *lege artis*, jelikož v nějaké fázi došlo k porušení povinnosti poskytovat zdravotní péči na náležité odborné úrovni.⁴⁹

Vše shora uvedené se v zásadě vztahuje k pojetí *lege artis* v užším smyslu (*stricto sensu*). Odborná literatura však přišla i s pojetím *lege artis* v širším smyslu (*largo sensu*). Pod toto pojetí lze podřadit nejen odbornou (z pohledu medicíny) stránku výkonu činnosti zdravotnického pracovníka, ale i stránku organizační, komunikační, administrativní apod. V rámci komunikace

⁴³ ZÁLESKÁ, D. *Lege artis* a ekonomické zdroje z veřejného zdravotního pojištění. Právo na náležitou léčbu a limitace úhrad. In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 56.

⁴⁴ Srov. § 17 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění.

⁴⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 32 Cdo 5718/2017.

⁴⁶ *Vitium artis*. *Velký lékařský slovník* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://lekarske.slovníky.cz/pojem/vitium-artis>

⁴⁷ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2017, sp. zn. 25 Cdo 4168/2016.

⁴⁸ MACH, J. *Lege artis* jako náležitá odborná úroveň poskytování zdravotních služeb. Co je a co není *lege artis* a kdo to posoudí? In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 22.

⁴⁹ Srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2023, sp. zn. 25 Cdo 3448/2022.

se jedná zejména o komunikaci a poskytování informací mezi poskytovateli zdravotních služeb a zdravotnickými pracovníky, mezi zdravotnickými pracovníky navzájem, jakož i mezi zdravotnickými pracovníky a pacienty.⁵⁰ Po organizační stránce potom může jít například o zajištění personálního zázemí, technického vybavení či obecně zajištění plynulého a bezpečného chodu zdravotnického zařízení.⁵¹ Z judikatury Ústavního soudu rovněž vyplývá, že pod pojem *lex artis* je třeba zahrnout i dodržení těch postupů, které mají výkon *lege artis* zajistit.⁵² V této souvislosti by tak bylo možné podřadit pod *lege artis largo sensu* i dodržování hygienických opatření jako je například mytí a dezinfekce rukou před operací, jelikož se jedná o postup, který má zajistit, aby následná operace vůbec mohla být provedena *lege artis*.⁵³ Stejně tak nedbalé vedení zdravotnické dokumentace může poukázat na jednání *non lege artis*, jelikož účelem vedení zdravotnické dokumentace je mimo jiné zaznamenávání informací o pacientovi, které následně umožní poskytování zdravotních služeb v plynoucím čase *lege artis*.⁵⁴

Je zřejmé, že práce zdravotnických pracovníků z hlediska povinnosti postupovat *lege artis* není vůbec jednoduchá. Čelí neustále sílicímu tlaku na zvyšování odpovědnosti za porušení povinností, které pro ně vyplývají nejen přímo z právních předpisů, ale i extenzivního výkladu některých pojmů ze strany soudů a odborné veřejnosti. Chápání *lege artis* v širším smyslu, stejně jako odmítnutí koncepce *vitium artis* a jeho srovnání s postupem *non lege artis* nepochybně vede ke zvyšování právní odpovědnosti zdravotnických pracovníků při výkonu jejich práce, a to v důsledku zvyšování požadavků, které na ně jako společnost klademe. Dané situaci nepřipívají ani shora uvedené tendence orgánů moci zákonodárné a výkonné na daleko větší upřednostňování ochrany pacienta před ochranou těch, kteří pacientům zdravotnické služby poskytují. Je samozřejmé, že zájem na ochranu zdraví člověka musí být vysoký a vyvozování odpovědnosti za jeho porušení přísné, nicméně bylo by dobré úplně nezapomínat i na ty, kteří naše zdraví chrání, kdy nezřídka k tomu nemají času nazbyt a musí se rozhodovat a jednat zpravidla neprodleně.

⁵⁰ Viz pojednání výše o náležitém poučení pacienta a informovaném souhlasu.

⁵¹ ŠUSTEK a kol., op. cit., s. 266–272.

⁵² Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2014, sp. zn. III. ÚS 2253/13.

⁵³ CÍSAŘOVÁ, D. Návrhy na úpravu pojmu *lex artis* v současné právní situaci v České republice. In: PTÁČEK a kol., op. cit., s. 67.

⁵⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2020, sp. zn. 32 Cdo 3245/2018.

Zároveň je třeba si uvědomit, že právní odpovědnost zdravotníků při porušení povinnosti postupovat *lege artis* může nabývat různých podob a být velmi rozsáhlá. Může se jednat o odpovědnost občanskoprávní (typicky odpovědnost za způsobení nemajetkové újmy), pracovněprávní (odpovědnost za porušení povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu), správněprávní (např. kárná odpovědnost řešená v rámci výkonu disciplinární pravomoci profesní komory, jejímž je daný zdravotník členem, nebo odpovědnost v rámci řízení o podané stížnosti dle § 93 a násl. zákona o zdravotních službách) či trestněprávní (zejména za trestné činy proti životu a zdraví dle § 140 a násl. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Takto široce pojatá právní odpovědnost může být navíc umocněna ještě tím, pokud by judikatura nakonec převzala do českého právního prostředí tzv. teorii ztráty šance. Jde o koncepci, která spočívá ve vylepšení procesního postavení žalobce (typicky pacienta) při řízení o žalobě na náhradu újmy. Pro úspěch v řízení by už tak pacient nemusel nadále prokazovat příčinnou souvislost mezi protiprávním jednáním zdravotníka a zhoršením jeho zdravotního stavu, ale postačilo by prokázat kauzalitu mezi protiprávním jednáním zdravotníka a snížením svých šancí na příznivější zdravotní stav. Uplatňování této teorie by zřejmě vedlo k enormnímu nárůstu úspěšných žalob na náhradu újmy proti zdravotníkům ze strany poškozených pacientů, jelikož ti jsou v současné době často v důkazní nouzi ohledně prokázání příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním a vzniklou újmou, což by se zavedením teorie ztráty šance skončilo. Dle Ústavního soudu by navíc přísnější pojetí odpovědnostních vztahů ve vztahu ke zdravotníkům vedlo ke zlepšení úrovně poskytovaných služeb a tím i k vyšší ochraně života a zdraví jednotlivých osob.⁵⁵ Dle Nejvyššího soudu by to však naopak mohlo vést k efektu, který je označován jako „defenzivní medicína“. Jedná se problém provázející zvýšenou odpovědnost zdravotníků, kdy tito jsou pod hrozbou nepříznivých léčebných výsledků nuceni provádět zbytečná vyšetření a nasazovat všechny možné léčebné postupy, avšak bez jakéhokoli klinického úsudku či kritického posouzení, zda to je pro daného pacienta skutečně potřebné a vhodné.⁵⁶ S ohledem na to, jak rozsáhlá právní odpovědnost se ve vztahu

⁵⁵ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3416/20.

⁵⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 2022, sp. zn. 31 Cdo 2376/2021.

ke zdravotníkům už v současné době uplatňuje, zastávám v tomto směru spíše umírněnější postoj, který teorii ztráty šance při interpretaci právních norem o náhradě újmy nepřebírá. Mimo jiné je však tento můj postoj ovlivněn i tím, jakým způsobem zákonodárce přistupuje k našim zdravotníkům a jakým způsobem jim někdy velmi znesnadňuje povinnost postupovat *lege artis* při výkonu jejich práce, o čemž pojednává následující kapitola.

3 Zákoník práce a zdravotnictví – lék nebo choroba současného stavu?

Právní úprava pracovní doby a doby odpočinku ve zdravotnictví v zákoně č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „zák. práce“ či „zákoník práce“) doznala v posledních několika měsících značných změn. Jedná se o výsledek dlouhotrvajících debat mezi zástupci zaměstnanců ve zdravotnictví a členy vlády. O tom, jaká právní úprava pro zdravotníky v současné době platí, jaký vývoj jí předcházela a jaké problémy se s ní mohou pojít, je následující text.

Turbulentní vývoj právní úpravy nastartovalo bezpochyby znovuzavedení další dohodnuté práce přesčas.⁵⁷ V období od 1. 10. 2023 do 31. 12. 2023 bylo u zdravotnických pracovníků možné, na základě dohody s nimi, zvýšit rozsah práce přesčas z maximálních 8 hodin v průměru za týden, až na celkových 16 hodin v průměru za týden, a v případě některých skupin zaměstnanců až na dokonce 20 hodin v průměru za týden.⁵⁸ Účelem této změny měla být legalizace do té doby nelegálního překračování zákonných limitů práce přesčas ve zdravotnictví.⁵⁹

Z důvodů, které budou ještě dále rozebrány, se však proti novele zákoníku práce, která další dohodnutou práci přesčas zavedla, postavila celá řada zástupců zaměstnanců ve zdravotnictví i zdravotníci samotní.

Odpovědi na tento negativní ohlas a pod hrozbou ukončení výkonu přesčasové práce nad rozsah uvedený v § 93 odst. 4 zák. práce přišel zákonodárce

⁵⁷ Tato úprava již jednou v českém právním řádu existovala, a to v rozmezí let 2008 až 2013, jako reakce na zrušení pracovní pohotovosti na pracovišti.

⁵⁸ Srov. znění tehdejšího § 93a v souvislosti s § 93 zák. práce.

⁵⁹ BURIÁNEK, A. Novela zákoníku práce: Jaký bude mít dopad na pracovní život lékařů? *Naše zdravotnictví* [online]. 27. 7. 2023 [cit. 29. 5. 2024]. Dostupné z: <https://nasezdravotnictvi.cz/aktualita/novela-zakoniku-prace>

s další novelou, kterou do zákona zavedl tzv. „*super-slужby*“. Jedná se o prodloužení délky pracovní doby u vybraných skupin zaměstnanců ve zdravotnictví⁶⁰ až na dobu 24 hodin během 26 hodin po sobě jdoucích.⁶¹ V souvislosti s tím pak došlo také ke změně právní úpravy doby odpočinku. Podle této právní úpravy je tak možné zaměstnanci v důsledku výkonu super-slужby neposkytnout ani zkrácený nepřetržitý denní odpočinek dle § 90 odst. 2 zák. práce, kdy ale doba neposkytnutého nepřetržitého denního odpočinku bude zaměstnanci dodatečně poskytnuta po skončení super-slужby spolu s nepřetržitým denním odpočinkem dle § 90 odst. 1 zák. práce.⁶² Rovněž je možné zaměstnanci v rámci jednoho týdne neposkytnout ani nepřetržitý odpočinek v týdnu dle § 92 odst. 1 zák. práce, kdy ale poté je zaměstnavatel povinen poskytnout mu dodatečně tento odpočinek ve vyrovnávacím období, které prozatím činí 4 týdny, ale od 1. 7. 2024 to budou pouze 2 týdny.⁶³

V současné době se tak během jediného týdne dle uvedených pravidel může pracovní doba zaměstnance ve zdravotnictví vyšplhat až na necelých 90 hodin a přesáhnout tak celkovou dobu odpočinku. Od července bude sice pro zaměstnance právní úprava mírně příznivější, nicméně stále se pracovní doba bude moci dostat až na necelých 80 hodin během jediného týdne, tedy skoro na dvojnásobek stanovené týdenní pracovní doby.

Dle důvodové zprávy⁶⁴ má jít o změnu, která zdravotníkům přinese větší rovnováhu mezi jejich pracovní a soukromý život a vzhledem k tomu, že pracovní dobu kumuluje do menšího počtu dnů, tak rovněž dobu odpočinku koncentruje do větších celků, čímž má umožnit zefektivnění využití jejich volného času. Dle mého názoru se však jedná o poněkud lichou domněnku.

Představíme-li se zaměstnance, který pečuje o malé dítě, které potřebuje každé ráno odvést do školky či školy a odpoledne zase přivést zpátky domů, těžko to bude schopen zajistit při uplatňování super-slужeb, když zrovna

⁶⁰ Jedná se např. o zaměstnance na lůžkových odděleních, urgentních příjmech apod.

⁶¹ Srov. § 83a zák. práce.

⁶² Srov. § 90b zák. práce.

⁶³ Srov. § 92 odst. 4 a 6 zák. práce.

⁶⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 413/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 281/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Beck-online* [online]. [cit. 29. 5. 2024]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrgizv6nbnrgnpwi6q&rowIndex=0>

bude v práci někde v nemocnici. I kdyby to však schopen zajistit byl, tak pravděpodobně bude taková osoba následně po výkonu služby nucena věnovat se spánku a celkovému odpočinku, což během dne a zejména odpoledne s malým dítětem či dětmi může jít dosti obtížně. Pokud potom nastoupí následující den k výkonu další super-slужby, lze předpokládat, že se brzy dostaví únava a psychické i fyzické vypětí, v důsledku čehož bude na zdraví ohrožen nejen tento samotný zaměstnanec, ale také pacienti, o které pečuje. Uvědomíme-li si navíc, že takové super-slужby může během týdne odpracovat až tři a k tomu ještě nějakou směnu spolu s prací přesčas, jedná se skutečně o závažný zásah do pracovního i rodinného života zaměstnance, který má jednoznačně negativní vliv na povinnost zdravotníků poskytovat zdravotní slужby na náležitě odborné úrovni v tom smyslu, v jakém o tom byl podán výklad v předchozí kapitole (zejména široké chápání pojetí *lege artis* a odpovědnosti ve zdravotnictví a odmítnutí koncepce *vitium artis*), a tuto jejich povinnost jim nesmírně ztěžuje. Daný zdravotník, můžeme si za něj klidně dosadit např. lékaře na urgentním příjmu, totiž klidně může být už téměř u konce výkonu své super-slужby, nicméně na oddělení mu bude nenadále přivezen pacient vyžadující akutní péči a případně i ošetření v podobě operace. V takové situaci si lze poměrně snadno představit, že daný lékař v důsledku celkového pracovního přetížení může během operace udělat i sebemenší chybu, která však pacienta, který už se tak nachází ve stavu ohrožení života, může o tento život dokonce připravit. Je navíc otázkou, do jaké míry zákonodárce počítá s těmito situacemi, kdy zdravotník bude okolnostmi donucen zůstat na pracovišti a vykonávat práci i po uplynutí oněch 24 hodin.

Pokud tak zdravotníci argumentovali proti novele zákoníku práce zavádějící další dohodnutou práci přesčas tím, že v důsledku jejího uplatňování budou při výkonu služby vyčerpaní a mohou tak představovat určité nebezpečí sami pro sebe i pro své okolí a pacienty,⁶⁵ je nasnadě položit si otázku, zda s ohledem na právě uvedené nehrozí taková situace i při současné právní úpravě.

⁶⁵ ZÍTKOVÁ, P. Zabraňte zvýšení limitů přesčasové práce ve zdravotnictví, vyzval prezident ČLK Kubek v dopise senátory a senátorky. *Naše zdravotnictví* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.nasezdravotnictvi.cz/aktualita/zabrante-zvyseni-limitu-prescasove-prace-ve-zdravotnictvi-vyzval-prezident-clk-kubek-v-dopise-senatory-a-senatorky>

Ačkoliv tedy bylo zavedení super-služeb jedním z požadavků samotných zdravotníků jakožto příznivější alternativa za zrušení jimi odmítané další dohodnuté práce přesčas, mám určité pochybnosti o tom, do jaké míry se tyto dva instituty skutečně odlišují, a zda se v některých aspektech spíše sobě navzájem nepodobají.

Jedním z těchto aspektů je poskytování náhradního volna za práci přesčas. Super-služby v podstatě mohou být buď kombinací směny, která může dle § 83 zák. práce činit max. 12 hodin, a na ní ve výjimečných a nepředvídatelných situacích navazující práce přesčas, která tak může rovněž dosáhnout až 12 hodin, nebo jen výkonem práce přesčas.⁶⁶ Tak či tak jde o určitou výzvu pro zaměstnavatele, aby super-služby s dostatečným předstihem plánoval. Může se totiž stát, že zaměstnavatel, byť nechtěně, vypíše zaměstnanci směnu v čase, ve kterém má zaměstnanec čerpat některou z dob nepřetržitého odpočinku. V takovém případě hrozí, že zaměstnavatel, aby předešel vyvozování jakékoliv odpovědnosti za tuto svou chybu, „nařídí“ zaměstnanci za práci přesčas vykonanou v rámci super-služby na dobu, na kterou by zaměstnanci připadla směna, náhradní volno. Zaměstnavatel samozřejmě není oprávněn náhradní volno za práci přesčas nařídít. Náhradní volno za práci přesčas je možné čerpat až na základě dohody mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, kdy jde dle znění zákona až o náhradní způsob kompenzace za vykonanou práci přesčas.⁶⁷ Toho si však spousta zaměstnanců ve zdravotnictví není vědoma a zaměstnavatelé tak v praxi někdy využívají této jejich nevědomosti k hájení vlastních zájmů.⁶⁸ To má ovšem své velmi závažné důsledky. Doba, po kterou zaměstnanec vybírá náhradní volno za práci přesčas, se dle § 348 odst. 1 písm. c) zák. práce považuje za výkon práce. Nicméně zaměstnanec má v této době čerpat náhradní dobu poskytnutého nepřetržitého odpočinku, která je samozřejmě dobou odpočinku dle § 78 odst. 1 písm. b) zák. práce. Tímto jednáním zaměstnavatele by tak došlo k tomu, že jeden časový úsek by byl zároveň považován za pracovní

⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 413/2023 Sb., op. cit.

⁶⁷ Přednostním způsobem kompenzace práce přesčas je poskytnutí mzdy a příslušného příplatku dle § 114 odst. 1 zák. práce (pro tzv. platovou sféru potom platí obdobné pravidlo dle § 127 odst. 1 zák. práce).

⁶⁸ BURIÁNEK, A. Na co si dát pozor v souvislosti s aplikací „zdravotnické“ novely zákoníku práce. *Lékaři jsou jenom lidi* [online]. 24. 2. 2024 [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://lekarijsoujenomlidi.com/aktuality/2024-02-24-na-co-si-dat-pozor-v-souvislosti-s-novelou>

dobu i dobu odpočinku, čímž by dle mého názoru došlo k naprostému narušení základních ochranných mechanismů v podobě rozdělení života zaměstnance na dvě vzájemně se střídající období.

Má to však ještě jeden, a dost možná závažnější následek. Dle ustanovení § 93 odst. 5 zák. práce se do maximálního rozsahu přesčasové práce nezačítává doba výkonu práce přesčas, za kterou bylo zaměstnanci poskytnuto náhradní volno.⁶⁹ Uvedené v podstatě znamená, že tímto způsobem by se jednoduše dalo obejít toto ochranné pravidlo limitující maximální rozsah práce přesčas, čímž by dle mého došlo v podstatě k faktickému nahrazení institutu další dohodnuté práce přesčas ve zdravotnictví. Lze tedy toliko apelovat na zástupce zaměstnanců ve zdravotnictví, aby dostatečně informovali zaměstnance o podmínkách uplatňování výkonu super-služeb a jejich právech a povinnostech, které se s tím pojí. Zaměstnavatele potom upozornit na řádné a důsledné rozvrhování pracovní doby a plánování směn. Zaměstnavatel se v tomto směru samozřejmě může se zaměstnancem dohodnout na zkrácení lhůty pro seznámení zaměstnance s rozvrhem dle § 84 zák. práce. Je ovšem otázkou, do jaké míry je toto řešení s ohledem na ochranu zaměstnance tím nejlepším možným.

Super-služby a další dohodnutá práce přesčas se však sobě navzájem podobají už jen samotným zněním v zákoně. Při porovnání obou uvedených ustanovení (tedy dřívějšího § 93a zák. práce a současného § 83a zák. práce) nelze přehlédnout, že zákonné podmínky a omezení aplikovatelnosti těchto ustanovení jsou velmi podobné, ne-li zcela totožné.

Jedná se například o zákaz vystavovat zaměstnance jakékoli újmě a nutit jej ke sjednání dohody o výkonu super-služeb (resp. dříve další dohodnuté práce přesčas) v případě, že s výkonem takové práce nebude sám souhlasit. Při zavedení a uplatňování další dohodnuté práce přesčas zdravotníci zdůrazňovali, že ačkoliv se jedná o dobrovolné přesčasy a záleželo by vždy na konkrétním zaměstnanci, zda s nimi bude souhlasit či nikoliv, tak ale v praxi dochází k tomu, že s nimi zdravotničtí pracovníci souhlasí jednak kvůli

⁶⁹ BRŮHA, D. 24hodinové super-služby ve zdravotnictví a povinné odpočinky. *Odborový svaz zdravotnictví a sociální péče České republiky* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.zdravotnickeodborny.cz/aktuality/24hodinove-super-sluzby-ve-zdravotnictvi-a-povinne-odpocinky/>

tomu, že je na ně vyvíjen tlak ze strany zaměstnavatele, a jednak z důvodu určité kolegiálnosti, jelikož v případě, že přesčasový neodpracují oni, budou tak muset učinit právě jejich kolegové. Neméně významnou roli hrál také faktor v podobě pacienta, kterého by neměl kdo ošetřit, pokud by zdravotníci nesouhlasili s výkonem přesčasové práce.⁷⁰ Je tedy otázkou, zda vůbec a případně do jaké míry to při uplatňování super-slужeb bude jiné, uvážíme-li v tomto kontextu také již zmíněný problém s poskytováním náhradního volna za práci přesčas a ztrácející se rozdílnost mezi super-slужbami a další dohodnutou prací přesčas.

Totožnost obou ustanovení lze dále spatřovat v tom, že zaměstnavatel je při uplatnění super-slужeb povinen vést aktuální seznam všech zaměstnanců ve zdravotnictví, vůči kterým je uplatňuje, a zároveň o tom písemně vyrozumět příslušný orgán inspekce práce. Stejnou povinnost měl zaměstnavatel i při uplatňování další dohodnuté práce přesčas, nicméně i přesto zdravotníci volali po důslednější kontrole dodržování zákoníku práce, jelikož jim přišla naprosto nedostatečná.⁷¹ I v tomto ohledu tak bude zajímavé sledovat, zda orgány inspekce práce přistoupí ke kontrole dodržování právních předpisů na pracovišti jiným způsobem a například častěji než doposud, ačkoliv jim právní úprava nic takového nenakazuje. Vypovídající může být v tomto směru i skutečnost, že do zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o inspekci práce“) nepřibyla žádná nová skutková podstata přestupku, který by reagoval na porušení oné evidenční a informační povinnosti zaměstnavatele vůči příslušným orgánům.

V neposlední řadě vnímám určitou podobnost mezi oběma instituty v tom, že pojímají přesčasovou práci jako něco nikoliv výjimečného⁷² či nepředvídatelného, ale naopak jako něco zcela běžného a umožňujícího legálně prodloužit pracovní dobu zaměstnance ve zdravotnictví. Ačkoliv totiž má být i nadále přesčasová práce v rámci super-slужeb konána pouze ve výjimečných, nahodilých a neplánovaných případech,⁷³ dle mého názoru tomu tak již nebude, a to právě s ohledem na povinnost zaměstnavatele řádně

⁷⁰ BURIÁNEK, 2023, op. cit.

⁷¹ Naše cíle. *Nebudmyval.cz* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.nebudmyval.cz/nase-cile/>

⁷² Srov. ustanovení § 93 odst. 1 zák. práce.

⁷³ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 413/2023 Sb., op. cit.

a s dostatečným předstihem super-služby plánovat. Současná právní úprava tak ponechává prostor k úvahám nad tím, zda zavedením super-služeb nedochází k obcházení ustanovení zákoníku práce o přesčasové práci, a zda tím zároveň nedochází také k obcházení ustanovení § 83 zák. práce o maximální délce směny. Uvedené by potom mohlo ve svém důsledku znamenat rovněž porušení některých základních zásad zakotvených v § 1a odst. 1 zák. práce, což by samozřejmě mělo velice závažné následky.

V této souvislosti bych už si dovolil připsat pouze poslední myšlenku. Z důvodové zprávy⁷⁴ ve vztahu k § 92 odst. 6 zák. práce plyne, že má jít pouze o provizorní opatření, které představuje významné omezení práva zaměstnanců ve zdravotnictví a vymezuje pouze další časový prostor pro přípravu, přijetí a implementaci systémových změn v organizaci práce ve zdravotnictví. Jelikož ustanovení § 92 odst. 6 zák. práce má být v účinnosti pouze do 30. 6. 2024, tedy už pouze necelý měsíc, nezbyvá než se zeptat, kde jsou ony systémové změny, které důvodová zpráva zmiňuje?

Pokud jde o budoucnost pracovního práva (nejen) ve zdravotnictví, lze alespoň poukázat na skutečnost, že v současné době je v připomínkovém řízení návrh zákona, kterým se mění zákoník práce, kdy tato novelizace se dotkne rovněž zdravotnických pracovníků.⁷⁵ Mimo jiné se má umožnit zaměstnancům na rodičovské dovolené vykonávat na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti u téhož zaměstnavatele práce, které jsou stejně druhově vymezeny. Myslím si, že prolomení zákazu „dvojí stejné“ práce u téhož zaměstnavatele je krokem nesprávným směrem, a to z důvodu ochrany zaměstnance a garance určitých odpovídajících pracovních podmínek v rámci modelu flexicurity, jakožto moderního trendu pracovního práva.⁷⁶ Ve zdravotnictví by navíc taková změna dle mého názoru mohla způsobit rozsáhlé zneužívání této výjimky ze strany zaměstnavatele a snahu o její rozšíření i na další skupiny zaměstnanců, jelikož již v dnešní době je obcházení § 34 odst. 2 zák. práce jedním z nejvíce porušovaných

⁷⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 413/2023 Sb., op. cit.

⁷⁵ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *VeKLEP* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND4SE8J9L/>

⁷⁶ Srov. např. HŮRKA, P. a kol. *Pracovní právo*. 4 aktualizované vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 35.

ustanovení zákoníku práce ve zdravotnictví.⁷⁷ Vedle toho se má také umožnit, aby si zaměstnanec sám rozvrhoval pracovní dobu do směn, a to po dohodě se zaměstnavatelem. Je otázkou, zda něco takového vůbec bude možné v kontextu toho, co bylo uvedeno v této kapitole o super-slůžbách a možných problémech s jejich rozvrhováním. Na druhou stranu spatřuji i v této změně určitý potenciál pro její zneužívání ze strany zaměstnavatele, který by tak v určitých případech mohl přenášet odpovědnost za rozvrhování pracovní doby do směn i v rámci super-slůžeb na zaměstnance.

Jak je patrné, současná ani chystaná právní úprava zřejmě nepřináší tolik očekávanou reformu, která by pomohla vyřešit některé problémy, které ve zdravotnictví přetrvávají již tak dlouhou dobu a ve veřejném prostoru se neustále probírají. Naopak je možné konstatovat, že poslední novela zákoníku práce týkající se zdravotnictví přinesla pouze prostor pro další úvahy nad tím, kam vlastně pracovní právo ve zdravotnictví a české zdravotnictví jako takové kráčí, a jak zákonodárce a celá společnost přistupuje k lidem, kteří zdravotní služby poskytují a snaží se naše zdraví, někdy i za cenu toho svého, chránit.

Je potom otázkou, do jaké míry je vůbec schopno právo samo o sobě rozumně a důstojně reagovat na současný stav tuzemského zdravotnictví, pokud jde o organizaci práce a vyvažování pracovního a soukromého života zaměstnanců ve zdravotnictví, když samotných zdravotníků je při celkovém objemu práce zoufale málo a financování zdravotnictví je taktéž dle zdravotníků nedostatečné.⁷⁸ V tomto směru je ponecháno na úvaze čtenáře, zda zákonodárce vlastně někdy skutečně zamýšlel, že zákoník práce bude v pracovněprávních vztazích ve zdravotnictví dodržován.

4 Závěr

Příspěvek si kladl za cíl poukázat na možné problémy s povinností poskytovat zdravotní služby na náležité odborné úrovni za situace, kdy právní úprava zdravotníkům nejenže neposkytuje dostatečné zázemí a předpoklady

⁷⁷ Srov. např. BRŮHA, D., PROŠKOVÁ, E. *Zdravotnická povolání*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 335.

⁷⁸ Srov. např. *Nebud' mýval – Naše cíle* [online]. Nebudmyval.cz [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.nebudmyval.cz/nase-cile/>

k tomu, aby tak mohli činit, ale dokonce jim v mnoha ohledech dodržování této povinnosti ztěžuje.

Za účelem dosažení tohoto cíle příspěvek analyzoval pojetí *lege artis* ve zdravotnictví, kdy bylo vymezeno jeho široce chápané pojetí ze strany odborné veřejnosti i judikatury soudů. V této souvislosti pak příspěvek rozebral, jakým způsobem má takto široce pojaté vymezení *lege artis* ve zdravotnictví vliv na rozsah právní odpovědnosti zdravotníků za postup (*non*) *lege artis*.

Ve druhé části potom příspěvek pojednal o právní úpravě organizace práce ve zdravotnictví. Pozornost byla věnována zejména recentnímu vývoji právní úpravy pracovní doby a doby odpočinku v zákoníku práce, kdy příspěvek nabídl rovněž kritické zhodnocení této právní úpravy a úvahy, které mohou sloužit jako podklad pro případné další zpracování, a ještě detailnější analýzu celého problému. V neposlední řadě potom bylo poukázáno právě na souvislosti mezi povinnostmi zdravotníků poskytovat zdravotní služby na náležité odborné úrovni a právní úpravou zákoníku práce v oblasti pracovní doby ve zdravotnictví, kdy toto bylo prostřednictvím metody kritické analýzy zhodnoceno.

References

- BRŮHA, D. 24hodinové super-slужby ve zdravotnictví a povinné odpočinky. *Odborový svaz zdravotnictví a sociální péče České republiky* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.zdravotnickeodbory.cz/aktuality/24hodinove-super-sluzby-ve-zdravotnictvi-a-povinne-odpocinky/>
- BRŮHA, D., PROŠKOVÁ, E. *Zdravotnická povolání*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 9788073576615.
- BURIÁNEK, A. Novela zákoníku práce: Jaký bude mít dopad na pracovní život lékařů? *Naše zdravotnictví* [online]. [cit. 29. 5. 2024]. Dostupné z: <https://nasezdravotnictvi.cz/aktualita/novela-zakoniku-prace>
- BURIÁNEK, A. Na co si dát pozor v souvislosti s aplikací „zdravotnické“ novely zákoníku práce. *Lékaři jsou jenom lidi* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://lekarijsoujenomlidi.com/aktuality/2024-02-24-na-co-si-dat-pozor-v-souvislosti-s-novelou>

- HŮRKA, P. a kol. *Pracovní právo*. 4 aktualizované vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. ISBN 9788073809157.
- MACH, J. a kol. *Zákon o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování. Zákon o specifických zdravotních službách. Praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023. ISBN 9788076766532.
- PRUDIL, L. *Právo pro zdravotnické pracovníky*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 9788075525079.
- PTÁČEK, R. a kol. *Lege artis v medicíně*. 1. vyd. Praha: Grada, 2013. ISBN 9788024751269.
- ŠUSTEK, P. a kol. *Zdravotnické právo*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. ISBN 9788075523211.
- ŠUSTEK, P., HOLČAPEK, T. *Informovaný souhlas. Teorie a praxe informovaného souhlasu ve zdravotnictví*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 9788073572686.
- ZÍTKOVÁ, P. Zabraňte zvýšení limitů přesčasové práce ve zdravotnictví, vyzval prezident ČLK Kubek v dopise senátory a senátorky. *Naše zdravotnictví* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.nasezdravotnictvi.cz/aktualita/zabrante-zvyseni-limitu-prescasove-prace-ve-zdravotnictvi-vyzval-prezident-clk-kubek-v-dopise-senatory-a-senatorky>
- Důvodová zpráva k zákonu č. 413/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 281/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Beck-online* [online]. [cit. 29. 5. 2024]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgizv6nbrgnpwi6q&rowIndex=0>
- Lege artis. *Velký lékařský slovník* [online]. [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné z: <https://lekarske.slovníky.cz/pojem/lege-artis>
- Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *VeKLEP* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND4SE8J9L/>
- Naše cíle. *Nebudmyval.cz* [online]. [cit. 30. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.nebudmyval.cz/nase-cile/>

Vitium artis. *Velký lékařský slovník* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://lekarske.slovníky.cz/pojem/vitium-artis>

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. 7 Tdo 219/2005.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 8 Tdo 1254/2011.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 1. 2014, sp. zn. III. ÚS 2253/13.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 3. 2015, sp. zn. I. ÚS 1565/14.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 1. 6. 2017, sp. zn. 25 Cdo 4168/2016.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. 32 Cdo 5718/2017.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 6. 2018, sp. zn. 25 Cdo 4162/2017.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. 32 Cdo 683/2018.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 4. 2020, sp. zn. 32 Cdo 3245/2018.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 5. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3416/20.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 2. 2022, sp. zn. 31 Cdo 2376/2021.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. 4 Tdo 1179/2022.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2023, sp. zn. 25 Cdo 3448/2022.

Úmluva ze dne 4. dubna 1997 publikovaná pod č. 96/2001 Sb. m. s. na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně.

Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ústavní zákon č. 2/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 96/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání způsobilosti k výkonu nelékařských zdravotnických povolání a k výkonu činnosti souvisejících s poskytováním zdravotní péče a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – e-mail

508671@mail.muni.cz

VÝPOVĚĎ BEZ UDÁNÍ DŮVODU ANEB JAK ZVÝŠIT FLEXIBILITU ČESKÉHO PRACOVNÍHO TRHU

Veronika Kvapilová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

V současné době se stává poměrně dosti diskutovaným tématem návrh Národní ekonomické rady vlády (dále „NERV“) zavést možnost výpovědi dané zaměstnavatelem bez uvedení důvodu a v návaznosti na to novelizovat odstupné a de facto i politiku zaměstnanosti. Cílem nejen těchto změn je zvýšení flexibility zaměstnanosti, potažmo trhu práce, a tím i navýšení výkonu zaměstnanců, konkurenceschopnosti českých společností na světovém trhu a v neposlední řadě i zvýšení příjmů státního rozpočtu z daní. NERV navrhuje, aby se legislativci inspirovali v zahraničí, zejména v Dánsku. Dánsko je totiž zemí, ve které výpověď daná zaměstnavatelem bez nutnosti uvést důvod dlouhodobě funguje, a to díky tzv. dánskému modelu flexicurity. Dánský model flexicurity je charakteristický vysokou flexibilitou v oblasti vzniku a skončení pracovního poměru, která je výhodná zejména pro zaměstnavatele. Nízká právní ochrana zaměstnance v této oblasti je však kompenzována velmi efektivním fungováním státního systému sociálního zabezpečení a vysokou úrovní aktivní politiky zaměstnanosti. Příspěvek si proto klade za cíl zaměřit se jak na navrhované změny a jejich důsledky, tak i na možnost využití dánského modelu flexicurity v českém právním prostředí.

Keywords in original language

Pracovní poměr; výpověď; flexibilita; dánský model flexicurity; podpora v nezaměstnanosti; Národní ekonomická rada vlády.

Abstract

These days, the proposal of the National Economic Council (hereinafter referred to as “NERV”) to establish the possibility of notice without cause

by the employer and to amend the severance pay and de facto labour market policy in connection with it is becoming a rather discussed topic. The aim of these changes is not only to increase the flexibility of employment and hence the labour market, but also to increase the performance of employees, the competitiveness of Czech companies on the global market and, not the least, to increase the tax income of the state budget. NERV proposes to take inspiration from foreign countries, especially Denmark. Denmark is a country where employers give notice without cause since a long time, thanks to the Danish model of flexicurity. The Danish model of flexicurity is characterised by a high degree of flexibility in hiring and firing decisions of employers. The low job security is, nevertheless, acceptable to employee due to the very efficient state social security system and the high level of active labour market policy. The paper aims to focus on the proposed changes and their consequences, as well as on the possibility of using the Danish model of flexicurity in the Czech legal system.

Keywords

Employment Relationship; Dismissal; Flexibility; Danish Flexicurity Model; Unemployment Benefit; National Economic Council.

1 Úvod

Tento příspěvek se bude věnovat problematice výpovědi bez udání důvodu, jakožto jedné z možností návrhu¹ Národní ekonomické rady vlády (dále také „NERV“), jak modernizovat zákoník práce a zvýšit flexibilitu českého pracovního trhu. Výpověď bez udání důvodu je institutem, který by bezpochyby uvítala většina zaměstnavatelů. Zároveň se jedná o tzv. věčné téma odborné veřejnosti², o kterém však pravděpodobně budou v blízké době diskutovat i zákonodárci, jelikož se v českém mediálním prostoru šíří

¹ Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu. *Vláda České republiky* [online]. 2024, 42 s. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrhy-NERV.pdf>

² K tomu srov. např. BEZOUŠKA, P. Navrhovaná struktura zákona o pracovním poměru. In: BEZOUŠKA, P. *Vybídky do budoucnosti pracovního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 65–80.

informace o přípravách tzv. flexibilní novely zákoníku práce³. Cílem příspěvku je proto popsat a zanalyzovat aktuálně navrhované změny v oblasti právní úpravy výpovědi a jejich možné důsledky zejména v sociální oblasti. Stejně tak je cílem popsat dánský model flexicurity se zaměřením se na fungování tamní politiky zaměstnanosti.

S ohledem na cíl práce bude nejprve představen soubor navrhovaných opatření NERV a informací, které lze nyní⁴ získat o připravovaném návrhu tzv. flexibilní novely zákoníku práce. Dále bude pozornost věnována dánskému modelu flexicurity a fungování dánské politiky zaměstnanosti, která bude vhodně dána do kontrastu s českou politikou zaměstnanosti. V závěru příspěvku budou shrnuty nejdůležitější poznatky.

2 Návrh NERV

Na začátku roku 2024 představila Národní ekonomická rada vlády svůj rámcový návrh 37 prorůstových opatření v 5 oblastech – trhu práce, vzdělávání, správě, bydlení a investicích, jakožto reakci na stávající ekonomickou situaci České republiky.⁵ Cílem tohoto návrhu je, aby vláda, resp. jednotlivá ministerstva, vybrala ta navrhovaná opatření, s jejichž realizací bude schopna ve svém volebním období alespoň začít.⁶ Pro účely tohoto příspěvku jsou důležitá zejména navrhovaná opatření v oblasti trhu práce.

Jedním z navrhovaných opatření v oblasti trhu práce je i výpověď bez udání důvodu. Výpověď bez udání důvodu je uvedena jako nezbytná součást modernizace zákoníku práce.⁷ NERV navrhuje, aby byla tato možnost zavedena, a to „*v rozumné lhůtě s odstupným závislým například na výši odpracovaných*

³ Viz DEMOVÁ, K., PERNIŠ, P. Navrhované změny zákoníku práce v roce 2024. *AegisLaw* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.aegislaw.cz/upload/pluginContent/files/Navrhovane%20zmeny%20zakoniku%20prace%20v%20roce%202024.pdf>

⁴ Ke dni 5. 4. 2024.

⁵ Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, op. cit., s. 1–3.

⁶ Národní ekonomická rada vlády připravila návrhy prorůstových opatření. *Vláda České republiky* [online]. 2024 [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/nerv/aktuality/narodni-ekonomicka-rada-vlady-pripravila-navrhy-prorustovych-opatreni-211585/#>

⁷ Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, op. cit., s. 14–15.

let“.⁸ NERV také navrhuje inspirovat se v této oblasti dánským modelem flexibility, a to především proto, že tento model zajišťuje na jedné straně vysokou flexibilitu pracovního trhu a na straně druhé je zárukou sociálních jistot zaměstnanců. Dle NERV by zavedení výpovědi bez udání důvodu mohlo pomoci s rozhybáním českého pracovního trhu. Navzdory nízké nezaměstnanosti, nebo právě z jejího důvodu totiž v některých oborech chybí kvalifikovaní zaměstnanci a zaměstnavatelům se proto nedaří realizovat jejich zakázky a udržovat konkurenceschopnost svých společností na světovém trhu.⁹ Zaměstnanci se z důvodu obavy ztráty jistého zaměstnání často obávají nebo nemají žádnou motivaci ke změně. Krátce po nástupu do nového zaměstnání se totiž stávají méně chráněnými z důvodu standardně sjednávané zkušební doby a pracovní smlouvy na dobu určitou, která je obvykle stanovena na dobu jednoho roku. Zaměstnanci si jsou zřejmě vědomi, že v případě jejich propuštění může být situace na trhu práce nepříliš příznivá a nemusí se jim podařit rychle si najít novou práci. Zvláště pokud mají hypotéku či malé děti pro ně nemusí být dlouhodobě udržitelné být nezaměstnaný a pobírat dávky v nezaměstnanosti, a proto nejsou ochotni riskovat, jestliže to není nezbytně nutné.

Současná úprava rozvázání pracovního poměru svým současným nastavením značně napomáhá zaměstnanci v jeho výkonu závislé práce pro jednoho zaměstnavatele po celou dobu jeho kariéry. Ochranná funkce pracovního práva ve prospěch zaměstnance¹⁰ je natolik vysoká, že neumožňuje zaměstnavateli platně rozvázat pracovní poměr s „[problémovými] *zaměstnanci nebo zaměstnanci bez výkonu, pokud hrubě neporuší pracovní kázeň*“.¹¹ NERV si od zavedení výpovědi bez udání důvodu spolu s odstupným, jehož výše by se odvíjela např. od počtu odpracovaných let, a od zavedení rozumné výpovědní doby slibuje vznik nových možností v oblasti rekvalifikací a rozhybání pracovního trhu. NERV se ovšem podrobněji nezabývá možnými důsledky zavedení výpovědi bez udání důvodu vůči zaměstnancům. Pouze uvádí, že je nezbytné v souvislosti se zavedením výpovědi bez udání důvodu připravit služby zaměstnanosti na vyšší flexibilitu pracovního práva, s čímž

⁸ Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, op. cit., s. 14.

⁹ Ibid.

¹⁰ Viz § 1 odst. 1 písm. a) zákoníku práce.

¹¹ Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, op. cit., s. 14.

podle něj bude poté souviset i nutné navýšení výdajů státního rozpočtu v této oblasti.¹² Konkrétnější představy fungování služeb zaměstnanosti či míry inspirace dánským modelem flexicurity, bohužel NERV neuvádí. Zřejmě i proto se lze setkat s názory, které vystupují proti inspiraci dánskou úpravou a navrhují inspirovat se pracovní právními úpravami jiných států.¹³ Proto by mělo být v návrhu NERV postaveno najisto, zda je zájem na inspiraci dánským modelem flexicurity jako celkem či pouze jeho částí týkající se pružnosti pracovního trhu. Březina totiž v reakci na navrhovaná opatření NERV uvádí, že flexibilita právní úpravy výpovědi není pouze doménou Dánska, s čímž lze souhlasit, a navrhuje proto např. inspiraci rakouskou či švýcarskou úpravou.¹⁴ Opomíjí však skutečnost, že NERV v navrhovaných opatřeních hovoří o inspiraci flexicuritou, nikoliv pouze flexibilitou. Březina navíc také opomíjí skutečnost, že jím navrhované právní úpravy, kterými by se měl zákonodárce inspirovat, vyrovnávají oslabení ochrany zaměstnance odpovědností zaměstnavatele, např. v Rakousku korektivem sociální nespravedlnosti¹⁵. Oproti tomu dánské pojetí flexibility, jakožto jedné z částí dánského modelu flexicurity, není na úkor zaměstnavatele, tzn. zaměstnavatel se zde korektivem sociální nespravedlnosti zabývat nemusí.¹⁶

2.1 Aktuálně¹⁷ připravovaná novela zákoníku práce

V této době Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „MPSV“) připravuje poměrně důležitou novelu zákoníku práce zaměřenou na zvýšení flexibility pracovního práva. Někteří autoři proto tuto připravující se novelu nazývají „flexibilní novelou zákoníku práce“.¹⁸ Oficiální podobu připravované novely MPSV prozatím nezveřejnilo, avšak potvrdilo, že se novela skutečně

¹² Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, op. cit., s. 14–15.

¹³ Viz BŘEZINA, J. Výpověď daná zaměstnavatelem bez udání důvodu. *Bulletin advokacie*. 2024, č. 3, s. 20–22.

¹⁴ Viz ibid., s. 22.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Viz Resignation and termination. *life in denmark.dk* [online]. 2024 [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné z: <https://lifeindenmark.borger.dk/working/work-rights/working-conditions/resignation-and-termination>

¹⁷ Informace uvedené v této podkapitole jsou aktuální ke dni 5. 4. 2024.

¹⁸ Co by měla přinést flexibilní novela zákoníku práce? *Svaž průmyslu a dopravy České republiky* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.spcr.cz/news/16634-co-by-mela-prinest-flexibilni-novela-zakoniku-prace>

připravuje.¹⁹ Z neoficiálních zdrojů vyplývá, že by tato novela mohla v mnohém reflektovat navrhovaná opatření NERV. Jedním z konkrétních cílů novely by mělo být zavedení výpovědi bez udání důvodu ze strany zaměstnavatele, jakožto dalšího výpovědního důvodu. V případě, že by se zaměstnavatel takto rozhodl se zaměstnancem pracovní poměr rozvázat, měl by povinnost zaměstnanci vyplatit vyšší odstupné, hovoří se o odstupném ve výši až šestinásobku průměrného výdělku. Ti zaměstnavatelé, u nichž působí odborová organizace, by měli dle připravující se novely povinnost písemně se s odborovou organizací domluvit na možnosti výpovědi bez udání důvodu.²⁰

Zdali však výpověď bez udání důvodu bude skutečně součástí novely zákoníku práce zůstává otázkou. Z posledních veřejně dostupných informací²¹ vyplývá, že v MPSV připravovaném návrhu novely zákoníku práce výpověď bez udání důvodu nebude, a to zejména z důvodu velké nevole vůči tomuto návrhu vyjadřované hlavně ze strany zástupců odborových organizací.²² Někteří poslanci však přesto slibují, že v případě neobjevení se výpovědi bez udání důvodu v oficiálním návrhu novely MPSV, budou tuto navrhopvat v rámci pozměňovacích návrhů.²³

Novelizována by také měla být ustanovení týkající se výpovědní doby.²⁴ Dle připravující se novely by měla výpovědní doba začínat již dnem, kdy byla výpověď doručena,²⁵ namísto dosavadního počátku v prvním dni kalendářního měsíce následujícího po doručení výpovědi.²⁶ Též se zamýšlí zkrácení výpovědní doby na jeden měsíc v případě výpovědi dané zaměstnavatelem podle § 52 písm. f), g) a h) zákoníku práce.²⁷ Zkrácení výpovědní doby pouze pro případy výpovědi dané zaměstnavatelem, je však poněkud nereciproční.

¹⁹ HOVORKOVÁ, K. Chystá se převrat v zákoníku práce. Cílí hlavně na problémisty. *peníze.cz* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.penize.cz/pracovni-pomer/452525-chysta-se-prevrat-v-zakoniku-prace-cili-hlavne-na-problemisty>

²⁰ DEMOVÁ, PERNIŠ, op. cit.

²¹ Informace ze dne 4. 4. 2024 zveřejněné v ALI, S. Výpovědi bez udání důvodu štěpí vládní koalici. *MF DNEŠ*. 2024, roč. 35, č. 79, s. 1.

²² Ibid.

²³ Ibid. s. 12.

²⁴ DEMOVÁ, PERNIŠ, op. cit.

²⁵ Ibid.

²⁶ Viz § 51 odst. 2 zákoníku práce.

²⁷ DEMOVÁ, PERNIŠ, op. cit.

V některých případech by totiž kratší výpovědní dobu uvítal i zaměstnanec. Podle současné právní úpravy zaměstnanec sice může dát výpověď bez důvodu, zároveň se však uplatní dvouměsíční výpovědní doba, kterou nelze zkrátit²⁸. Zatímco zaměstnavatelova motivace dát zaměstnanci výpověď je rozličná, zaměstnanec dává výpověď obvykle z důvodu svého rozhodnutí změnit zaměstnání, přičemž v době dání své výpovědi zaměstnavateli má obvykle již nové zaměstnání zajištěno. Nežádá se však zaměstnanci může stát, že se mu zaměstnání nepodaří změnit, jelikož si nový zaměstnavatel nemůže dovolit na něj 2 měsíce čekat. Proto by bylo namístě, aby byly v případě novelizace úpravy výpovědní doby zohledněny i zaměstnancovy motivace rozvázat pracovní poměr, a to zejména pokud zaměstnanec dává výpověď z důvodu realizace změny zaměstnání. Zkrácení výpovědní doby v těchto případech by totiž bylo prospěšné nejen pro samotného zaměstnance, který dává výpověď, ale i pro jeho nového zaměstnavatele a jistě by tím došlo ke zvýšení pružnosti pracovněprávních vztahů.

3 Dánský model flexicurity

O dánském pracovním trhu lze říci, že je celosvětově považován za synonymum pojmu flexicurity, třebaže dánský model flexicurity představuje pouze jednu z mnoha možností konkrétního fungování flexicurity.²⁹ Dánský model flexicurity si lze konkrétně představit i jako flexibilní právní úpravu pro nábor, přijímání, nových zaměstnanců, i rozvazování pracovních poměrů ze strany zaměstnavatelů (tj. část „flexi“, neboli flexibilita) kombinovanou s vysokou jistotou materiálního zabezpečení, příjmu, propuštěného zaměstnance (tj. část „curity“, neboli security = zabezpečení, ochrana).³⁰ Někdy je také tento model popisován jako tzv. „zlatý trojúhelník“ („golden triangle“), jelikož kombinuje vysokou pružnost přijímání a propouštění zaměstnanců s komplexním zabezpečením finančních příjmů pro nezaměstnané

²⁸ Viz § 51 odst. 1 zákoníku práce.

²⁹ K tomu srov. MUFFELS, R., WILTHAGEN, T. Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security. *Sociology Compass* [online]. 2013, roč. 7, č. 2, s. 111–113 [cit. 3. 4. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.1111/soc4.12014>

³⁰ KREINER, C. T., SVARER, M. Danish Flexicurity: Rights and Duties. *Journal of Economic Perspectives*. 2022, roč. 36, č. 4, s. 84.

a s aktivní politikou zaměstnanosti.³¹ Flexibilita v oblasti jak přijímání zaměstnanců do pracovního poměru, tak i v oblasti rozvázání pracovního poměru zajišťuje zaměstnavatelům mj. vysokou efektivitu výroby a tím i hospodářský růst,³² což je i jedním z cílů navrhovaných opatření NERV.³³ V dánském modelu flexicurity jsou klíčové zejména obrovské výdaje státního rozpočtu ve prospěch aktivních programů zaměstnanosti, resp. aktivní politiky zaměstnanosti, a povinná účast příjemců dávek sociální podpory v těchto programech.³⁴ Roční výdaje Dánska na programy aktivní zaměstnanosti se blíží téměř 2 % HDP, díky čemuž se Dánsko v rámci OECD řadí mezi ty země, které vynakládají nejvyšší podíl HDP do aktivní politiky zaměstnanosti.³⁵

Neodmyslitelnou součástí dánského modelu flexicurity je efektivní kolektivní vyjednávání, které v Dánsku funguje již od tzv. Zářijové dohody z roku 1899. Díky kolektivnímu vyjednávání není v Dánsku stanovena výše základní sazby minimální mzdy, jako je tomu v České republice. V Dánsku se totiž základní sazba minimální mzdy sjednává mezi největšími zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů, přičemž jejich dohoda o výši základních sazeb se považuje za výchozí pro celý pracovní trh včetně státního sektoru. Důležitost odborů a svazů zaměstnavatelů je patrná i z tzv. tripartitních dohod sjednávaných mezi odbory, svazy zaměstnavatelů a vládou zejména v oblastech politiky zaměstnanosti, vzdělávání, bezpečnosti práce.³⁶

Stěžejním principem, na kterém je dánský model flexicurity založen je princip tzv. práva a povinnosti. Tento princip si lze představit následovně. Nezaměstnané osoby mají nárok na sociální podporu a na pomoc státem zřizovaných institucí s hledáním práce. Zároveň však mají povinnost aktivně si hledat novou práci a účastnit se aktivní politiky zaměstnanosti. Princip práva a povinnosti dánského modelu flexicurity se uplatňuje nejen

³¹ Flexicurity. *Danish Agency for Labour Market and Recruitment* [online]. 2024 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/flexicurity/>

³² KREINER, SVARER, op. cit., s. 84.

³³ Viz Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, op. cit., s. 14–15.

³⁴ KREINER, SVARER, op. cit., s. 83.

³⁵ Ibid., s. 85.

³⁶ Ibid., s. 83–84.

na nezaměstnané, ale také obecně na společnost. Ta má právo vůči příjemcům sociální podpory vznášet požadavky a zároveň má povinnost pomoci jim zlepšit jejich pracovní možnosti prostřednictvím aktivních programů zaměstnanosti.³⁷ Výše uvedený princip se v praxi realizuje níže popsaným způsobem. Zaměstnanec, se kterým byl rozvázán pracovní poměr a stal se nezaměstnaným, má povinnost se již během prvního dne své nezaměstnanosti zaregistrovat na dánském úřadu práce, jakožto uchazeč o zaměstnání. Pokud se účastnil pojištění pro případ nezaměstnanosti, podá si zároveň žádost adresovanou fondu pojištění v nezaměstnanosti o podporu v nezaměstnanosti. V bezprostředně následujících 14 dnech po registraci na úřadu práce má povinnost vložit do příslušné online databáze svůj životopis, aby si jej mohli prohlédnout potenciální zaměstnavatelé.³⁸ Po celou dobu trvání nezaměstnanosti pak plní, jakožto uchazeč o zaměstnání, své povinnosti, mezi které patří např. pravidelná kontrola nabídek práce, povinná účast v programech aktivní zaměstnanosti, které zahrnují např. i rekvalifikační kurzy, nebo pracovní praxi³⁹ či spolupráce s tzv. job centrem.⁴⁰ Působení aktivní politiky zaměstnanosti se vůči nezaměstnaným zintenzivňuje úměrně s dobou trvání nezaměstnanosti. V případech neúčasti osob, které pobírají dávku sociální podpory v povinných programech, je možné tyto osoby sankcionovat, což se v praxi také nezděje.⁴¹

Třebaže flexibilita ve prospěch zaměstnavatelů zároveň znamená snížení ochrany zaměstnance v pracovněprávních vztazích, což je důvod, proč zástupci odborů v České republice odmítají zavedení výpovědi bez udání důvodu a zpružnění pracovněprávních vztahů⁴², v samotném Dánsku je nízká ochrana zaměstnanců před rozvázáním pracovního poměru ze strany zaměstnavatele zaměstnanci i odbory akceptována. V případě rozvázání pracovního poměru je totiž zaměstnancům zajištěna vysoká kompenzace

³⁷ KREINER, SVARER, op. cit., s. 81–82.

³⁸ *Dánsko životní a pracovní podmínky* [online]. Úřad práce ČR, 2024 [cit. 29. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/dansko-1>

³⁹ KREINER; SVARER, op. cit., s. 85.

⁴⁰ *Dánsko životní a pracovní podmínky* [online]. Úřad práce ČR, op. cit.

⁴¹ KREINER, SVARER, op. cit., s. 85.

⁴² Viz např. BUMBA, J. Výpověď bez důvodu nás vrací do časů roboty, varuje Středula. Vlnu propouštění nezpůsobí, opakuje Zikeš za zaměstnavatele. *Český rozhlas* [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/vypoved-bez-duvodu-nas-vraci-do-casu-roboty-varuje-stredula-vlnu-propusteni-9165469>

příjmů a díky fungující aktivní politice zaměstnanosti si jsou propuštění zaměstnanci schopni nalézt novou práci poměrně rychle.⁴³

4 Podpora nezaměstnaných osob

Specifikum Dánska tkví v tom, že pojištění pro případ nezaměstnanosti je dobrovolné.⁴⁴ V Dánsku tedy nefunguje automatické pojištění pro podporu v nezaměstnanosti, která zde tedy není vyplácena takovým způsobem, jako je tomu v České republice⁴⁵. Pojištění pro případ nezaměstnanosti není zajišťováno státem, třebaže zaměstnanci v rámci zdanění svého příjmu přispívají i na politiku zaměstnanosti⁴⁶, a to daní ve výši 8 % z jejich hrubého příjmu.⁴⁷ Pro srovnání, v České republice neodvádí zaměstnanci na státní politiku zaměstnanosti ze své mzdy či platu přímým způsobem nic,⁴⁸ přičemž pro to, aby získali podporu v nezaměstnanosti si nemusí, a ani to není v současnosti možné, zřizovat soukromé pojištění pro případ nezaměstnanosti. Nárok na podporu v nezaměstnanosti tak získá každý uchazeč o zaměstnání, který splňuje zákonem stanovené podmínky.⁴⁹ Podporu v nezaměstnanosti lze v českém právním prostředí doslova vnímat jakožto plnění ze strany státu, prostřednictvím kterého stát finančně pomáhá uchazeči o zaměstnání překlenout období, kdy je nezaměstnaný. Nejen podporu v nezaměstnanosti, ale i aktivní politiku zaměstnanosti lze vnímat jako ochranu státu poskytovanou propuštěnému zaměstnanci,⁵⁰ aniž by tento na tuto dávku přímo odváděl část své odměny ze zaměstnání.⁵¹

⁴³ KREINER, SVARER, op. cit., s. 84.

⁴⁴ Unemployment insurance funds. *Danish Agency for Labour Market and Recruitment* [online]. 2023 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/unemployment-insurance-funds/>

⁴⁵ K tomu viz § 39 an. zákona o zaměstnanosti.

⁴⁶ Types of tax. *Skat.dk* [online]. [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://skat.dk/en-us/individuals/taxation-in-denmark/types-of-tax>

⁴⁷ Tax Rates. *Skat.dk* [online]. [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://skat.dk/en-us/help/tax-rates>

⁴⁸ Viz § 7 odst. 1 písm. c) zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

⁴⁹ § 39 zákona o zaměstnanosti.

⁵⁰ K tomu srov. SMEJKAL, M. Ochrana zaměstnance při skončení zaměstnání skrze podporu v nezaměstnanosti. *Právní rozhledy*. 2024, roč. 32, č. 4, s.103.

⁵¹ Viz § 7 odst. 1 písm. c) zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Podpora v nezaměstnanosti se tímto odlišuje od ostatních dávek poskytovaných z pojistného na sociální zabezpečení. Pojistné na sociální zabezpečení v sobě zahrnuje pojistné na důchodové pojištění, pojistné na nemocenské pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, do které spadá i podpora v nezaměstnanosti^{52, 53}. Zaměstnanec je poplatníkem pojistného na důchodové i nemocenské pojištění, nikoliv však příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, jak je uvedeno již výše.⁵⁴ Oproti tomu zaměstnavatel je poplatníkem všech částí tvořících pojistné na sociální zabezpečení.⁵⁵

Dánské fondy pojištění nezaměstnanosti jsou zřizované soukromými asociacemi zaměstnanců či osob samostatně výdělečně činných a jejich účelem je pouze zajištění podpory v nezaměstnanosti. V současnosti v Dánsku existuje 22 takových fondů, a přestože jsou soukromé, značnou část finančních prostředků do nich vkládá i stát.⁵⁶ Pokud má zaměstnanec v Dánsku zájem, aby mu byla podpora v nezaměstnanosti vyplácena, musí si toto pojištění zřídit, resp. stát se členem fondu, dobrovolně. Třebaže je toto pojištění na bázi dobrovolnosti, účastní se jej většina osob, jelikož jim v případě ztráty zaměstnání právě toto pojištění zajistí finanční jistotu.⁵⁷ Nárok na podporu v nezaměstnanosti v Dánsku má ten propuštěný zaměstnanec, který 1) je přihlášený na úřadu práce od prvního dne trvání jeho nezaměstnanosti, 2) do dvou týdnů od přihlášení se na úřadu práce vložil do příslušné databáze svůj životopis, 3) je práceschopný, 4) byl alespoň jeden rok členem fondu pojištění nezaměstnanosti a 5) v daňovém přiznání vykázal minimální požadovaný příjem pro nárok na tuto podporu.⁵⁸ Podporu v nezaměstnanosti pak lze pobírat v období 3 let, ovšem maximální výše vyplacené podpory se rovná výši podpory, kterou by nezaměstnaná osoba

⁵² Viz § 2 odst. 1 písm. i) zákona o zaměstnanosti.

⁵³ § 1 odst. 1 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

⁵⁴ Viz § 7 odst. 1 písm. c) zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

⁵⁵ Viz § 7 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

⁵⁶ *Unemployment insurance funds* [online]. Danish Agency for Labour Market and Recruitment, op. cit.

⁵⁷ Unemployment benefit in Denmark. *Nordic Co-operation* [online]. [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.norden.org/en/info-norden/unemployment-benefit-denmark>

⁵⁸ Ibid.

získala, jestliže by tuto podporu pobírala nepřetržitě po dobu 2 let. Podpora v nezaměstnanosti může dosáhnout až 90 % předchozího příjmu, zároveň však tato podpora nemůže být vyšší než je stanovena nejvyšší možná sazba této podpory.⁵⁹ Výhodou fondů pojištění nezaměstnanosti je skutečnost, že se jejich členy mohou stát i absolventi bez předchozí pracovní zkušenosti. Ti dokonce mají nárok na podporu v nezaměstnanosti vyplácenou z fondu, jestliže se do fondu přihlásí ihned po ukončení studia. Na vyplácení podpory v nezaměstnanosti mají nárok v období 2 let, přičemž maximální výše vyplácené podpory se rovná 1 roku nepřetržitého pobírání této podpory.⁶⁰ Dle české právní úpravy absolventi nárok na podporu v nezaměstnanosti nemají.⁶¹

Nezaměstnané osoby v Dánsku, které nejsou členy fondu pojištění nezaměstnanosti mají nárok na peněžitou dávku v hmotné nouzi. Tato dávka je ovšem závislá na majetkových poměrech nezaměstnané osoby a její výše je nižší než podpora v nezaměstnanosti.⁶² Z tohoto lze vyvodit, že pasivní politika zaměstnanosti je v Dánsku více vložena do rukou samotných zaměstnanců, kteří se sami rozhodují, zda si budou platit pojištění nezaměstnanosti. Ryze v gesci státu pak zůstává aktivní politika zaměstnanosti, která je důležitá zejména pro snadný a rychlý návrat nezaměstnaných zpět do práce.

Z výše uvedeného vyplývá, že inspirace dánským modelem flexicurity znamená nejen flexibilní úpravu přijímání a propouštění zaměstnanců, ale zejména vyžaduje poměrně vysoké finanční náklady nejen ze strany státu, ale i zaměstnanců. Je tedy opravdu otázkou, zda a popřípadě do jaké míry se bude český zákonodárce ochoten inspirovat dánským modelem flexicurity v oblasti zaměstnanosti. Zavádět povinnost zaměstnanců přispívat v rámci jimi placeného pojistného na sociální zabezpečení i na státní politiku zaměstnanosti, sice není v současné době nezbytně nutné, pokud by však byl zájem na zvýšení podpory v nezaměstnanosti⁶³ či prodloužení podpůrní doby⁶⁴

⁵⁹ Unemployment insurance funds, op. cit.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Srov. SMEJKAL, op. cit., s. 104.

⁶² Flexicurity, op. cit.

⁶³ Viz § 50 a násl. zákona o zaměstnanosti.

⁶⁴ Viz § 43 zákona o zaměstnanosti.

nebo by se z rozličného důvodu navýšila nezaměstnanost, pak by to bylo s ohledem na stav státního rozpočtu z racionálního hlediska více než vhodné. Z hlediska politického by se však vláda, která by toto zavedla rozhodně neseptkala se souhlasem voličů i odborů. Navýšení podpory v nezaměstnanosti v kombinaci s prodloužením podpůrní doby a obecně vyšší informovaností veřejnosti o konkrétním fungování aktivní politiky zaměstnanosti by však s vysokou pravděpodobností přispělo k větší pružnosti pracovního trhu, jelikož by díky těmto opatřením mohlo dojít ke snížení strachu zaměstnanců z případné ztráty zaměstnání.

5 Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo popsání a analýza navrhovaných opatření NERV vztahujících se k modernizaci zákoníku práce v oblasti rozvázání pracovního poměru a jejich možné důsledky zejména v sociální oblasti. Třebaže NERV navrhuje vícero možností, jak zákoník práce modernizovat, tento příspěvek se zaměřil na návrh zavedení výpovědi bez udání důvodu, který je předmětem velké kritiky zejména odborových organizací.⁶⁵ Tato kritika je natolik výrazná, že se MPSV údajně rozhodlo do připravované novely zákoníku práce tento institut nakonec nezahrnout. Zároveň však s ohledem na sliby některých politiků, není zavedení výpovědi bez udání důvodu zcela nereálné a možná se díky pozměňovacím návrhům poslanců v rámci přijímání tohoto doposud neveřejného novelizačního návrhu opravdu v blízké budoucnosti v zákoníku práce objeví.⁶⁶

Vzhledem k tomu, že NERV navrhuje v rámci modernizace zákoníku práce inspirovat se dánským modelem flexicurity, stanovil si tento příspěvek též za cíl představit tento model flexicurity, přičemž se blíže věnoval fungování dánské politiky zaměstnanosti, kterou dal do kontrastu s českou právní úpravou. Konkrétně poukázal na fungování podpory v nezaměstnanosti a výši sazeb pojistného na státní politiku zaměstnanosti přímo hrazenou zaměstnanci v Dánsku. Na základě některých zjištění uvedených v tomto příspěvku, je namíste položit si otázku, zdali NERV, který doporučuje v oblasti modernizace zákoníku práce inspirovat se dánským modelem flexicurity,

⁶⁵ BUMBA, op. cit.

⁶⁶ ALI, op. cit., s. 12.

má na mysli též inspirovat se i tamním systémem fungování finanční podpory nezaměstnaných. Pokud ano, pak by to do jisté míry znamenalo revoluci v oblasti politiky zaměstnanosti.

References

- ALI, S. Výpovědi bez udání důvodu štěpí vládní koalici. *MF DNES*. 2024, roč. 35, č. 79, s. 1, 12.
- BEZOUŠKA, P. Navrhovaná struktura zákona o pracovním poměru. In: BEZOUŠKA, P. *Vybídky do budoucnosti pracovního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 64–81. ISBN 978-80-7380-193-9.
- BŘEZINA, J. Výpověď daná zaměstnavatelem bez udání důvodu. *Bulletin advokacie*. 2024, č. 3, s. 20–22.
- BUMBA, J. Výpověď bez důvodu nás vrací do časů roboty, varuje Středula. Vlnu propouštění nezpůsobí, opakuje Zikeš za zaměstnavatele. *Český rozhlas* [online]. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://plus.rozhlas.cz/vypoved-bez-duvodu-nas-vraci-do-casu-roboty-varuje-stredula-vlnu-propusteni-9165469>
- DEMOVÁ, K., PERNIŠ, P. Navrhované změny zákoníku práce v roce 2024. *AegisLaw* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.aegislaw.cz/upload/pluginContent/files/Navrhovane%20zmeny%20zakoniku%20prace%20v%20roce%202024.pdf>
- HOVORKOVÁ, K. Chystá se převrat v zákoníku práce. Cílí hlavně na problémisty. *peníze.cz* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.penize.cz/pracovni-pomer/452525-chysta-se-prevrat-v-zakoniku-prace-cili-hlavne-na-problemisty>
- KREINER, C. T., SVARER, M. Danish Flexicurity: Rights and Duties. *Journal of Economic Perspectives*. 2022, roč. 36, č. 4, s. 81–102.
- MUFFELS, R., WILTHAGEN, T. Flexicurity: A New Paradigm for the Analysis of Labor Markets and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security. *Sociology Compass* [online]. 2013, roč. 7, č. 2, s. 111–122 [cit. 3. 4. 2024]. DOI: <https://doi.org/10.1111/soc4.12014>
- SMEJKAL, M. Ochrana zaměstnance při skončení zaměstnání skrze podporu v nezaměstnanosti. *Právní rozhledy*. 2024, roč. 32, č. 4, s. 102–107.

- Co by měla přinést flexibilní novela zákoníku práce? *Svaž průmyslu a dopravy České republiky* [online]. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.spcr.cz/news/16634-co-by-mela-prinest-flexibilni-novela-zakoniku-prace>
- Dánsko životní a pracovní podmínky. *Úřad práce ČR* [online]. 2024 [cit. 29. 3. 20024]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/dansko-1>
- Flexicurity. *Danish Agency for Labour Market and Recruitment* [online]. 2024 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/flexicurity/>
- Národní ekonomická rada vlády připravila návrhy prorůstových opatření. *Vláda České republiky* [online]. 2024 [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/nerv/aktuality/narodni-ekonomicka-rada-vlady-pripravila-navrhy-prorustovych-opatreni-211585/#>
- Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu. *Vláda České republiky* [online]. 2024, 42 s. [cit. 30. 3. 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrhy-NERV.pdf>
- Resignation and termination. *Life in denmark.dk* [online]. 2024 [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné z: <https://lifeindenmark.borger.dk/working/work-rights/working-conditions/resignation-and-termination>
- Tax Rates. *Skat.dk* [online]. [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://skat.dk/en-us/help/tax-rates>
- Types of tax. *Skat.dk* [online]. [cit. 5. 4. 2024]. Dostupné z: <https://skat.dk/en-us/individuals/taxation-in-denmark/types-of-tax>
- Unemployment benefit in Denmark. *Nordic Co-operation* [online]. [cit. 4. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.norden.org/en/info-norden/unemployment-benefit-denmark>
- Unemployment insurance funds. *Danish Agency for Labour Market and Recruitment* [online]. 2023 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/unemployment-insurance-funds/>
- Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Contact – e-mail

veronikakvapilova1@gmail.com

SLOVENSKÁ PRÁVNÁ ÚPRAVA OCHRANY OZNAMOVATEĽOV PROTISPOLOČENSKEJ ČINNOSTI Z POHLADU ROVNAKÉHO ZAOBCHÁDZANIA V ZAMESTNANÍ

Marianna Leontiev

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave, Slovenská republika

Abstract in original language

Cieľom príspevku je analyzovať slovenskú právnu úpravu ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti z pohľadu rovnakého zaobchádzania v zamestnaní a priblížiť jej vývoj od prvého samostatného zákona upravujúceho ochranu oznamovateľov z roku 2014, cez zásadnú novelu z roku 2019 a zriadenia Úradu na ochranu oznamovateľov, až po transpozíciu smernice EÚ z roku 2023. Predmetom príspevku je aj relevantná kazuistika, ktorá sa začína vyvíjať po poslednej novele zákona.

Keywords in original language

Ochrana oznamovateľov; protispoločenská činnosť; zákaz diskriminácie; rovnaké zaobchádzanie v práci; whistleblowing; Úrad na ochranu oznamovateľov.

Abstract

The objective of the contribution is to analyze the Slovak legal framework for protecting whistleblowers from the perspective of equal treatment in employment and to outline its development from the first whistleblower protection law of 2014 through the significant amendment of 2019 and the establishment of the Whistleblower Protection Office, up to the transposition of the EU directive of 2023. The contribution also addresses relevant case law that has begun to evolve following the latest amendment to the law.

Keywords

Protection of Whistleblowers; Activities Harmful to Society; Prohibition of Discrimination; Whistleblowing; Whistleblower Protection Office.

1 Úvod

Vývoj právnej úpravy ochrany oznamovateľov v SR je vzhľadom na tému, ktorá je v súčasnom období bezpečnostných a hospodárskych kríz na okraji záujmu, prekvapivo dlhodobý, komplexný a dynamický v kontexte EÚ. Tento vývoj je odrazom tlaku medzinárodných inštitúcií, domácich mimovládnych organizácií a slovenskej verejnosti na vládu SR s cieľom prijímať opatrenia na zníženie vysokej miery korupcie v SR a jeho počiatky siahajú do roku 2011. Vývoj viedol k zriadeniu Úradu na ochranu oznamovateľov (ďalej „ÚOO“), samostatného, nezávislého a aktívneho nositeľa témy ochrany oznamovateľov, ktorý má široké a aktívne kompetencie. ÚOO vstupuje do ochrany oznamovateľa nad rámec prevládajúcich pasívnych kompetencií iných autorít v EÚ a hrá kľúčovú rolu pri časovo efektívnej ochrane oznamovateľov.

ÚOO zákon definuje ako nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý chráni práva a oprávnené záujmy oznamovateľov pri oznamovaní protispoločenskej činnosti.¹ Samotná zákonná úprava ochrany oznamovateľov je unikátna vo svetovom kontexte a zahŕňa osobitnú tzv. ex ante ochranu chránených oznamovateľov a tzv. ex post ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Právna úprava vychádza zo zákazu diskriminácie zamestnancov z dôvodu oznámenia protispoločenskej činnosti a zásady rovnakého zaobchádzania so zamestnancami, ktorý urobili oznámenie.

2 Historický vývoj zákonnej úpravy ochrany oznamovateľov v SR

2.1 Prvý zákon

Prvý samostatný zákon upravujúci ochranu oznamovateľov bol v SR prijatý v roku 2014 a bol odpoveďou vlády Róberta Fica na silnejúci tlak medzinárodných organizácií, domácich mimovládnych organizácií a verejnosti upozorňujúcich na alarmujúci stav korupcie na Slovensku. Táto zákonná úprava bola na svoj čas veľmi progresívna, unikátna a časovo kopírovala aktivity

¹ § 13 ods. 1 zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

na strane Rady Európy² následne reagujúcej aj na tzv. kauzu Luxleaks, v ktorej hlavnú rolu zohrali oznamovatelia protispoločenskej činnosti. Koncepcia prvého zákona č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti (ďalej „Prvý zákon“) ideovo vychádzala z priestoru mimovládnych organizácií, menovite Transparency International. Nositeľom témy ochrany oznamovateľov bol spolupracovník Transparency International JUDr. Pavel Nechala, PhD., ktorý v roku 2014 obhájil na Trnavskej univerzity v Trnave dizertačnú prácu na tému Whistleblowing – Chránené oznamovanie. Práve táto jeho práca bola podkladom pre zavedenie tohto inštitútu do právneho poriadku SR.³

Prvý zákon nadobudol účinnosť 1. 1. 2015 a zaviedol do právneho systému SR ochranu oznamovateľov, zákaz diskriminácie z dôvodu podania oznámenia a zásadu rovnakého zaobchádzania so zamestnancami, ktorý urobili oznámenie. Definoval dva druhy ochrany oznamovateľov, ktoré sú unikátne pre SR v celosvetovom kontexte. Išlo o tzv. ex ante ochranu, keď zamestnávateľ mohol voči podávateľovi oznámenia⁴ urobiť pracovnoprávny úkon len so súhlasom príslušného inšpektorátu práce a tzv. ex post ochranu, pri ktorej sa mohol zamestnanec, ktorý podal podnet⁵, chrániť voči pracovnoprávnemu úkonu zamestnávateľa žiadosťou o jeho pozastavenie rovnako na príslušnom inšpektoráte práce.

² Rezolúcia Rady Európy č. 1729 o ochrane oznamovateľov z roku 2010 a Odporúčanie Rady Európy CM/Rec (2014)7 prijaté Výborom ministrov 30. 4. 2014 o ochrane oznamovateľov.

³ NECHALA, P. *Chránené oznamovanie (Whistleblowing)*. 1. vyd. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2014, s. 9.

⁴ § 2 písm. b) zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti: „Oznámením je uvedenie skutočností, o ktorých sa fyzická osoba dozvedela v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie a ktoré môžu významnou mierou prispieť k objasneniu závažnej protispoločenskej činnosti alebo k zisteniu alebo usvedčeniu jej páchatelä. Závažnou protispoločenskou činnosťou protiprávne konanie, ktoré je trestný čin poškodzovania finančných záujmov Európskej únie podľa § 261 až 263 Trestného zákona, trestný čin machinácií pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe podľa § 266 až 268 Trestného zákona, trestné činy verejných činiteľov podľa § 326 až 327a Trestného zákona alebo trestné činy korupcie podľa § 328 až 336b Trestného zákona, 2. trestný čin, za ktorý Trestný zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby prevyšujúcou tri roky, 3. správny delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s hornou hranicou určenou výpočtom, alebo 4. správny delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s hornou hranicou vo výške najmenej 30 000 €.“

⁵ § 2 písm. d) zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti: „Podnetom je 1. oznámenie vrátane anonymného oznámenia a 2. neanonymné podanie fyzickej osoby o inej protispoločenskej činnosti ako závažnej protispoločenskej činnosti, o ktorej sa dozvedela v súvislosti s výkonom svojho zamestnania, povolania, postavenia alebo funkcie.“

2.2 Druhý zákon

Po nadobudnutí účinnosti Prvého zákona ukázala aplikačná prax, že zvereňovanie uvedenej agendy inšpektorátom práce nebolo dobrou voľbou. Poukázala na to štúdiá Transparency International Slovensko z roku 2015⁶ a nadväzujúci mystery shopping Nadácie Zastavme korupciu v roku 2016 a 2017⁷. Inšpektoráty práce nemali dostatočné odborné kapacity na riešenie tejto agendy a považovali ju za dodatkovú k svojej hlavnej agende. Zákonné povinnosti zväčša neboli povinnými subjektami dodržiavané vôbec alebo len veľmi formálne. Rovnako kontrolná činnosť inšpektorátov práce bola sporadická a obmedzovala sa zvyčajne len na formálnu kontrolu existencie interného predpisu.

Na uvedené nedostatky Prvého zákona reagoval druhý a zatiaľ posledný samostatný zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej „Zákon o oznamovateľoch“), ktorý priniesol zásadnú novinku, zriadenie osobitného štátneho orgánu Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Iniciatíva na zmenu zákona prišla opäť z mimovládneho sektora, tentoraz od Nadácie Zastavme korupciu. ÚOO nahradil inšpektoráty práce a dostal široké kompetencie aktívnej ochrany oznamovateľov, ktoré sú výnimočne silné v kontexte celej EÚ. Kompetencie ÚOO je možné rozdeliť do siedmych hlavných kategórií: ochrannej, kontrolnej, agitačnej, poradenskej, metodicko/vzdelávacej, vedecko/odbornej a reportingu. ÚOO označuje ako primárnu svoju kompetenciu ochrannú „*Naším poslaním je chrániť tzv. whistleblowerov, ktorí oznámili nekalú prax, o ktorej sa dozvedeli pri výkone svojej práce.*“⁸ ÚOO zákon definuje ako nezávislý orgán štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý chráni práva a oprávnené záujmy oznamovateľov pri oznamovaní protispoločenskej činnosti.⁹ Prvou predsedníčkou ÚOO bola dňa 5. 2. 2021 parlamentom zvolená právnička Zuzana Dluhošová a ÚOO začal pod jej vedením fungovať od 1. 9. 2021.

⁶ DANČIKOVÁ, Z. a kol. *Oznamovateľov nekalých praktík chránime len na papieri*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2015. Dostupné z: <https://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2016/01/Oznamovateľov-nekalých-praktík%20chránime-len-na-papieri.pdf>

⁷ LEONTIEV, M., SIBYLA, P. Pripravili sme „návod na použitie“ k obľúbenej téme R. Fica – ochrane oznamovateľov korupcie. *Denník N* [online]. 4. 7. 2017. Dostupné z: <https://dennikn.sk/blog/813708/pripravili-sme-navod-na-pouzitie-k-oblubenej-teme-r-fica-ochrane-oznamovatelov-korupcie/>

⁸ O nás. ÚOO [online]. Dostupné z: <https://www.oznamovatelia.sk/o-nas/#o-urade>

⁹ § 13 ods. 1 zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Zákon o oznamovateľoch priniesol viacero nových ideí, ktoré sa následne objavili aj v príslušnej smernici EÚ. Zákon o oznamovateľoch priniesol napríklad obrátené dôkazné bremeno pri preukazovaní odvetných opatrení, posilnenie postavenia oznamovateľa v trestnom a správnom konaní či možnosť zverejniť oznámenie pri splnení kvalifikovaných dôvodov. Zákon zásadne nezmenil dovtedajšie dva druhy ochrany oznamovateľov ale pokúsil sa precizovať viacero súvisiacich ustanovení.

2.3 Transpozíčná novela

Nateraz posledné účinné zmeny Zákona o oznamovateľoch priniesla transpozícia Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb nahlasujúcich porušenia práva Únie¹⁰ (ďalej „Smernica“), ktorá bola prijatá v novembri 2019 a zaviazala členské štáty EÚ k jej transpozícii do vnútroštátneho práva do 17. decembra 2021. SR oneskorene transponovala Smernicu prijatím novely Zákona o oznamovateľoch dňa 10. 5. 2023 s účinnosťou od 1. 7. 2023 a 1. 9. 2023 (ďalej „Transpozíčná novela“).

Dôvodmi omeškania s transpozíciou Smernice boli nezhody medzi ÚOO a Úradom vlády SR z hľadiska rozsahu novely Zákona o oznamovateľoch a nestabilná vnútropolitická situácia v SR, ktorá vyústila do predčasných parlamentných volieb na jeseň 2023. ÚOO sa pokúšal využiť proces transpozície Smernice a s ňou súvisiacu novelizáciu Zákona o oznamovateľoch na odstránenie aplikačných problémov zákona. ÚOO sa snažila o novelizáciu, ktorá by presahovala výlučne transpozíciu Smernice. Úrad vlády SR ako orgán poverený transpozíciou Smernice naopak trval na novele Zákona o oznamovateľoch zameranej výlučne len na transpozíciu. Transpozíčnú novelu sa podarilo parlamentu prijať na jednej z jeho posledných schôdzi pred predčasnými voľbami.

Transpozícia Smernice priniesla množstvo zásadných novíniek do právneho prostredia SR. Podstatným spôsobom zmenila nazeranie na whistleblowing, na ktorý sme boli v SR zvyknutí. Významne sa osobne a vecne rozšírila pôsobnosť Zákona o oznamovateľoch. Jednou z nich novíniek bola

¹⁰ Ú. v. EÚ L 305, 26. 11. 2019. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32019L1937>

povinnosť zamestnávateľa vymenovať zodpovednú osobu a mať interný systém nahlasovania bez ohľadu na počet zamestnancov u zamestnávateľa, ktorý poskytuje finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy, alebo služby v oblasti životného prostredia. Tieto ustanovenia spôsobujú v praxi značné problémy, keďže definícia povinných subjektov je príliš široká a vágna. Prírodným následkom takejto zákonnej úpravy je absencia dodržiavania uvedených povinností v plnej šírke povinných subjektov. Zo strany ÚOO tiež zatiaľ neprišlo k poskytnutiu relevantného metodického usmernenia, ktoré by pomáhalo povinným subjektom zorientovať sa v ich zákonných povinnostiach. ÚOO práve naopak uviedol „Nedá sa teda ustáliť, či zákonodarca mal v úmysle rozsah subjektov odkázať na čl. 8 ods. 4 smernice (EÚ) 2019/1937, nakoľko rozsah v zmysle predmetnej smernice je užší než všeobecné, bližšie nedefinované pojmy použité zákonodarcom. V dôsledku uvedeného tak bez právnej úpravy, ktorá by obsah týchto pojmov vymedzila osobitnou definíciou, či rozsahom vymedzeným smernicou, nie je možné poskytnúť záväzný výklad predmetného ustanovenia.“¹¹

Transpozičná novela rozšírila ochranu aj na osoby v inom obdobnom pomere, čo znamenalo zásadné a významné rozšírenie ochrany oznamovateľov mimo pracovnoprávneho vzťahu na SZČO, zmluvných dodávateľov, výkon práv súvisiacich s účasťou, správou alebo riadením právnickej osoby, výkon funkcie člena právnickej osoby, praktikantov a dobrovoľnícku či aktivačnú činnosť. Túto novinku považujem za veľký prínos pre ochranu oznamovateľov aj v SR, najmä vzhľadom na nové formy práce a povahu informácií napríklad zmluvných dodávateľov, ktorými môžu disponovať a následne oznamovať. Zo strany ÚOO však nedošlo k potrebnej a relevantnej informačnej kampane, ktorá by upozorňovala povinné subjekty na túto zásadnú zmenu a s ňou súvisiace následky.

Ďalším významným prínosom Transpozičnej novely bola definícia odvetných opatrení a explicitné vyjadrenie ich príkladov v Zákone o oznamovateľoch, čo významne pomáha pochopiť šírku a rôznorodosť úkonov, ktoré sú zákonom zakázané voči oznamovateľom. Odvetné opatrenie je po novele

¹¹ Najčastejšie otázky k novele zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. ÚOO [online]. Dostupné z: https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2024/05/FAQ_1.pdf

definované ako konanie alebo opomenutie konania v súvislosti s pracovno-právnym alebo iným obdobným vzťahom oznamovateľa vyvolané oznámením alebo zverejnením informácií o protispoločenskej činnosti, a ktoré oznamovateľovi alebo osobe požívajúcej ochranu spôsobilo alebo môže spôsobiť neopodstatnenú ujmu.¹² Príkladmo zákon uvádza ako odvetné opatrenia výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru, končenie v skúšobnej dobe alebo nepredĺženie pracovného pomeru na dobu neurčitú, odvolanie, preradenie na nižšiu pozíciu alebo odmietnutia povýšenia, zmena pracovných povinností, miesta výkonu práce alebo zmena pracovného času, zníženie mzdy, nepriznanie odmeny alebo osobného príplatku, neposkytnutie odbornej prípravy, disciplinárne opatrenie, nátlak, zastrašovanie alebo obťažovanie, poškodzovanie dobrej povesti, odstúpenie od zmluvy o dodávke tovarov a služieb či zrušenie licencie alebo povolenia.¹³

Kontroverznou novinkou Transpozíciej novely je zákaz externého preverovania oznámení u zamestnávateľa s počtom zamestnancov nad 249 alebo u verejných inštitúcie.¹⁴ V tomto prípade nejde o transpozíciu Smernice ale zmenu právnej úpravy z iniciatívy ÚOO. Zákaz outsourcovania preverovania oznámení považujem za nešťastný rovnako ako veľká časť odbornej verejnosti, pretože efektívne preverovanie oznámení je veľmi zložitý a náročný proces aj vo väčších spoločnostiach a rovnako vo verejných inštitúciách. Napríklad vo výrobných spoločnostiach, kde väčšinu zamestnancov tvoria robotnícke profesie, tento zákaz môže spôsobovať neprimeranú záťaž. Preverovanie oznámení je proces náročný na ochranu totožnosti subjektov, dodržiavania zásad proporcionality, nezávislosti a nestrannosti, včasnosti či legality. Vedenie prešetrovania si vyžaduje dobré znalosti právnych predpisov, riadenia ľudských zdrojov, dobré komunikačné schopnosti či hlboké vedomosti z najrôznorodejších špecializovaných oblastí. Téma oznamovania je v SR stále na okraji záujmu povinných subjektov a takéto obmedzenia môžu pôsobiť kontraproduktívne. Ak bolo cieľom tohto ustanovenia dať dôraz na aktívny prístup organizácií s cieľom podporiť zavádzanie interných systémov a preverovania oznámení vlastnými kapacitami, tak dôsledkom je skôr obchádzanie tohto ustanovenia rôznymi formami konzultačných

¹² § 2 písm. l zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

¹³ § 2 písm. l zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

¹⁴ § 10 zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

služieb a zložitými korporátnymi štruktúrami. Z týchto dôvodov považujem za dôležitú túto podmienku čo najskôr revidovať.

Spomedzi ďalších novínok Transpozičnej novely za zmienku stojí aj rozšírenie definície oznamovateľa na osoby, ktorých pracovnoprávny/iný obdobný vzťah skončil, nevznikol či na anonymné oznámenie ak bola odhalená totožnosť oznamovateľa a definíciu štyroch dôvodov, ktoré sú podmienkou ochrany pri zverejnení informácií.¹⁵

2.4 Novela Čurillovci

Vláda SR na svojom zasadnutí 6. 12. 2023 schválila znenie legislatívneho návrhu na zmenu Zákona o oznamovateľoch, pričom tento návrh je možné označiť za zásadný pre efektívne fungovanie chráneného oznamovania vo viacerých jeho častiach, a to v negatívnom zmysle. Uvedená novela Zákona o oznamovateľoch bola podrobená širokej kritike odbornej i laickej verejnosti, medzi inými ju kritizovali Whistleblowing international network, Európska komisia, Generálny prokurátor SR, ÚOO, Transparency International a množstvo ďalších mimovládnych organizácií. Návrh novely bol následne stiahnutý z rokovania Národnej rady SR a vláda pracuje na jeho úprave.

Impulzom pre prípravu novely, bolo vládou SR deklarované nadužívanie poskytovania ochrany oznamovateľom v SR, respektíve zneužívanie inštitútu chráneného oznamovateľa, ktoré *„môže viesť až k paralyze dotknutých subjektov, resp. obrozenia ich možnosti a schopnosti plniť si, napríklad v prípade štátnych orgánov, zákonom ustanovené úlohy a povinnosti.“*¹⁶ Argument nadužívania poskytovania ochrany oznamovateľom začal byť komunikovaný zo strany vlády SR v nadväznosti na mediálne sledovaný prípad skupiny tzv. čurillovcov, teda šiestich príslušníkov Policajného zboru SR, ktorí boli ako chránení oznamovatelia postavení mimo službu novým ministrom vnútra po parlamentných voľbách v roku 2023. Minister vnútra SR pred vydaním personálnych rozkazov nepožiadaval o súhlas ÚOO. Novela v súvislosti s oznamovateľmi – policajtmi

¹⁵ § 2 písm. a zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

¹⁶ Návrh na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. *Vláda SR* [online]. 6. 12. 2023. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29081/1>

vylúčila túto skupinu oznamovateľov z oboch druhov ochrany poskytovanej zákonom a dňom účinnosti novely mala zaniknúť už udelená ochrana poskytnutá oznamovateľom, ktorí sú príslušníkmi Policajného zboru.¹⁷

Vo vzťahu k ostatným oznamovateľom novela navrhovala možnosť otvorenia všetkých ochrán poskytnutých do jej účinnosti. Zamestnávateľ, ktorý zamestnáva oznamovateľa, ktorému bola poskytnutá ochrana v trestnom konaní či konaní o správnom delikte mal mať možnosť, do 15 dní odo dňa nadobudnutia účinnosti novely, požiadať generálneho prokurátora / nadriadený správny orgán, aby preskúmal či je poskytnutá ochrana v súlade s podmienkami Zákona o oznamovateľoch. V prípade, že výsledkom preskúmania malo byť zistenie, že ochrana nebola poskytnutá súladne, generálny prokurátor / nadriadený správny orgán mal mať možnosť zrušiť rozhodnutie o poskytnutí ochrany.¹⁸ Novela sprísňovala aj požiadavky na kvalifikované oznámenie vedúce ku statusu chráneného oznamovateľa.

Prijatím tejto novely by SR výrazne znížilo existujúcu ochranu oznamovateľov a doplnilo by tým svoj zoznam opatrení, ktoré zasahujú do princípu právneho štátu. Zároveň by porušilo aj zákaz zníženia úrovne ochrany uvedený v článku 25 odsek 2 Smernice WB „*Výkonávanie tejto smernice nesmie byť za žiadnych okolností dôvodom na zníženie úrovne ochrany, ktorú už členské štáty priznávajú v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica.*“¹⁹ Uvedené retroaktívne ustanovenia obsiahnuté v novele je zároveň potrebné pokladať za nesúladne s Ústavou SR, princípom právneho štátu a právnej istoty²⁰, a preto je ich nutné odmietnuť.

¹⁷ Vládný návrh zmeny Zákona o oznamovateľoch. *Vláda SR* [online]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536576>

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ú. v. EÚ L 305, 26. 11. 2019, čl 25 ods. 2: „*Výkonávanie tejto smernice nesmie byť za žiadnych okolností dôvodom na zníženie úrovne ochrany, ktorú už členské štáty priznávajú v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica.*“

²⁰ Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sž/20/2010: „*K imanentným znakom princípu právneho štátu zakotveného v článku 1 ods. 1 Ústavy SR patrí právna istota a dôvera občanov v právny poriadok, ktorého súčasťou je aj zásada zákazu retroaktivity – spätnej pôsobnosti právnych noriem. Všeobecne platí, že právne predpisy, resp. ich ustanovenia nepôsobia späť, ale iba do budúcnosti, od okamihu ich účinnosti (lex retro non agit).*“

3 Zákaz diskriminácie

Ochrana oznamovateľa protispoločenskej činnosti je v SR z pohľadu rovnakého zaobchádzania vyjadrená zákazom diskriminácie z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti v zákone Antidiskriminačnom zákone a v Zákonníku práce. Antidiskriminačný zákon od 1. 1. 2015 v základných zásadách uvádza nový zakázaný diskriminačný dôvod, a to oznámenie kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti²¹. Zákonník práce rovnako od 1. 1. 2015 v jeho všeobecných ustanoveniach zakazuje v pracovnoprávných vzťahoch prenasledovanie či postih z dôvodu podania oznámenia o kriminalite alebo inej protispoločenskej činnosti na iného zamestnanca alebo na zamestnávateľa.²²

Antidiskriminačný zákon pre antidiskriminačné spory na súdoch, ktoré zahŕňajú aj spory z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti²³, stanovuje obrátené dôkazné bremeno. Žalovaný je povinný preukázať, že neporušil zásadu rovnakého zaobchádzania, ak žalobca oznámi súdu skutočnosti, z ktorých možno dôvodne usudzovať, že k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania došlo.²⁴ Obrátenie dôkazného bremena sprevádza aj konania ohľadne ochrany oznamovateľov na ÚOO, čo výrazne pomáha postaveniu oznamovateľov v týchto konaniach, rovnako ako v konaniach pred súdmi. Ide najmä o dôvod dôkaznej núdze oznamovateľa vzhľadom na povahu antidiskriminačných sporov. Napriek nedostatkom súdnej praxe s antidiskriminačnými žalobami v SR, sú konania oznamovateľov pred súdmi bez podobných problémov, no počet ukončených konaní je zatiaľ v jednotkách. Výrazným posunom v počte ale aj tvorbe rozhodovacej praxe súdov zohráva práve prípad tzv. čurillovcov, ktorému sa bližšie venujem v kapitole 6.

Často v praxi opomínaným zákonným ustanovením, ktoré výrazne posilňuje postavenie oznamovateľov v antidiskriminačných sporoch je § 79

²¹ § 2 ods. 1 zákon č. 365/2004 Z. z. Antidiskriminačný zákon.

²² § 13 ods. 2 zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce.

²³ § 9 zákon č. 365/2004 Z. z. Antidiskriminačný zákon.

²⁴ § 11 ods. 2 č. 365/2004 Z. z. Antidiskriminačný zákon „Žalovaný je povinný preukázať, že neporušil zásadu rovnakého zaobchádzania, ak žalobca oznámi súdu skutočnosti, z ktorých možno dôvodne usudzovať, že k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania došlo.“

Zákonníka práce. Ide o ustanovenie, ktoré stanovuje limity výšky náhrady mzdy v prípade neplatnej výpovede či neplatného skončenie pracovného pomeru. Všeobecne má zamestnanec v týchto prípadoch nárok na náhradu mzdy najviac za čas 36 mesiacov. V prípade, že stranou sporu je zamestnanec – oznamovateľ a ku skončeniu pracovného pomeru došlo počas poskytovania ochrany podľa Zákona o oznamovateľoch, nevzťahuje sa naňho toto obmedzenie výšky náhrady mzdy. To znamená, že súd by mu mal priznať plnú výšku náhrady mzdy, čo je prirodzene silným nástrojom v rukách oznamovateľa. Na druhej strane toto ustanovenie môže posúvať ochranu oznamovateľov v SR v spojení so silnou aktívnou ochranou zo strany ÚOO až do roviny výraznejšej nevyváženosti v neprospech zamestnávateľa. V súčasnosti zatiaľ stále čakáme na prvé súdne rozhodnutia aplikujúce toto ustanovenie Zákonníka práce a práve súdne konania tzv. čurillovcov by mohli byť prvými prípadmi.

4 Ochrana oznamovateľa

Slovenská právna úprava pozná dva unikátne druhy ochrany oznamovateľa v pracovnoprávných vzťahoch spojených s nerovným zaobchádzaním v zamestnaní. Oba druhy ochrany svojou včasnou a efektívnou v prospech oznamovateľa rádovo prevyšujú minimálnu ochranu stanovenú Smernicou EÚ a právnou úpravou väčšiny krajín EÚ.

Pri tzv. ex ante ochrane môže zamestnávateľ urobiť pracovnoprávny úkon voči chránenému oznamovateľovi, len so súhlasom ÚOO a pri tzv. ex post ochrane sa zamestnanec môže domáhať pozastavenia účinnosti pracovnoprávneho úkonu zamestnávateľa v prípade, ak urobil akékoľvek oznámenie podľa Zákona o oznamovateľoch. Tzv. ex ante ochranu má zamestnanec, ktorý urobil kvalifikované oznámenie, ktoré môže prispieť alebo prispelo k objasneniu závažnej protispoločenskej činnosti alebo k zisteniu alebo k usvedčeniu jej páchatela.²⁵

Žiadosť o poskytnutie tejto ochrany môže podať oznamovateľ pri oznámení závažnej protispoločenskej činnosti, ktorá je trestným činom zároveň s oznámením alebo počas trestného konania. O ochranu oznamovateľ žiada

²⁵ § 2 písm. c zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

prokurátora, ktorý ak zistí, že oznamovateľ, urobil kvalifikované oznámenie, bezodkladne mu poskytne ochranu. Doručením oznámenia o poskytnutí ochrany zamestnávateľovi sa oznamovateľ stáva chráneným oznamovateľom.²⁶ Ak ide o protispoločenskú činnosť, ktorá je správnym deliktom, môže žiadosť o ochranu podať oznamovateľ zároveň s oznámením alebo počas konania o správnom delikte orgánu, ktorý je príslušný na konanie o správnom delikte. Príslušný orgán bezodkladne udelí ochranu ak zistí, že oznamovateľ, urobil kvalifikované oznámenie. Doručením oznámenia o poskytnutí ochrany zamestnávateľovi sa oznamovateľ stáva chráneným oznamovateľom.²⁷

Zamestnávateľ môže urobiť pracovnoprávny úkon voči chránenému oznamovateľovi, na ktorý nedal súhlas, len so súhlasom ÚOO. Súhlas úradu sa nevyžaduje, ak sa pracovnoprávnym úkonom priznáva nárok alebo ak ide o pracovnoprávny úkon súvisiaci so skončením pracovnoprávneho vzťahu, ktorý je dôsledkom právnej skutočnosti, ktorá nezávisí od posúdenia zamestnávateľa.²⁸ Pri tzv. ex post ochrane ak sa oznamovateľ domnieva, že v súvislosti s oznámením bol voči nemu urobený pracovnoprávny úkon, s ktorým nesúhlasí, môže požiadať ÚOO do 15 dní odo dňa, keď sa dozvedel o pracovnoprávnom úkone, o pozastavenie účinnosti tohto pracovnoprávneho úkonu.²⁹

Zákonná ochrana poskytovaná oznamovateľom na Slovensku je v porovnaní so Smernicou a úpravou v ČR koncipovaná ako mimoriadne silná a časovo efektívna. Dva druhy ochrany v Zákone o oznamovateľoch sú unikátom vo svetovom kontexte. Na jednej strane poskytujú zvýšenú ochranu oznamovateľom, no na strane druhej môžu stavať zamestnávateľa do nepriemerane nevýhodnej pozície vzhľadom na nové a flexibilné druhy práce. Prax ukazuje viacero problémov pri udeľovaní ochrany prokurátormi/správnymi orgánmi, najmä z dôvodu ich nedostatočných znalostí problematiky, absencie metodiky či vzdelávania, čo komplikuje najmä veľký počet týchto oprávnených subjektov. Riešením by mohlo byť zúženie počtu oprávnených subjektov či zmena spôsobu udeľovania ochrany oznamovateľom.

²⁶ § 4 zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

²⁷ § 5 zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

²⁸ § 7 zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

²⁹ § 12 zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Ako problematické sa v praxi ukazuje aj to, že ÚOO sa nedarí dodržiavať lehoty, ktoré mu na rozhodnutie vo veciach ochrany stanovuje Zákon o oznamovateľoch. V tejto oblasti je nutné pristúpiť k zmene právnej úpravy lehôt či nastaveniu procesných postupov ÚOO.

5 Formalizmus

Ako uvádza ÚOO vo svojom komentári *„Takmer polovica slovenských podnikov s počtom najmenej 50 zamestnancov nemá nastavené mechanizmy interného oznamovania nezákonných činností.“* Túto zákonnú povinnosť majú zamestnávateľa pritom už deväť rokov. Z mapovania ÚOO tiež vyplýva, že len približne dve pätiny firiem spĺňa všetky náležitosti, ktoré im ukladá Zákon o oznamovateľoch. *„Okrem toho, v roku 2021 zaznamenali akékoľvek oznámenie o protispoločenskej činnosti len 4 % spoločností. Z toho vyplýva, že vnútorné oznamovacie systémy zamestnanci v súkromnom sektore veľmi nevyužívajú. Pravdepodobne ich teda podniky ani nemajú, alebo, ak aj majú, nevykazujú veľa indikátorov aktívnej podpory zamestnancov v oznamovaní. Výsledkom je tak málo rozvinutá kultúra nemlčania (speak-up culture) v slovenských podnikoch.“*³⁰ Prieskum ÚOO tiež ukázal, že len približne 13 percent organizácií štátnej správy má vnútorné systémy, ktoré sa dajú považovať za efektívne.³¹

Čoraz častejšie sa ozývajú aj hlasy z komunity podnikateľov a compliance, že Smernica a Zákon o oznamovateľoch nadmieru zaťažujú zamestnávateľov, nie je ani možné ich splniť a ich užitočnosť konverguje k nule. Prílišná zaťaženosť organizácií predpismi AML, kyberbezpečnosti, whistleblowingu, GDPR a ďalšími spôsobuje, že klesá miera možnosti ich dodržiavať. Ako uviedol Ivan Makatura zo Cyber Security Competence and Certification Centre v diskusii o whistleblowingu na sociálnej sieti LinkedIn *„Tak teda použijem vecný argument, hoci nie ohľadom WB, ale v diskutovanom kontexte efektivity regulácie. Zaiste ste si všimli, že v kybernetickej bezpečnosti a dotknutých doménach (ISMS, ITSM, BCM, AI, a ďalších) žijú európska legislatívna smršť. Spravili sme malý výskum, kde použitím kvantitatívnych (teda objektívnych) štatistických metód je možné jednoznačne*

³⁰ Podporujú slovenské firmy oznamovateľov nekalých praktík? ÚOO [online]. 2023, s. 3. Dostupné z: <https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/02/komentar-sukromny-sektor.pdf>

³¹ Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe. ÚOO [online]. 2023, s. 5. Dostupné z: <https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/02/komentar-sukromny-sektor.pdf>

*dokázať, že v požiadavkách týkajúcich sa riadenia bezpečnosti (security governance) stav súladu za posledné roky klesá. Nie, nebovorím o implementácii technických opatrení, ale výhradne o organizačnej kultúre. Interpretácia je na dosah: deje sa to preto, že legislatíva príliš tlačí na formálne požiadavky. Je taká regulácia efektívna? To sotva. Priveľa a príliš formálnej regulácie regulovanému prostrediu dokázateľne škodí.*³²

Osobitnou výzvou v oblasti aplikácie whistleblowingu je aj motivácia k efektívnej implementácii zákonných povinností predpisov upravujúcich whistleblowing, najmä s ohľadom na bujajúcu robustnosť predpisov, ktoré môžeme označiť ako predpisy v oblasti compliance. Nevyhnutnosťou sa stáva hľadanie nástrojov na presadenie praktického zavedenia a najmä uplatňovania efektívneho spôsobu oznamovania a komunikácia tejto témy cez jej príležitosti a benefity pre zamestnávateľov a zamestnancov. Medzi hlavné prekážky úspešnosti zavedenia whistleblowingu u zamestnávateľa patrí najmä nepochopenie benefitov, formálnosť zavádzania systémov či prístup ÚOO, ktorý zavádza reštrikcie v Zákone o oznamovateľoch (napr. vyššie uvedené obmedzenie možnosti preverovania externými zodpovednými osobami u zamestnávateľov nad 249 osôb).

V súčasnosti je len výnimočné možné pozorovať dobrovoľné aktívne zavádzanie whistleblowingu v organizáciách v SR. Preto je potrebné nachádzať prostriedky, ktoré to podporia, a to aj prostredníctvom právneho rámca, ktorý nebude príliš reštriktívne zavádzať formalistické opatrenia a brániť outsourcingu whistleblowingu na externé entity. Práve tieto môžu mať potrebnú odbornú a personálnu kapacitu aktívne a efektívne zavádzať nielen whistleblowing samotný ale aj kultúru otvorenej komunikácie cez vytváranie prostredia psychologickej bezpečnosti, manažérskeho koučingu či organizačného well-beingu.

6 Kazuistika

Napriek právnej úprave ochrany oznamovateľov platnej v SR od roku 2014, do jesene 2023 sme evidovali súdne spory v tejto oblasti len sporadicky, rádo vo jednotkách. Posun nastal pri kauze tzv. čurillovcov, teda šiestich policajtov,

³² MAKATURA, I. Marianna Leontiev to som rád, že aplikačnú prax whistleblowingu vidíte ako užitočnú a efektívnu... In: *LinkedIn* [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7072460509022695425/>

ktorých postavil mimo službu novým ministrom. Personálnymi rozkazmi ministra vnútra SR³³ podľa zákona o štátnej službe policajtov boli dočasne pozbavení výkonu štátnej služby na dobu do právoplatného skončenia trestného stíhania. Dôvodom vydania personálnych rozkazov bolo ich obvinenie z trestného činu zneužívania právomoci verejného činiteľa a zločinu marenia spravodlivosti formou spolupáchateľstva, a to zo septembra 2021.

Pred vydaním uvedených personálnych rozkazov bola tzv. čurillovcom na základe opatrení príslušného prokurátora poskytnutá ochrana oznamovateľa, ktorý urobil kvalifikované oznámenie tzv. status chráneného oznamovateľa. Zamestnávateľ môže urobiť právny úkon alebo vydať rozhodnutie v pracovnoprávnom vzťahu voči chránenému oznamovateľovi len so súhlasom ÚOO. Minister vnútra SR pred vydaním personálnych rozkazov nepožiadala o súhlas ÚOO. Prípady tzv. čurillovcov mali následne pokračovanie na oboch stranách sporu, tzv. čurillovci požiadali civilné súdy o vydanie neodkladných opatrení na zdržanie sa uplatňovania a výkonu personálnych rozkazov. Na druhej strane minister vnútra SR podal trestné oznámenie pre okolnosti poskytnutia ochrany tzv. čurillovcom či sudcovi, ktorý v jednom z ich prípadov vydal neodkladné opatrenie, avizoval disciplinárne konanie, za čo sa neskôr ospravedlnil.

Téma neostala len v rovine riešenia prípadu tzv. čurillovcov, ale bola prenesená do roviny potreby legislatívnej úpravy Zákona o oznamovateľoch, ktorá je bližšie popísaná v bode 2.4 vyššie. Vzhľadom na popísané zásadné udalosti súvisiace s ochranou oznamovateľov v SR boli nastolené legitímne otázky o spôsobe ochrany oznamovateľov-policajtov resp. otázka koho má whistleblowing chrániť? V prirodzenej reakcii na túto otázku prichádzali aj odpovede v širokom spektre názorov a autorov. Od vyjadrení, že ochrana oznamovateľov by sa „nemala vzťahovať na policajtov ale len na obyčajných ľudí“ od komentátora denníka Sme Petra Tkačenka v podcaste Dobré ráno³⁴, cez názor doc. Eduarda Burdu, dekana Právnickej fakulty UK, ktorý sa k téme

³³ § 46 ods. 1 písm. a) a ods. 2 zákon č. 73/1998 Z.z. štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície.

³⁴ Nepripravená a neskúsená. Ako opozícia odvolávala Šutaj Eštoka. *SME* [online]. Dobré ráno, 30. 11. 2023. Dostupné z: <https://podcasty.sme.sk/c/23250463/dobre-rano-nepripravena-a-neskusena-ako-opozicia-odvolavala-sutaj-estoka.html>

ochrany policajtov uviedol: „*Policajti nemajú čo dostávať ochranu z hľadiska zákona o oznamovateľoch, pokiaľ je to predmetom ich vyšetrovania, a preto aby mohli oni ďalej vyšetrovať, tak je poskytnutá tato ochrana, tak to je hrubé nepochopenie až zneužitie toho zákona.*“³⁵ V neposlednom rade sa k téme vyjadrila aj šéfka ÚOO Zuzana Dluhošová, ktorá na otázku, či by mali alebo nemali mať policajti prístup k ochrane oznamovateľov odpovedala „*Neodpoviem ani áno, ani nie. Za daných okolností, kedy neexistuje žiadna odborná debata o tom, ako ten systém chceme oživiť a ako chceme garantovať, aby policajti mali prístup k nejakej forme ochrany pri oznámeniach, ako zvýšiť dôveryhodnosť takéhoto oznamovacieho systému, hoci aj v radoch polície.*“³⁶

Táto medializovaná kauza tzv. čurillovcov priniesla viacero významných momentov. Pre právnu prax a rozhodovaciu činnosť súdov ustálila, že súdmi príslušnými na prejednanie sporu oznamovateľov policajtov nie sú civilné súdy ale správne súdy, aj z dôvodu, že napadnutými úkonmi sú individuálne správne akty – personálne rozkazy. Kauza spôsobila prehĺbenie negatívnej konotácie oznamovania v SR a dôveru v inštitúcie, čo je v súčasnej rozdelenej spoločnosti a nestabilnej bezpečnostnej situácii v SR neželaným vývojom a vyvrcholila dokonca vo vyššie spomínanom vládnom návrhu na novelizáciu Zákona o oznamovateľoch, pričom tento návrh bol v rozpore s Ústavou SR, Smernicou a princípom právnej istoty a právneho štátu.

7 Záver

Ochrana oznamovateľa protispoločenskej činnosti je v SR z pohľadu rovnakého zaobchádzania vyjadrená zákazom diskriminácie z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti v Antidiskriminačnom zákone a v Zákonníku práce. Právna úprava pri uplatňovaní práv oznamovateľa obracia dôkazné bremeno a je na zamestnávateľovi aby preukázal, že zásadu rovnakého zaobchádzania neporušil, či už v konaní pred ÚOO alebo pred súdom. Zákonná ochrana poskytovaná oznamovateľom na Slovensku je v porovnaní so Smernicou a úpravou v ČR koncipovaná ako

³⁵ Cez lupu. RTVS [online]. 16. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.rtvs.sk/televizia/archiv/20127/442245>

³⁶ VALČEK, A. Predsedníčka Z. Dluhošová: Či chrániť policajtov je na debatu, ale tá nevyzerá takto. Trend [online]. 20. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.trend.sk/pravo/predsednicka-dlugofova-chranit-policajtov-je-debatu-ale-ta-nevyzera-takto>

mimoriadne silná a časovo efektívna. Príliš široký rozsah vecnej i osobnej pôsobnosti Zákona o oznamovateľoch a nejasnosti ohľadne kritérií odlišujúcich oznámenie od iných podaní spôsobuje viacero problémov aplikačnej praxe. Tie vedú k oslabeniu efektivity celého systému ochrany oznamovateľov a ich motivácie oznamovať. Motiváciu oznamovať výrazne oslabil aj posledný návrh novely zákona z dielne vlády, ktorým vláda reagovala na kauzu oznamovateľov z radov policajného zboru, ktorí vyšetrovali prípady týkajúce sa súčasných členov a predsedu vlády SR. Je potrebné nachádzať prostriedky, ktoré podporia aktívne zavádzanie whistleblowingu v SR. Právny ráme by nemal byť príliš reštriktívny, zavádzať formalistické opatrenia a brániť outsourcingu whistleblowingu na externé entity. Práve tieto môžu mať potrebnú odbornú a personálnu kapacitu aktívne a efektívne zavádzať nielen whistleblowing samotný ale aj kultúru otvorenej komunikácie cez vytváranie prostredia psychologickej bezpečnosti, manažérskeho koučingu či organizačného well-beingu.

References

- DANČIKOVÁ, Z. a kol. *Oznamovateľov nekalých praktík chránime len na papieri*. Bratislava: Transparency International, 2015. Dostupné z: <https://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2016/01/Oznamovateľov-nekalých-prakt%C3%ADk-chráname-len-na-papieri.pdf>
- LEONTIEV, M., SIBYLA, P. Pripravili sme „návod na použitie“ k obľúbenej téme R. Fica – ochrane oznamovateľov korupcie. *Denník N* [online]. 4. 7. 2017. Dostupné z: <https://dennikn.sk/blog/813708/pripravili-sme-navod-na-pouzitie-k-oblubenej-teme-r-fica-ochrane-oznamovatelov-korupcie/>
- MAKATURA, I. Marianna Leontiev to som rád, že aplikačnú prax whistleblowingu vidíte ako užitočnú a efektívnu... In: *LinkedIn* [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7072460509022695425/>
- NECHALA, P. *Chránené oznamovanie (Whistleblowing)*. 1. vyd. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2014.

- VALČEK, A. Predsedníčka Z. Dlugošová: Či chrániť policajtov je na debatu, ale tá nevyzerá takto. *Trend* [online]. 20. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.trend.sk/pravo/predsednicka-dlugosova-chranit-policajtov-je-debatu-ale-ta-nevyzera-takto>
- Cez lupu. RTVS [online]. 16. 12. 2023. Dostupné z: <https://www.rtv.sk/televizia/archiv/20127/442245>
- Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe. ÚOO [online]. 2023, s. 5. Dostupné z: <https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/02/komentar-sukromny-sektor.pdf>
- Najčastejšie otázky k novele zákona o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. ÚOO [online]. Dostupné z: https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2024/05/FAQ_1.pdf
- Návrh na skrátené legislatívne konanie o vládnom návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. *Vláda SR* [online]. 6. 12. 2023. Dostupné z: <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29081/1>
- Nepripravená a neskúsená. Ako opozícia odvolávala Šutaj Eštoka. *SME* [online]. Dobré ráno, 30. 11. 2023. Dostupné z: <https://podcasty.sme.sk/c/23250463/dobre-rano-nepripravena-a-neskusena-ako-opozicia-odvolavala-sutaj-estoka.html>
- O nás. ÚOO [online]. Dostupné z: <https://www.oznamovatelia.sk/o-nas/#o-urade>
- Podporujú slovenské firmy oznamovateľov nekalých praktík? ÚOO [online]. 2023, s. 3. Dostupné z: <https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/02/komentar-sukromny-sektor.pdf>
- Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sž/20/2010.
- Rezolúcia Rady Európy č. 1729 o ochrane oznamovateľov z roku 2010 a Odporúčanie Rady Európy CM/Rec (2014)7 prijaté Výborom ministrov 30. 4. 2014 o ochrane oznamovateľov.
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb nahlásujúcich porušenia práva Únie, Ú. v. EÚ L 305, 26. 11. 2019.
- Vládny návrh zmeny Zákona o oznamovateľoch. *Vláda SR* [online]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536576>

Zákon č. 365/2004 Z. z. Antidiskriminačný zákon.

Zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti.

Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

Zákon č. 73/1998 Z.z. štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície.

Zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce.

Contact – e-mail

leontiev@leontiev.sk

ROVNÉ ODMĚŇOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ VE SKUPINĚ SPOLEČNOSTÍ POHLEDEM ČESKÉHO A EVROPSKÉHO PRÁVA

Kristýna Menzelová

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Zásada rovného odměňování se dle současné právní úpravy zákoníku práce vztahuje na zaměstnance jednoho zaměstnavatele, kteří u něj vykonávají stejnou práci či práci stejné hodnoty. Kritéria srovnatelné práce jsou zákonem definovaná a taxativní, což potvrdila i nedávná judikatura. Dle judikatury tak nelze do výše mezd promítat například rozdílné socioekonomické podmínky, za kterých je práce v různých oblastech vykonávána. V praxi to v případě celostátní či nadnárodní společnosti může vést k úvahám o změně své korporátní struktury a rozdělení do několika společností s cílem uspořít na dorovnávání mezd u všech zaměstnanců vykonávající srovnatelnou práci. Tento příspěvek si klade za cíl odpovědět na otázku, zda a za jakých podmínek by bylo možné pravidla rovného odměňování rozšířit i na zaměstnance vícero zaměstnavatelů v rámci skupiny společností (koncernu). Kromě právního rozboru stávající právní úpravy staví příspěvek na analýze vybraných rozhodnutí českých soudů a Soudního dvora Evropské unie. Blíže se také zaměřuje na limity konceptu testu jediného zdroje známého z unijní judikatury a jeho možného využití právě v koncernovém prostředí.

Keywords in original language

Rovné zacházení; rovné odměňování; stejná práce; práce stejné hodnoty; koncern; skupina společností; test jediného zdroje.

Abstract

The principle of equal pay under the current Labour Code applies to employees of the same employer who perform the same work or work of equal value. The criteria for comparable work are defined by law and are

exhaustive, which has recently been confirmed by case law. According to case law, different socio-economic conditions under which work is performed in various areas cannot be reflected in salary levels. Thus, in practice, in the case of a national or multinational company, this may lead to considerations of changing its corporate structure and splitting into several companies in order to save on the equalization of salaries for all employees performing comparable work. This paper aims to answer the question of whether and under what conditions the equal pay rules could be extended to employees of multiple employers within a group of companies (a concern). In addition to a legal analysis of the existing legislation, the paper is based on an analysis of selected decisions of the Czech courts and the Court of Justice of the European Union. It also looks more closely at the limits of the concept of the single source test known from EU case law and its possible application in the group environment.

Keywords

Equal Treatment; Equal Remuneration; Same Work; Work of Equal Value; Concern; Group of Companies; Single Source Test.

1 Úvod

Zásada rovného odměňování se dle současné právní úpravy zákoníku práce vztahuje na zaměstnance jednoho zaměstnavatele, kteří vykonávají stejnou práci či práci stejné hodnoty. Určení toho, kdy jde o srovnatelnou práci, nespočívá zcela na volné úvaze zaměstnavatele, ale striktně vychází z kritérií stanovených v zákoníku práce. Judikatura soudů přitom již potvrdila, že se jedná o taxativně stanovená kritéria a soudy se proto v případných sporech o rovnou odměnu soustředí výlučně na tato zákonem stanovená kritéria. Jakákoliv jiná kritéria, např. socioekonomické podmínky v místě výkonu práce, soud v potaz nebere.

Někteří podnikatelé tak mohou inklinovat k tomu, že namísto jediné nadnárodní či celostátní společnosti založí raději několik společností v několika zemích, či v několika regionech, a to mimo jiné z toho důvodu, aby nemuseli poskytovat všem „srovnatelným zaměstnancům“ stejnou odměnu přizpůsobenou oblasti s nejvyššími výdělků (např. výše mzdy v Praze vs. v jiných

regionech České republiky či mzdy v Německu vs. v České republice). V rámci jedné společnosti z této skupiny společností, a tedy i jednoho zaměstnavatele, bude formálně vždy rovné odměňování dodržováno, přitom celkově bude zajištěna minimalizace nákladů na mzdy, maximalizace zisku a zajištění konkurenceschopnosti zaměstnavatele na daném trhu.

Otázkou však je, zda tato optimalizace, která jde také mnohdy ruku v ruce s rozdílně pro zaměstnavatele „výhodnými“ právními jurisdikcemi, je v souladu s unijní a českou sociální politikou a zda právní úprava tyto případy přece jen nemůže či de lege ferenda by neměla postihnout s poukazem na nerovné zacházení. Neměla by mít pravidla rovného odměňování či rovného zacházení mnohem obecnější povahu v případě skupiny společností (koncernu) s jednotným vedením a společnými cíli napříč jedním státem či vícero státy. Neměla by tato pravidla přihlížet více k fungování samotného koncernu a jednotnému vedení skupiny společností, které přímo ovlivňuje základní pracovní podmínky či rozhoduje o využití výsledků práce zaměstnanců vykonávajících fakticky stejnou práci či práci stejné hodnoty, byť formálně v různých společnostech?

Tento příspěvek si proto klade za cíl odpovědět na otázku, zda a za jakých podmínek by bylo možné pravidla rovného odměňování rozšířit i na zaměstnance vícero zaměstnavatelů v rámci skupiny společností (koncernu). Příspěvek analyzuje stávající právní úpravu a staví také na analýze vybraných rozhodnutí českých soudů a Soudního dvora Evropské unie. Mimo jiné se také zaměřuje na limity konceptu testu jediného zdroje známého z unijní judikatury a jeho možného využití právě v koncernovém prostředí.

2 Pravidla rovného odměňování a kritéria srovnatelné práce

Pro pochopení problematiky rovného odměňování v koncernu je zcela zásadní krátce shrnout současnou právní úpravu v této oblasti a důvody, které mohou vést k možnému „rozdrobování“ jednoho zaměstnavatele do vícero společností, a tedy i do vícero zaměstnavatelů. Příspěvek se zaměřuje výlučně na zaměstnavatele z podnikatelského prostředí, pro které jsou typické koncerny a optimalizace korporátní struktury s cílem dosáhnout ekonomických či strategických výhod.

Systémy a způsoby odměňování jsou u těchto zaměstnavatelů poměrně pestré. Zaměstnavatel může mzdu určit zaměstnanci jednostranně mzdovým výměrem, stanovit vnitřním předpisem, či ji může sjednat se zaměstnancem v pracovní či jiné obdobné smlouvě (dohoda o mzdě), případně její výši pro jednotlivé skupiny zaměstnanců může sjednat společně s odborovou organizací v kolektivní smlouvě (§ 113 zákoníku práce)¹. Tarify upravené právními předpisy obdobné platovým tarifům zde obecně chybí, v určité míře se v praxi vyskytují, avšak pouze ve mzdových vnitřních předpisech. Do velké míry je tak na zaměstnavateli, jakou mzdu zaměstnancům poskytne a kam dospěje vyjednávání o mzdě se zaměstnancem.

Manévrovací prostor zaměstnavatele však není bezbřehý při určení konkrétní výše mzdy zaměstnance, jakož i při nastavení systému odměňování. Smluvní svoboda a svoboda podnikání, která se zde převtěluje do potřeby zaměstnavatele-podnikatele maximalizovat zisk za pokud možno co nejnižší náklady, se tak především dostává do střetu s právem zaměstnance na spravedlivou odměnu za práci (čl. 28 Listiny základních práv a svobod)². Základní pravidla spravedlivé odměny za práci přitom zákonodárce zakotvil v zákoníku práce a obecně každý zaměstnavatel tak musí při rozhodování o výši mzdy zaměstnanců dodržovat pravidla minimální a zaručené mzdy, ale také povinnosti v oblasti rovného odměňování. Konkrétně tak musí zaměstnavatel především při odměňování používat kritéria, která přímo či nepřímo souvisejí s výkonem práce a poskytovat stejnou mzdu za stejnou práci či práci stejné hodnoty.

Obecně musí zaměstnavatele používat při nastavování odměn svých zaměstnanců kritéria, která přímo či nepřímo souvisejí s výkonem práce.³ Konkrétně jde o složitost, odpovědnost a namáhavost práce, obtížnost pracovních podmínek, výkonnost a dosahované pracovní výsledky (§ 109 odst. 4 zákoníku práce). V případě zaměstnanců, kteří konají stejnou práci či práci stejné hodnoty jde zákoník ještě dále a požaduje, aby zaměstnavatelé v takových situacích odměňovali zaměstnance stejnou mzdou. Stejnou prací či prací stejné

¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném a účinném znění.

² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

³ BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, 703 s.

hodnoty je práce, která je stejná nebo srovnatelná s ohledem na všechna kritéria uvedených v zákoně. Těmito kritérii jsou *složitost, odpovědnost a namáhavost práce, obtížnost pracovních podmínek, pracovní výkonnost a dosahované pracovní výsledky zaměstnance*, které jsou v detailu upraveny v zákoníku práce (§ 110 zákoníku práce). Tato zásada přitom platí obecně a zaměstnavatel tak nemůže výši mzdy jednotlivého zaměstnance přizpůsobit přátelskému vztahu, který s ním má, či jednoho zaměstnance znevýhodnit na základě některého z diskriminačních kritérií (pohlaví, víra, politické preference apod.).

V praxi hrají pravidla rovného odměňování zásadní roli v případě, že zaměstnavatel sjedná s jedním zaměstnancem, často nově nastoupivším, vyšší mzdu, než jakou mají sjednanou zaměstnanci vykonávající stejnou práci. Pokud zaměstnavatel věcně neodůvodní tento rozdíl v souladu s kritérii stanovenými zákoníkem práce, bude muset ostatním zaměstnancům s nižší mzdou nahradit škodu, kterou jim způsobil. Jakákoliv jiná kritéria a argumenty, které nebudou v souladu se zákonnou právní úpravou, jako např. vyšší mzda z důvodu malého počtu uchazečů a pracovních sil a aktuální podmínky na trhu práce, jsou takových sporech irelevantní.

Ryze z procesního hlediska bude žalující zaměstnanec v případě soudního sporu především muset tvrdit a prokázat, kdo je vůči němu srovnatelný zaměstnanec, že oba vykonávají stejnou práci či práci stejné hodnoty, a nakonec také, že zaměstnavatel odměňuje oba nerovně a srovnatelnému zaměstnanci poskytuje vyšší mzdu. Obrana zaměstnavatele pak bude spočívat především v tom, že oba zaměstnanci vykonávají zcela odlišný druh práce, případně, pokud půjde o stejný druh práce, tak rozdílnost mezd je odůvodněna věcným důvodem. Jinými slovy nejde o stejnou práci či práci stejné hodnoty, jelikož některé z objektivních kritérií (složitost práce, pracovní podmínky atd.) není srovnatelné, či se práce zaměstnanců liší výkonnostně (rozdílné výsledky kvality práce zaměstnanců). Příkladem může být rozdílná rizikovost práce – riziko úrazu při výkonu práce ošetřovatele býků a ošetřovatele telat, kterou potvrdil ve svém rozhodnutí i Nejvyšší soud⁴. Už tento jediný důvod přitom zaměstnavateli dostatečně zdůvodňuje praxi,

⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 21 Cdo 436/2016.

aby odměňoval zaměstnance rozdílnou výší mezd. Jinými důvody mohou být délka praxe zaměstnance, vyšší kvalifikace, či vyšší výkonnost zaměstnance⁵.

3 Odlišné socioekonomické podmínky jako důvod pro rozdílné mzdy?

Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, kritéria, která určují, zda se jedná o stejnou práci či práci stejné hodnoty, odrážejí nejen objektivní povahu dané práce, vnitřní podmínky u zaměstnavatele, ale také výkonnost a pracovní výsledky srovnávaných zaměstnanců. Z nedávného případu řidičů pošty, který posuzoval Nejvyšší soud a později i Ústavní soud je přitom zřejmé, že se soudy opravdu soustřeďují výlučně na tato zákonem stanovená kritéria a považují je za taxativní. Stejně je za taxativní považuje i komentářová literatura.⁶ Nelze tak dle Nejvyššího soud například argumentovat jakýmkoliv dalšími externími faktory, které nesouvisejí s prací a nelze je podřadit pod zákonem stanovená kritéria. Jinými slovy nelze argumentovat např. rozdílnými socioekonomickými prostředními a rozdílnými životními náklady v různých regionech, tedy ve výsledku rozdílnou nominální a reálnou mzdou, jako oprávněnými důvody pro různou výši mezd⁷.

Za současné právní úpravy a její interpretace soudy tak českým zaměstnavatelům, kteří rozdílně odměňují své zaměstnance v Praze, krajských městech a v regionech, právě s poukazem na rozdílné socioekonomické prostředí či rozdílné podmínky na trhu práce nezbývá nic jiného než provést podrobnou analýzu pozic. Musejí zjistit, zda se napříč regiony jednotlivé pozice přece jen náplní práce a její náročností neliší. Pokud se pozice neliší, mohou nastavit důkladněji výkonnostní složku mzdy nebo dorovnat konkurenceschopnost s dalšími zaměstnavateli jinými nemzdovými prostředky, jako jsou vyšší příspěvky na bydlení či na dopravu. To vše za předpokladu, že pro to najdou věcné a spravedlivé důvody.

⁵ ŠTEFKO, M. Mzdová (ne)svoloba zaměstnavatele v judikatuře českých soudů. *Právní rozhledy* [online]. 2022, č. 17, s. 598.

⁶ VALENTOVÁ, K., PROCHÁZKA, J., JANŠOVÁ, M., ODROBINOVÁ, V., BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, 435 s.

⁷ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2020, sp. zn. 21 Cdo 3955/2018.

Všechna tato řešení však nutně povedou ke zřetelně vyšším mzdovým nákladům pro zaměstnavatele, který bude muset najít adekvátní příjmy. To může zahrnovat zvýšení cen svých služeb či zboží nebo zefektivnění provozu, což bude často doprovázeno propouštěním některých zaměstnanců.

Jiným řešením, které právní úprava nabízí, je podřadit pobočku v Praze (a krajských městech, ve kterých může být situace podobná) pod novou společnost, tedy i nového zaměstnavatele. Tím se zajistí, že dojde k odděleným množinám zaměstnanců, kteří budou moci srovnávat své mzdy jen v rámci jednoho zaměstnavatele, a nikoliv se zaměstnanci druhého zaměstnavatele. Jakákoliv pravidla rovného odměňování v koncernu či skupině společností, ve které figuruje totožné vedení a složení statutárních orgánů, totiž v českém právním řádu doposud chybí. Jediným omezením pro stanovení výše mezd, které při přeměnách společností připadá v úvahu, je pouze regulace přechodu práv a povinností a zajištění dosavadních práv, tedy i výše odměny, i po přechodu.

Otázkou však zůstává, jak dlouho musí nový zaměstnavatel původní výši mzdy zaměstnanců udržovat. Autorka je toho názoru, že v případě mzdy jednostranně určené mzdovým výměrem tak může učinit ihned po přechodu. V případě smluvní mzdy bude potřebovat uzavřít vzájemnou dohodu se zaměstnancem a v případě mezd upravených v kolektivní smlouvě bude muset vyčkat konce účinnosti kolektivní smlouvy, která může činit až 1 rok po přechodu (§ 338 odst. 2 zákoníku práce).

Ačkoliv závěry soudů v nemožnosti zohledňovat socioekonomické podmínky ve mzdě byly zcela jednoznačné, je důležité zdůraznit, že Ústavní soud ve svém usnesení vyjádřil pochopení pro podnikatelskou praxi, která tyto rozdíly mezi regiony v odměňování zohledňuje. Soud upozornil, že k legalizaci takové praxe však může dojít teprve až po změně zákonné právní úpravy, neboť podmínky rovného odměňování nastavují politici, ne soudci⁸. Stanovisko soudu tak otevřelo otázku, zda vláda či jiný subjekt nadaný legislativní iniciativou navrhne změnu, která by umožnila zaměstnavatelům nastavit flexibilnější podmínky odměňování.

⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2021, ze dne sp. zn. I.ÚS 2820/20.

Tyto podmínky by mohly umožnit vzít v potaz také další objektivní okolnosti, které přímo či nepřímo nemusí souviset s výkonem práce. Kromě již zmíněných socioekonomických rozdílů mezi regiony by se mohlo jednat o rozdílné podmínky na trhu práce v době uzavírání pracovních smluv s jednotlivými zaměstnanci vykonávající stejnou práci. Tato změna zatím však zůstává nejistá, protože vláda ani tři roky po usnesení Ústavního soudu žádnou takovou iniciativu a novelu zákoníku práce nepředložila (databáze VeKLEP)⁹. Stejně tak se v tomto duchu neobjevil návrh novely zákoníku práce ani ze strany jiného subjektu.

Tento stav tak může přinést zajímavý budoucí vývoj, zejména v případě, že by se před českými soudy objevil případ zaměstnance pracujícího pro nadnárodního zaměstnavatele působícího v České republice, který by požadovat vyrovnání své mzdy, resp. náhradu škody, na úroveň mezd srovnatelných zaměstnanců v jiných zemích, například v Německu nebo Švýcarsku. Takový případ by mohl daleko více otestovat stávající nastavení právní úpravy rovného odměňování a mohl by zásadně ovlivnit její budoucí vývoj. Především by tento případ mohl přispět k politické debatě ohledně objektivních a racionálních výjimek z rovného odměňování, a to v kontextu širšího evropského rámce. V řadě evropských zemí se již tyto výjimky uplatňují, a regionální rozdíly v odměňování je tak možné zohledňovat například v Maďarsku (viz § 12 odst. 1 maďarského zákoníku práce)¹⁰ a v Irsku¹¹.

4 Použití testu jediného zdroje na rovné odměňování zaměstnanců v koncernu

Unijní právo nevyžaduje, aby zaměstnavatelé poskytovali absolutně stejnou výši mezd zaměstnancům, kteří vykonávají práci na různých místech. Unijní právo se především soustředí na to, aby kritéria rozdílných mezd nebyla diskriminační, a to zejména na základě rozdílného pohlaví. Tudíž Česká republika a ani jiný členský stát Evropské unie není povinen implementovat do svých právních řádů pravidlo rovných mezd bez ohledu na místo výkonu práce.

⁹ Databáze VeKLEP. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/>.

¹⁰ Zákon I z roku 2012 o zákoníku práce (maďarský zákoník práce).

¹¹ MLS, T. Ještě k regionálním rozdílům v odměňování. *Epravo* [online]. 2020.

Naopak na rozdíl od českého právního řádu a jeho interpretace českými soudy, jde již unijní právo a ve svých rozsudcích i Soudní dvůr Evropské unie daleko za hranice rovného odměňování pouze v rámci jednoho zaměstnavatele. Soudní dvůr Evropské unie v tomto ohledu v minulosti dovodil koncept testu jediného zdroje, který má aplikaci mnohem širší a umožňuje porovnávat zaměstnance různých zaměstnavatelů. Tento test spočívá v identifikaci jediného orgánu, který by měl možnost obnovit rovné zacházení.¹²

Tento koncept dále převzala i nedávno schválená směrnice o transparentnosti odměňování.¹³ Tato úprava umožňuje použít důkazy o stejné práci nebo práci stejné hodnoty ve sporech o rozdílnou mzdu mezi ženami a muži u různých zaměstnavatelů, pokud existuje jediný orgán, který určuje mzdu.

„Při posuzování toho, zda ženy a muži vykonávají stejnou práci nebo práci stejné hodnoty, se posouzení toho, zda jsou pracovníci ve srovnatelné situaci, neomezuje na situace, kdy ženy a muži pracují pro stejného zaměstnavatele, ale je rozšířeno na jediný zdroj, který stanoví podmínky odměňování. Jediný zdroj existuje, pokud stanovuje složky odměny, které jsou relevantní pro srovnání pracovníků.“ (čl. 19 odst. 1 směrnice).

Jak je z textace tohoto ustanovení zřejmé, nebude nezbytně nutné se omezovat pouze na zaměstnance jednoho zaměstnavatele. Z recitálu č. 29, který se vztahuje k citovanému článku, přitom vyplývá, že: *„Pracovníci se mohou nacházet ve srovnatelné situaci, i když nepracují pro stejného zaměstnavatele, kdykoli lze podmínky odměňování připsat jedinému zdroji, který uvedené podmínky stanoví, a jsou-li uvedené podmínky rovné a srovnatelné. To může platit tehdy, když jsou příslušné podmínky odměňování [...] stanoveny centrálně pro více než jednu organizaci nebo podnik v rámci holdingové společnosti nebo konglomerátu.“*

Pokud je tedy možné přičíst rozdíly ve mzdových podmínkách zaměstnanců vykonávajících stejnou práci či práci stejné hodnoty jedinému zdroji např. jedinému orgánu, který je nastavil, či by rovné zacházení mohl obnovit, pak nic nebrání k tomu, aby se pravidla rovného odměňování mužů a žen dle čl. 141(1) Smlouvy o Evropské unii aplikovala i na situace, kdy muži

¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 2002, ve věci *Lawrence a další proti Regent Office Care Ltd, Commercial Catering Group and Mitie Secure Services Ltd.*, č. C-320/00; Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 6. 2021, ve věci *Tesco Stores Ltd proti K a další*, č. C-624/19.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/970 ze dne 10. 5. 2023, kterou se posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů prosazování.

a ženy vykonávají práci pro vícero zaměstnavatelů. Jak v souladu s tímto závěrem potvrdil Soudní dvůr Evropské unie v případě *Lawrence*, čl. 141 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii neobsahuje textaci, která by omezovala jeho aplikovatelnost pouze na situace, kdy muži a ženy pracují pro jednoho zaměstnavatele¹⁴.

V rámci koncernu si tak lze jednoduše představit, že jednotnou politiku odměňování pro celou skupinu společností (koncern) nastavuje centrálně holdingová společnost, která tak v očích Soudního dvora Evropské unie bude právě oním jediným zdrojem. Tento jediný zdroj tak *de facto* musí nastavit rovné podmínky v odměňování napříč celou skupinou společností, neboť musí dodržovat povinnost odměňovat zaměstnance stejně za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty, a to ať ji vykonává muž nebo žena. V kontextu implementace směrnice do českého právního řádu se nabízí otázka, zda tento princip aplikovat pouze ve vztahu k nerovnému odměňování mezi muži a ženami, případně implementaci rozšířit obecně na nerovné odměňování mezi jakýmkoliv zaměstnanci.

5 Závěr

V současné době se povinnosti rovného odměňování vztahují dle zákoníku práce ryze na jednoho zaměstnavatele a jeho zaměstnance. Kritéria určování stejné práce či práce stejné hodnoty, za kterou náleží stejná mzda, jsou v zákoníku práce přesně určena a soudy vykládána jako taxativně vymezená. Není tak možné argumentovat jinak objektivně danými rozdíly, které nespadají do vnitřních podmínek práce (složitost a namáhavost práce apod.) či osobního výkonu zaměstnance. Socioekonomické rozdíly v různých místech výkonu práce jsou z tohoto důvodu v současné době irelevantní. Právní úprava je v tomto ohledu velmi přísná a neumožňuje zaměstnavatelům flexibilitu v rozlišování výše mzdy dle aktuálních podmínek na trhu práce či životních nákladů v daném místě výkonu práce.

Koncernové složení několika zaměstnavatelů se v tomto duchu jeví jako určitý kompromis a optimalizace pro ty zaměstnavatele, kteří si celostátně

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 2002, ve věci *Lawrence a další proti Regent Office Care Ltd, Commercial Catering Group and Mitie Secure Services Ltd*, věc C-320/00.

sjednocené úrovně mezd nemohou dovolit z důvodu nedostatečných mzdových prostředků. V kontextu směrnice o transparentním odměňování je však otázkou, jak dlouho ještě bude možné na jednotlivé společnosti v koncernu pohlížet jako na formálně oddělené zaměstnavatele. Centrální řízení mezd a klíčových pracovních podmínek ze strany holdingové společnosti je pro samotnou Evropskou unii tak zásadní faktor, že jej bere v potaz a otevírá cestu zaměstnancům jedné společnosti, aby se domáhali mezd srovnatelných zaměstnanců z jiné společnosti ze skupiny.

Ačkoliv směrnice se zaměřuje na transparentnost a rovné odměňování mezi muži a ženami, je zatím otázka, zda u tohoto záměru český zákonodárce zůstane, anebo jej implementuje širěji v rámci obecných pravidel rovného odměňování všech zaměstnanců vykonávajících stejnou práci či práci stejné hodnoty. Společně s implementací směrnice se českému zákonodárci nabízí příležitost koncepčně upravit současná srovnávací kritéria pro poskytování stejné mzdy a vyhodnotit, zda nenastal již čas zakotvit několik objektivních výjimek z tohoto pravidla. Především se nabízí již soudy posuzované kritérium rozdílných socioekonomických podmínek v místě výkonu práce, či dále zohlednění aktuálních podmínek na trhu práce, jak je tomu ostatně i v řadě jiných evropských zemích.

References

- BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, 703 s.
- MLS, T. Ještě k regionálním rozdílům v odměňování. *Epravo* [online]. 2020.
- ŠTEFKO, M. Mzdová (ne)sloboda zaměstnavatele v judikatuře českých soudů. *Právní rozhledy* [online]. 2022, č. 17.
- VALENTOVÁ, K., PROCHÁZKA, J., JANŠOVÁ, M., ODROBINOVÁ, V., BRŮHA, D. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, 435 s.
- Databáze VeKLEP. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/>
- Listina základních práv a svobod vyhlášená usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 12. 2016, sp. zn. 21 Cdo 436/2016.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 20. 7. 2020, sp. zn. 21 Cdo 3955/2018.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 2002, ve věci *Lawrence a další proti Regent Office Care Ltd, Commercial Catering Group and Mitie Secure Services Ltd.*, věc C-320/00.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 6. 2021, ve věci *Tesco Stores Ltd proti K a další*, věc C-624/19.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/970 ze dne 10. 5. 2023, kterou se posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů prosazování Smlouva o Evropské unii.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2021, ze dne sp. zn. I. ÚS 2820/20.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném a účinném znění.

Zákon I z roku 2012 o zákoníku práce (maďarský zákoník práce).

Contact – e-mail

menzelova@prf.cuni.cz

VÝPOVĚĎ BEZ UDÁNÍ DŮVODU JAKO HYBATEL PRACOVNÍHO TRHU?

Veronika Rožnovská

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Začátkem kalendářního roku zveřejnil NERV své návrhy pomoci k dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu. Jedním z bodů v oblasti trhu práce je položka „Modernizace zákoníku práce jako hybatele pracovního trhu“. Právě tento bod vzbudil mezi veřejností největší ohlasy, jelikož navrhuje zakotvit v zákoníku práce možnost výpovědi ze strany zaměstnavatele i bez uvedení důvodu.

NERV argumentuje např. zavedením pružnosti v oblasti nábory nových zaměstnanců, obtížností propouštění při externích vlivech, nemožností propuštění problémových zaměstnanců a uvádí srovnání např. s dánským flexicurity.

Odbory se proti návrhům NERV poměrně ostře vymezily. Je však možné zavést do zákoníku práce výpověď bez uvedení důvodu ze strany zaměstnavatele, za současného dodržení sociálních jistot zaměstnanců? Jaké sociální opatření je před změnou zákoníku práce potřeba implementovat?

Keywords in original language

Výpověď bez uvedení důvodu; flexicurity; novela zákoníku práce; politika zaměstnanosti; NERV.

Abstract

At the start of the calendar year, NERV published its proposals to help achieve sustainable economic growth. One of the labour market items is “Modernizing the Labour Code as a labour market driver”. This particular agenda has generated the greatest response among the public, as it proposes to introduce in the Labour Code the possibility of dismissal by the employer even without stating a reason.

NERV argues, for example, by introducing flexibility in the recruitment of new employees, the difficulty of dismissal in the case of external circumstances, the impossibility of dismissing problematic employees, and compares it with, for example, Danish flexicurity.

The trade unions were quite strongly opposed to NERV's proposals. However, is it feasible to introduce dismissal without any reason by the employer into the Labour Code, while at the same time respecting the social security of employees? What social measures need to be implemented before the Labour Code is amended?

Keywords

Termination without Giving a Reason; Flexicurity, Amendment to the Labour Code; Employment Policy; NERV.

1 Úvod

Zákoník práce hned v úvodním ustanovení stanovuje, že jeho hlavním smyslem a účelem je zvláštní zákonná ochrana postavení zaměstnance¹. Řada zaměstnanců toto ustanovení vnímá jako bezmezné. Pravděpodobně i s ohledem na historický vývoj v České republice panuje ve společnosti precedens, že zaměstnanci mají automaticky právo na zvýšenou ochranu, odstupné a obecně „nárok na práci“.

Možná i proto českou společností začátkem tohoto kalendářního roku velmi intenzivně zarezonoval jeden z návrhů NERV², ve kterém uváděl návrhy k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu³. V části „*Modernizace Zákoníku práce jako hybatele pracovního trhu*“ navrhl NERV zakotvit možnost propuštění zaměstnance bez udání důvodu. Svůj návrh podporuje argumenty jako např. potřebou reagovat na externí změny ve společnosti (covidová opatření), zvýšením produktivity zaměstnanců, snížení zátěže zaměstnavatelů apod.

¹ § 1a, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

² Národní ekonomická rada vlády (dále „NERV“) je odborným poradním orgánem vlády pro oblast ekonomických opatření, strategických hospodářských plánů, veřejných investic a systémových reforem.

³ Znění návrhu dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrhy-NERV.pdf>

Návrh NERV se ostatně neopírá o žádné nové poznatky. Již v 80. letech 20. století byly uskutečněny výzkumy, které se zabývaly vlivem flexibility zákoníku práce na politiku zaměstnanosti. Edward Lazear například na základě analýzy právní úpravy členských zemí Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) zjistil, že odstupné negativně přispívá k národnímu ekonomickému blahobytu, jelikož snižuje zaměstnanost⁴.

Argument podporuje i systém, který se v 90. letech začal uplatňovat v Holandsku a Dánsku tzv. systém flexicurity, který si klade za cíl nastavit systém trhu práce tak, aby se lidé nemuseli obávat nezaměstnanosti, ani v případě, že budou zavedena opatření jako je právě výpověď bez uvedení důvodu či jiná flexibilní opatření. Hlavním předpokladem fungování tohoto systému je, že bude správně nastaven aktivizační systém státu, tj. bezpečnostní prvky, které dokáží zajistit dostatečnou sociální podporu zaměstnancům v případě ztráty zaměstnání.

2 Flexibilní novela zákoníku práce

Ministerstvo práce a sociálních věcí již připravilo první návrh takzvané flexibilní novely zákoníku práce. Ta oproti návrhům NERV upravuje jen dílčí flexibilní aspekty. Mezi hlavní flexibilní prvky patří mimo jiné úprava rodičovské dovolené, možnost souběhu smluv a dohod, úprava výpovědní doby. Návrh NERV týkající se zavedení možnosti dání výpovědi ze strany zaměstnavatele i bez uvedení důvodu ve flexibilní novele nenajdeme.

Nelze však pominout skutečnost, že novely zákoníku práce byly v nedávné době poměrně často předmětem kritiky, a to především z důvodu jejich četnosti. V posledních letech můžeme být svědky toho, že se zákoník práce novelizuje každý rok, někdy dokonce vícekrát v roce a mění se již přijatá právní úprava ještě předtím, než nabyde účinnosti.

Za úvahu tedy stojí, zda není novela zákoníku práce z pera ministerstva práce a sociálních věcí uspěchaná. Nová právní úprava by měla zajistit shodu ohledně podmínek modernizace zákoníku práce na všech příslušných úrovních, s tím, že hlavním cílem by mělo být zvýšení produktivity

⁴ LAZEAR, E. P. Job security provisions and employment. *The Quarterly Journal of Economics*. 1990, roč. 105, č. 3, s. 699–726.

a konkurenceschopnosti podniků a dosažení požadované rovnováhy mezi flexibilitou a bezpečností. Veškeré změny by měly být řádně odůvodněny a podpořeny dalšími nástroji sociální politiky a komplexními a systémovými změnami, které se skončením pracovního poměru souvisí.

Změny budou zároveň vyžadovat vyšší míru odpovědnosti ze strany zaměstnanců, ale také řadu komplexních a systémových změn, které se skončením pracovního poměru souvisí.

3 Současný stav

Jak je uvedeno v úvodu, zákoník práce vychází ze základního principu zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance. Při skončení pracovního poměru se navíc uplatňují (mimo jiné) zejména následující zásady:

- zaměstnavatel může se zaměstnancem rozvázat pracovní poměr jednostranně jen tehdy, jestliže je k tomu důvod týkající se neschopnosti (nezpůsobilosti) zaměstnance k výkonu práce, důvod vyplývající z jednání (chování) zaměstnance nebo důvod spočívající v organizačních změnách podniku (závodu) zaměstnavatele;
- při jednostranném rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnavatele má zaměstnanec právo na přiměřeně dlouhou výpovědní dobu nebo na jinou odpovídající náhradu, ledaže by důvodem skončení pracovního poměru bylo takové jednání (chování) zaměstnance, že by bylo nepřiměřené vyžadovat, aby zaměstnavatel zaměstnával zaměstnance ještě po výpovědní dobu;
- zaměstnavatel ve sporu o skončení pracovního poměru v řízení před soudem vždy tvrdí a prokazuje důvod, pro který se zaměstnancem skončil pracovní poměr.⁵

Dle aktuálně účinné právní úpravy lze z jakéhokoli důvodu nebo bez uvedení důvodu pracovní poměr ukončit pouze, dohodnou-li se na tom zaměstnavatel se zaměstnancem. Jak je uvedeno v základních principech výše, jednostranně zaměstnavatel pracovní poměr bez důvodu ukončit nemůže.

V praxi přesto nastanou situace, kdy je potřeba pracovní poměr ukončit, jako například špatné vztahy na pracovišti, porušení důvěry zaměstnancem

⁵ BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 1508 s

či zaměstnavatelem nebo jiná potřeba zaměstnavatele. Zaměstnavatelé se proto velmi často uchylují k přijetí *pro forma* organizačního rozhodnutí s cílem obstatat si podklady pro ukončení pracovního poměru s nežádoucím zaměstnancem. Nesporné jistě je, že by se vždy mělo jednat o spravedlivý výpovědní důvod, je však potřeba, aby byl zaměstnavatel limitován důvody § 52 zákoníku práce?

Jak NERV ve svém komentáři uvádí: „zákoník práce dbá velmi intenzivně na práva zaměstnanců a už ne tolik na práva zaměstnavatele“. Otázkou je, zda by neměl rovněž zaměstnavatel, který si „kupuje“ pracovní sílu, mít možnost vybrat si s kým bude spolupracovat?

Výsledkem aktuální právní úpravy v praxi je bohužel situace, kdy má zaměstnavatel pouze dvě možnosti: 1) zaměstnavatel podřadí důvod výpovědi pod jeden z důvodů uvedený v § 52 zákoníku práce, tj. rozhodne o organizační změně a zaměstnanec obdrží výpověď z organizačních důvodů spolu se zákonným odstupným, ovšem s rizikem, že zaměstnanec může legitimitu výpovědi rozporovat; 2) zaměstnavatel předloží zaměstnanci návrh na ukončení pracovního poměru dohodou, přičemž, aby zaměstnanec měl motivaci tuto dohodu přijmout, musí být oproti výpovědi výrazně finančně výhodnější (důvodem jsou např. odlišné odvody či odlišná výše při podpoře v nezaměstnanosti) a zaměstnavatel si tak do jisté míry „kupuje“ možnost ukončit pracovní poměr.

4 Flexibilita pracovněprávních vztahů

Jak již bylo uvedeno výše, v 90. letech byl v Nizozemí a následně v Dánsku zaveden systém tzv. *flexijistoty* tj. rovnováhy flexibility a jistoty (*z anglického flexicurity – flexibility and security*)⁶. Tento systém byl následně promítnut v rámci modernizace pracovního práva také v evropské strategii zaměstnanosti. Hlavním legislativním vrcholem flexijistoty na unijní úrovni byly roky 2005 až 2007, kdy byly schváleny hlavní principy flexicurity⁷. Cílem Evropské unie bylo zavést strategii pro zvýšení flexibility a jistoty na trhu práce, která má za cíl sladit potřeby zaměstnavatelů a jejich požadavků na pružnou

⁶ Employment, Social Affairs & Inclusion. *European Commission* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>

⁷ Eight principles of flexicurity adopted by EU Council, 6. 12. 2007.

pracovní sílu s potřebou jistot zaměstnanců a jejich důvěry v to, že nebudou čelit dlouhým obdobím nezaměstnanosti. Po roce 2008 však nastal na legislativní úrovni značný útlum⁸.

Aktuální zpráva NERV i tisková zpráva MPSV se na princip flexijistoty a na dánský model opět odkazují. Hlavním předpokladem je, že by tento systém měl zvýšit flexibilitu trhu práce bez následných obav z nezaměstnanosti. Tento vyzdvihovaný dánský systém funguje na principu „easy hire – easy fire“, zároveň se však opírá o štědrý systém podpor v nezaměstnanosti, aktivní politiku zaměstnanosti a silné odbory. Pro srovnání, na aktivní politiku zaměstnanosti Dánsko ročně vynaloží přibližně 1,6–1,8 % HDP. Průměr v zemích OECD se přitom pohybuje přibližně na 0,5 % HDP. V České republice je pak tato částka ještě menší, a to 0,3 %⁹. Zejména aktivní politika zaměstnanosti zajišťuje to, že zaměstnanci nejen rychle najdou zaměstnání, ale nové zaměstnání zároveň odpovídá jejich vzdělanosti a schopnostem, a navíc se zaměstnanci učí novým, potřebným schopnostem odpovídajícím aktuální potřebě pracovního trhu.

Jak je uvedeno výše, výraznou roli v dánském systému flexicurity hrají odbory a decentralizace pracovního trhu, jehož podmínky jsou vyjednávány právě na úrovni kolektivních smluv. Angažovanost v odborech dosahuje X % zaměstnanců. Dalším prvkem zapojení zaměstnanců je individuální pojištění v nezaměstnanosti.

Jako poměrně šokující číslo se z českého pohledu může jevit míra mobility zaměstnanců na pracovním trhu. Udává se, že ročně vymění pozici 10–25 % zaměstnanců (počty se liší v závislosti na kalendářním roce)¹⁰. Dánská míra nezaměstnanosti je však obdobná české a dlouhodobě se drží na jedné z nejnižších pozic v EU¹¹. Otázkou tak zůstává, zda by hlavním cílem pracov-

⁸ PER KONGSHØJ, M., THOMAS, B. Farewell flexicurity? *Danish flexicurity and the crisis*. 2018, roč. 24, č. 4, s. 375–386.

⁹ Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs. *OECD* [online]. [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/employment/activation.htm>

¹⁰ Některé studie ovšem upozorňují na skutečnost, že se vztahuje k méně placeným pozicím.

¹¹ Euro area unemployment at 6.4%. *EUROSTAT* [online]. [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/3-30052024-ap#:~:text=The%20EU%20unemployment%20rate%20was,were%20unemployed%20in%20April%202024.cd.org/employment/activation.htm>

ního trhu měla být co nejnižší zaměstnanost. V České republice je sice nezaměstnanost uváděna jako stěžejní ukazatel stavu pracovního trhu, přičemž dlouhodobě se nám daří držet nezaměstnanost ve výši okolo 3 %. Pokud bychom se zaměřili i na další ukazatele, zjistili bychom, že produktivita práce je v Dánsku oproti České republice o 80 % vyšší. Nemělo by tedy být cílem nové právní úpravy právě zvýšení produktivity a vzdělávání zaměstnanců, za současného zvýšení konkurenceschopnosti Česka?

Dalším aktuálním problémem českého pracovního trhu je nedostatek kvalifikovaných zaměstnanců. Jak opět uvádí NERV: *„Obtížné propouštění, například i v reakcích na externí šoky, váže zaměstnance v méně produktivních firmách a tím také brzdí rozvoj více produktivních firem, které mají zájem nabírat nové zaměstnance. Tento fakt je jeden z několika faktorů vedoucích ke snížení produktivity práce firem, a tudíž ke ztrátě konkurenceschopnosti na světových trzích“*. NERV dále předpokládá, že by tuto nerovnost mohla vyřešit právě úprava zákoníku práce zavádějící flexibilnější vztahy. V ideálním případě by měla novela za následek větší volnost zaměstnavatelů v rozhodování, kdo budou jejich zaměstnanci, což by se mohlo propast jak do větší efektivity zaměstnanců (ať už skrze rekvalifikaci či přesun do nového oboru), tak na následném růstu ekonomiky.

5 Ideální výše odstupného

Nejčastější obava zaměstnanců a odborů při diskusi, zda zavést či nezavést možnosti výpovědi bez uvedení důvodu je, že zaměstnavatelé budou této možnosti nadměrně využívat. Snad v každé tržní ekonomice platí, že zaměstnavatelé vyhledávají kvalitní zaměstnance. Obava z masového propouštění skrze výpověď bez udání důvodu by tak měla být minimální. Náklady spojené propouštěním, s nábořem a zapracováním nových zaměstnanců jsou navíc často vysoké, zaměstnavatelům se nevyplatí a nebude-li to nezbytně nutné, nebudou se k tomuto kroku uchylovat.

Rozvolněná právní úprava v otázce skončení pracovního poměru navíc může mít i pozitivní vliv na trh práce. Jak plyne z dřívějších výzkumů, přílišná ochrana stálých zaměstnanců může být důležitým prvkem při vysvětlování nárůstu výskytu různých forem dočasných či krátkodobých zaměstnání u mladých osob a osob s nízkou kvalifikací. Zaměstnavatelé se z důvodu

přísné regulace obávají přijetí nových zaměstnanců, protože tento krok pro ně může být finančně náročný. Uchylují se tak často k využívání agentur práce, nelegálnímu „švarcystému“, ke kumulaci pracovních smluv na dobu určitou (v ČR touto formou podle ILO pracuje přes 10 % zaměstnanců), či využívání jiných forem dočasného zaměstnávání.

Příliš přísná regulace skončení pracovního poměru tak ve svém důsledku může zapříčinit dlouholetou kumulaci pracovních smluv na dobu určitou nebo může pro změnu negativně ovlivnit kariérní postup a produktivitu pracovníků „uvězněných“ v dočasných formách zaměstnání. Dočasné formy zaměstnání mohou být v některých případech charakterizovány slabým pracovním poutem zaměstnance k zaměstnavateli či nízkou loajalitou, což souvisí s omezenými možnostmi zvyšování úrovně lidského kapitálu a šancí těchto osob na kariérní postup.

Některé studie naznačují, že nejvhodnější strategií se jeví kombinace určité míry ochrany zaměstnanců před propuštěním spolu s aktivní politikou trhu práce, která by se zaměřila na potlačení negativních účinků v důsledku ztráty zaměstnání. Politika na ochranu zaměstnanosti může podpořit dlouhodobost pracovních vztahů, díky čemuž se zaměstnavatelé mohou setkat se zvýšenou snahou zaměstnanců vzdělávat se a snažit se o kariérní růst. Předpokládá se, že dlouhodobí zaměstnanci se snáze identifikují s firemní kulturou zaměstnavatele, což má pozitivní vliv na celkovou zaměstnanost a ekonomickou efektivnost. Výrazným prvkem ochrany zaměstnanců může být rovněž snaha o zvýšení sociální odpovědnosti podniků a s tím související snazší přizpůsobení se nepříznivým hospodářským okolnostem.

Možnost podání výpovědi bez uvedení důvodu by tak pravděpodobně nejen zjednodušila proces skončení pracovního poměru, ale i snížila počet soudních sporů o neplatnost skončení pracovního poměru, které přinášejí nejistotu a vysokou finanční zátěž oběma zúčastněným stranám.

Český právní systém pracuje s ne příliš diverzifikovanou strukturou odstupného. Jako v řadě právních systémů i v českém systému je výše odstupného samozřejmě vázána na dobu trvání pracovního poměru. Nezvykle však pracuje pouze s obdobím trvání pracovního poměru v délce 1–3 roky a odstupným 1 až tří násobek průměrné mzdy.

Oproti tomu například slovenský zákoník práce v rámci dělení odstupného pracuje s délkou pracovního poměru v rozmezí 2–20 let¹². Pro srovnání, v případě, že se zaměstnancem v České republice bude ukončen pracovní poměr z organizačních důvodů a výpověď mu bude předána krátce před uplynutím jednoho roku trvání pracovního poměru, je zaměstnanec chráněn dvouměsíční výpovědní dobou a navíc mu vzniká nárok na zákonné dvouměsíční odstupné. Tj. pracovní poměr trvá necelých 12 měsíců (nepočítáme-li poslední dva měsíce ve výpovědní době) a náklad zaměstnavatele na ukončení pracovního poměru odpovídá 4násobku průměrného výdělku. Na Slovensku ve stejném případě trvá výpovědní doba jeden měsíc a zaměstnanci nevzniká jakýkoliv nárok na odstupné. V České republice je tak v tomto konkrétním případě náklad na ukončení pracovního poměru čtyřikrát vyšší než na Slovensku. Při nastavování systému tak stojí za úvahu, zda není potřeba strukturu odstupného přehodnotit. Ideálně tak, aby lépe reflektovala dobu působení zaměstnance u zaměstnavatele. V případě, kdy by pracovní poměr skončil z vůle zaměstnavatele po 10 letech, měl by daný zaměstnanec nárok na odlišné odstupné oproti zaměstnanci, který u stejného zaměstnavatele působí dva roky. Dle aktuálního systému by však oba zaměstnanci měli nárok na stejnou výši odstupného.

6 Závěr

Flexibilnější nastavení pracovněprávních vztahů a zakotvení výpovědi ze strany zaměstnavatele i bez uvedení důvodu by mohlo přinést vyšší efektivitu na trhu práce a s tím rovněž rozproudit českou ekonomiku. Ačkoliv zaměstnanci spolu s odbory z tohoto kroku mají značné obavy, jedná se o poměrně běžnou úpravu v řadě zahraničních jurisdikcí.

Pokud by se však skutečně mělo uvažovat o zavedení výpovědi bez uvedení důvodu, je potřeba vzít v úvahu i nezbytnost dalších navazujících změn. Kromě zavedení nového typu výpovědi, se kterou by se měla automaticky pojit úprava struktury odstupného, je potřeba se zaměřit na nástroje pasivní politiky zaměstnanosti, a to zejména podpory v nezaměstnanosti, případně tuto změnu podpořit soukromoprávními aspekty jako je např. pojištění v nezaměstnanosti.

¹² § 76 zákona č. 311/2001 Zb., zákoník práce.

Před schválením navrhované „flexibilní“ novely by bylo rovněž vhodné se ujistit, zda má zamýšlená změna podporu napříč politickým spektrem. Zavedení výpovědi ze strany zaměstnavatele bez uvedení důvodu by nebyl pouze krok sám o sobě, ale představoval by potřebu komplexní změny systému, v rámci které je třeba vzít v potaz různé scénáře. Předkladatel zákona by se tak měl ujistit, že po komplexní změně nedojde za dva roky k navracení k původnímu stavu. Zákoník práce je v současné době novelizován téměř každý rok a pro zaměstnance a zaměstnavatele tak jistě není nic horšího než nepředvídatelnost jejich smluvního vztahu.

Zavedení možnosti výpovědi ze strany zaměstnavatele bez uvedení důvodu jistě nemusí být natolik negativní, jak se na první pohled zdá. Jak je uvedeno výše, tento krok může pomoci rozhýbat trh či umožnit zaměstnavatelům nalézt potřebné zaměstnance a naopak, zaměstnancům může přinést možnost využít dynamických vztahů ke zlepšení či změně své kvalifikace.

References

BEKKER, S., MAINLAND, M. The European flexicurity concept and the Dutch and Danish flexicurity models: How have they managed the Great Recession? *Soc Policy Admin.* 2019, č. 53, s. 142–155.

BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 1508 s.

LAZEAR, E. P. Job security provisions and employment. *The Quarterly Journal of Economics*. 1990, roč. 105, č. 3, s. 699–726.

PER KONGSHØJ, M., THOMAS, B. Farewell flexicurity? *Danish flexicurity and the crisis*. 2018, roč. 24, č. 4, s. 375–386.

Zákon č. 311/2001 Zb., zákoník práce

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Active Labour Market Policies: Connecting People with Jobs. *OECD* [online]. [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/employment/activation.htm>

Employment, Social Affairs & Inclusion. *European Commission* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>

Euro area unemployment at 6.4%. *EUROSTAT* [online]. [cit. 31. 5. 2024].

Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/w/3-30052024-ap#:~:text=The%20EU%20unemployment%20rate%20was,were%20unemployed%20in%20April%202024.cd.org/employment/activation.htm>

Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu.

Vláda ČR [online]. [cit. 31. 5. 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/navrhy-NERV.pdf>

Unemployment statistics. *EUROSTAT* [online]. [cit. 7. 4. 2024].

Dostupné z: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics

Contact – e-mail

roznovs@prf.cuni.cz

PRIORITIZÁCIA MANŽELSTVA V PRÁVE SOCIÁLNEHO ZABEZPEČENIA¹

Denisa Rudžiková

Právnická fakulta, Univerzita P. J. Šafárika
v Košiciach, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá analýzou právnych predpisov práva sociálneho zabezpečenia, ktoré vo svojom znení používajú ako referenčné kritérium pojem manžel/manželka a tým priznávajú plnenie prioritne len osobám, ktoré platne uzatvorili manželstvo. V tejto súvislosti sa analýza zaoberá aj aspektom, či nezosobášené páry žijúce v trvalých zväzkoch majú v obdobných životných situáciách sociálnou politikou garantované porovnateľné práve ako páry žijúce v zväzku manželskom. Autorka v článku smeruje svoje úvahy i k možnosti a prípustnosti využitia extenzívneho výkladu pojmu manžel/manželka v oblasti sociálnych vecí. Parciálnym cieľom príspevku je tak tiež preskúmať, či prioritizácia manželstva pred inými spôsobmi spolužitia je opodstatnenou aj v súčasnej spoločnosti, alebo je možné tento prístup považovať za zastaralý a diskriminačný a je potrebná jeho modernizácia tak, aby právna úprava práva sociálneho zabezpečenia reflektovala na spoločenské potreby súčasnosti. Záver príspevku je venovaný kritickému zhodnoteniu súčasnej právnej úpravy, jej vhodnosti/nevhodnosti a formovaniu návrhov de lege ferenda, smerujúcim predovšetkým k rozšíreniu okruhu oprávnených osôb vymedzených v predpisoch práva sociálneho zabezpečenia.

Keywords in original language

Právo sociálneho zabezpečenia; manželstvo; rovnaké zaobchádzanie.

Abstract

The paper deals with the analysis of social security legislation which, in its wording, uses the term spouse as a reference criterion and thus grants

¹ Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia grantového projektu Vega č. 1/0291/23 Legislatívne výzvy pre pracovné právo pri tvorbe diverzných a inkluzívnych pracovísk.

benefits preferentially only to persons who have validly contracted a marriage. In this context, the analysis also addresses the aspect of whether unmarried couples in permanent bonds are guaranteed comparable rights to married couples in similar life situations by social policy. In the article, the author also directs her considerations to the possibility and permissibility of using an expansive interpretation of the concept of spouse in the field of social affairs. A partial goal of the paper is also to examine whether the prioritization of marriage over other forms of cohabitation is justified in contemporary society, or whether this approach can be considered outdated and discriminatory and needs to be modernized so that social security law reflects the social needs of the present day. The conclusion of the paper is devoted to a critical assessment of the current legal regulation, its suitability/insuitability and the formulation of proposals *de lege ferenda*, aimed primarily at expanding the range of eligible persons defined in the regulations of social security law.

Keywords

Social Security Law; Marriage; Equal Treatment.

1 Úvod

Inštitút manželstva má v podmienkach Slovenskej republiky svoje osobitné postavenie, ktoré mu priznáva samotná Ústava Slovenskej republiky. Konkrétne čl. 41 ods. 1, ktorý stanovuje, že manželstvo je jedinečný vzťah medzi mužom a ženou. Slovenská republika manželstvo všestranne chráni a napomáha jeho dobru. Manželstvo, rodičovstvo a rodina sú pod ochranou zákona. Zaručuje sa osobitná ochrana detí a mladistvých.² Právo uzavrieť manželstvo je tak v podmienkach Slovenskej republiky vyhradené výlučne len pre osoby rôzneho pohlavia a osoby rovnakého pohlavia nemajú žiadnu možnosť uzavrieť zákonom uznaný partnerský vzťah. Zároveň sa čoraz viac párov dobrovoľne rozhodne nevstupovať do manželstva a viac im vyhovuje iba dlhodobé stabilné spolužitie. Osobitné postavenie inštitútu manželstva sa pritom premieňa okrem iného aj do pracovného práva a práve sociálneho zabezpečenia. Je takéto zrkadlenie a uprednostňovanie

² Ústava Slovenskej republiky 460/1992 Zb.

manželstva skutočne nevyhnutným opatrením k dosiahnutiu oprávneného cieľa alebo ide iba o prejav zastaranej legislatívy a je nevyhnutné v tomto smere pristúpiť k modernizácii legislatívy.

2 Manželstvo a pracovné právo

Pri skúmaní toho, ako inštitút manželstva ovplyvňuje pracovné právo, nemusíme v zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (ďalej „Zákonník práce“ alebo „ZP“) listovať príliš ďaleko. Hneď v čl. 1, teda v časti, kde sú uvedené základné zásady pracovného práva, nájdeme stanovené, že nikoho nemožno diskriminovať z dôvodu manželstva a rodinného stavu. Zákonník práce tak pri formulovaní diskriminačných dôvodov presahuje rámec akéhokoľvek medzinárodného zdroja zaoberajúceho sa problematikou rovnakého zaobchádzania a zásadou nediskriminácie, kdeže obdobný zákaz vo svojich ustanoveniach výslovne uvádza len Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien. Je potrebné si uvedomiť, že princíp nediskriminácie na základe manželského a rodinného stavu je potrebné aplikovať nie len vo vzťahu k zamestnancov, ktorí uzatvorili manželstvo a prípadne majú deti, ako sa to často stáva, ale je potrebné ho adekvátne aplikovať aj vo vzťahu k nezosobášeným párom.

Uvedený zákaz diskriminácie platí počas celej doby trvania pracovnoprávneho vzťahu a súčasne aj vo fáze výberu zamestnancov, teda počas trvania tzv. predzmluvného vzťahu. Práve toto štádium nespomíname náhodou. V tejto fáze, veľmi často dochádza k nerovnakému zaobchádzaniu, ktorého dôvodom je rodinný stav. Ide predovšetkým o situácie, keď na pracovnom pohovore zamestnávateľ kladie uchádzačovi o zamestnanie, nevhodné otázky typu či má uchádzač deti, či ich plánuje mať, prípadne či sa má o deti kto postarať počas ich prípadnej choroby. V prípade uchádzačiek o zamestnanie nie sú zriedkavé ani otázky či má uchádzačka partnera, či plánuje svadbu alebo už je vydatá. To všetko s cieľom zistiť či existujú faktory, ktoré by mohli negatívne ovplyvniť dochádzku zamestnanca do práce alebo či existuje pravdepodobnosť, že zamestnankyňa nastúpi na materskú alebo rodičovskú dovolenku. Tento jav je stále nevítanou súčasťou mnohých pohovorov a to aj napriek tomu, že Zákonník práce v § 41 ods. 6 výslovne zdôrazňuje,

že zamestnávateľ nesmie vyžadovať od fyzickej osoby (uchádzača o zamestnanie) informácie o jeho rodinných pomeroch.³

Istým paradoxom je, že hoci Zákonník práce hneď v 1. čl. stanovuje, že manželský a rodinný stav by nemal byť dôvodom na menej priaznivé zaobchádzanie, tento princíp dostatočne nepremieta aj do svojho paragrafového znenia. V Zákonníku práce sa stále v značnej miere prioritizuje manželské spolužitie pred inými formami spolužitia a zároveň sa takmer vôbec neprihliada na „de facto rodinné väzby.“ ESELP už dlhodobo vo svojej rozhodovacej činnosti poukazuje na skutočnosť, že Dohovorom zakotvené právo na rodinný život je potrebné vykladať skutočne široko a nie je možné sa pri výklade obmedzovať iba na manželské spolužitie. Ako judikoval ESELP „rodinný život“ predstavuje autonómny pojem a pojem „rodina“ sa neobmedzuje len na vzťahy založené na manželstve ale zahŕňa aj iné de facto „rodinné väzby“, do ktorých spadajú aj páry, ktoré spolu zdieľajú domácnosť či majú medzi sebou preukázateľne dlhodobý stabilný zväzok. Je však potrebné povedať aj to, že súd zároveň vyjadril aj zásadu, že de facto rodinám nemusí byť právom priznané špecifické postavenie, ktoré by im priznávalo osobitné práva.⁴ V zásade, je však možné konštatovať, že „de facto rodiny“ by podľa judikatúry medzinárodných súdov nemali byť ochudobňované o svoje právo na rodinný život. Zákonník práce tieto závery však žiadnym spôsobom nereflektuje a pridŕžiava sa tradičnej koncepcie spolužitia spečateného manželským zväzkom, čo však dostáva do menej výhodnej pozície predovšetkým páry rovnakého pohlavie, ale i páry, ktoré sa dobrovoľne rozhodli manželstvo neuzavrieť. V tejto súvislosti je ako príklad možné uviesť § 141 ods. 2 písm. d) Zákonníka práce, ktorý vymedzuje ako dôležitú prekážku v práci na strane zamestnanca úmrtie rodinného príslušníka. V prípade úmrtia manžela má zamestnanec nárok na pracovné voľno s náhradou mzdy v dĺžke dvoch dní a na ďalší deň voľna na účasť na pohrebe. V prípade nezosobašených párov vzniká zamestnancovi-partnerovi zosnulého, právo na pracovné voľno s náhradou mzdy iba na nevyhnutne potrebný čas, najviac na jeden deň, na účasť na pohrebe a to iba za podmienky, že v čase

³ ZP, § 41 ods. 6.

⁴ Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Rights of LGBTI persons. *Council of Europe/European Court of Human Rights* [online]. Updated 31. 8. 2022.

úmrtia zosnulého spolu žili v domácnosti. V prípade, ak zamestnanec zároveň obstaráva pohreb týchto osôb, vzniká mu právo aj na ďalší deň voľna.⁵ Už na prvý pohľad, zákonné znenie bez zjavného dôvodu prioritizuje páry, žijúce v manželstve. Bude snáď partner zosnulého, stratu životného partnera znášať ľahšie ako v prípade, že by boli manželmi a preto nepotrebuje ani toľko voľna na spracovanie akútneho emočného stresu či zaobstaranie nevyhnutných záležitostí spojených s úmrtím? Z nášho pohľadu na takéto rozlišovanie nie je dôvod a ide iba o prejav nerovnakého zaobchádzania, ktorý má najmarkantnejší dopad práve na páry rovnakého pohlavia, ktoré ani nemajú možnosť uzavrieť manželský zväzok.⁶

Vznikajúce rozdiely sa môže zamestnávateľ z vlastnej vôle rozhodnúť preklenovať, napríklad tým, že zamestnancovi vo vyššie načrtnutej situácii poskytne dni voľna navyše. Zamestnávateľovi však nič nebráni v prijatí aj iných typov pozitívnych opatrení, ktoré zavedie v rámci presadzovania myšlienky inkluzívneho pracoviska, vo vzťahu k „de facto“ partnerským vzťahom. Môže ísť napr. o pozvanie na organizovanie rodinnej zameraných podujatí ako je firemný deň rodiny či poskytovanie ďalších benefitov. V tomto smere je však potrebné zdôrazniť, až ak sa zamestnávateľ rozhodne prijímať takéto pozitívne kroky vo vzťahu k nezosobášeným párom, musí ich bez rozdielu poskytovať tak heterosexuálnym párom ako aj homosexuálnym párom, keďže v opačnom prípade by zo strany zamestnávateľa išlo o diskriminačné konanie.

V tomto smere je tak možné konštatovať, že perioritizáciu manželstva, ktorá sa premieta do pracovného práva a následne do pracovného pomeru, je možné do veľkej miery preklenúť prijímaním dobrovoľných inkluzívnych opatrení zo strany zamestnávateľa. To však neplatí pri § 35 ZP, ktorý stanovuje, že v prípade, ak osobitný predpis neustanovuje inak, peňažné nároky zamestnanca jeho smrťou nezanikajú. Do štvornásobku jeho priemerného mesačného zárobku prechádzajú mzdové nároky z pracovného pomeru postupne priamo na jeho manžela, deti a rodičov, ak s ním žili v čase smrti v domácnosti. Predmetom dedičstva sa stávajú, ak týchto osôb niet.⁷

⁵ § ZP, 141 ods. 2 písm. d).

⁶ ŽUEOVÁ, J., ŠVEC, M. *The legislative measures promoting diversity in the labor market. The case of Slovakia* [online]. 2023.

⁷ ZP, § 35.

V odbornej obci v tejto súvislosti existuje dlhodobý nejednotný právny názor, či je potrebné znenie zákona vykladať v tom zmysle, že sa požiadavka zdieľania spoločnej domácnosti vzťahuje iba na rodičov alebo aj na manželku a deti.⁸ My sa argumentačne prikláňame k tomu názoru, že požiadavka spoločnej domácnosti platí pre všetky uvedené subjekty, keďže účelom ustanovenia je zmierniť negatívny dopad náhleho výpadku finančného príjmu v dôsledku smrti zamestnanca. V prípade nezosobášených párov, partner zosnulého takúto finančnú výhodu nikdy nezíska a peňažné nároky sa stanú predmetom dedičstva, čím dôjde aj k zníženiu sumy, ktorá bude následne vyplatená. Pri súčasnom znení legislatívy nie je v týchto prípadoch možný priamy prevod práva ani so súhlasom zamestnávateľa, ktorý by s takýmto postupom súhlasil. Nezosobášené páry sú tak viac ohrozené negatívnymi finančnými dopadmi úmrtia partnera, v porovnaní so situáciou manželských párov, pri ktorých existuje legislatíva, ktorej hlavným účelom je aspoň ich čiastočné zmiernenie.

3 Manželstvo a právo sociálneho zabezpečenia

Ako sme už načrtli, pri prioritizácii manželstva v pracovnom práve a jeho negatívnych dôsledkoch, ktoré uprednostňovanie vyvoláva, stále existuje možnosť na ich zmiernenie prostredníctvom vnútropodnikovej politiky zamestnávateľa, ktorý postupuje nad zákonné znenie a priznáva priaznivejšie postavenie aj nezosobášeným párom. V prípade práva sociálneho zabezpečenia je však situácia celkom iná. Ak by sme právu sociálneho zabezpečenia v podmienkach SR mali dať úvodom jeden prívlastok, ktorý by ho dokonale vystihol, bola by to roztrieštenosť. Právo sociálneho zabezpečenia je pre svoju nekodifikovanosť, neustálu novelizáciu a neprehľadnosť, postrachom nie len študentov na skúškach, ale s pokorou priznávame, niekedy pri jeho aplikácii aj pre nás samých. Napriek týmto skutočnostiam, hlavným účelom práva sociálneho zabezpečenia by malo byť zmiernovanie a odstraňovanie nepriaznivých následkov sociálnych udalostí. Zároveň sa v ňom však zreteľne prejavuje prioritizácia manželského spolužitia, znovu predovšetkým pri úmrtí jedného z partnerov. Hneď úvodom sa tak vynára otázka

⁸ DOLOBÁČ, M. a kol. *Zákonník práce. Veľký komentár*. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2023, § 35.

„Je prioritizácia manželstva v práve sociálneho zabezpečenia potrebná, nebodaj nevyhnutná? Alebo naopak, ide o prejav zastaranej legislatívy?“

Prioritizáciu manželstva v práve sociálneho zabezpečenia môžeme veľmi jednoducho demonštrovať práve na jednorazovom odškodnení. V zmysle zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, v prípade, ak dôjde k úmrtiu v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania, po splnení ďalších zákonných podmienok, vzniká okrem iného aj nárok na túto dávku.⁹ Ako uvádza samotná sociálna poisťovňa, ktorá dávku vypláca, je to dávka poskytovaná na preklopenie nepriaznivej finančnej situácie rodiny, ktorá je spôsobená stratou príjmu zamestnanca, ktorý zomrel v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania. Nárok na jednorazové odškodnenie však vzniká iba manželovi/manželke a nezaopatrenému dieťaťu poškodeného, ktorý zomrel, pričom v tomto prípade sa nevyžaduje ani súžitie v jednej domácnosti.¹⁰ Ak si to celé teda zhrnieme, v prípade úmrtia jedného z partnerov, pozostalému (nezosobášenému) partnerovi nevznikne nárok na priamy prechod k časti mzdových nárokov, nevznikne mu právo ani na vdovský/vdovecký dôchodok a ani na prípadné jednorazové odškodnenie. Z dňa na deň sa tak poľahky môže stať, že pozostalý partner sa ocitne až na hranici chudoby, bez akejkoľvek sociálnej pomoci či kompenzácie, ktorá by mu prechodne pomohla zmierňovať neľahkú životnú situáciu a ktorá sa poskytuje zosobášeným párom.

Keď hovoríme o prioritizácii manželstva v práve sociálneho zabezpečenie, nejde z nášho pohľadu iba o teoretický koncept, ktorého cieľom je prípadné poukázanie na jazykovednú vadu zákona, ale naopak, ide o vážny nedostatok legislatívy, ktorý negatívne ovplyvňuje veľké množstvo životov. Tak tomu bolo aj v prípade sťažovateľky, ktorá sa 1. apríla 2021 obrátila so svojou sťažnosťou na Ústavný súd Slovenskej republiky. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou okrem iného domáhala vyslovenia porušenia (i) základného práva na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa čl. 3 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej „listina“), na nediskrimináciu podľa čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej „dohovor“) a podľa čl. 14 Charty

⁹ Jednorazové odškodnenie. *Sociálna poisťovňa* [online].

¹⁰ Zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, § 94.

základných práv Európskej únie (ďalej „charta“), (ii) na uplatňovanie svojich základných práv a slobôd bez ujmy na právach podľa čl. 12 ods. 4 ústavy a podľa čl. 3 ods. 3 listiny, (iii) na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života podľa čl. 19 ods. 2 ústavy, podľa čl. 10 ods. 2 listiny, ako aj podľa čl. 8 ods. 1 dohovoru a čl. 7 charty. Dôvodom porušenia jej práv malo byť rozhodnutie Sociálnej poisťovne, v dôsledku ktorého sťažovateľke nebolo priznaný nárok na jednorazové odškodnenie po poškodenom, ktorý zomrel v dôsledku pracovného úrazu, s odôvodnením, že sťažovateľka nebola v čase smrti poškodeného jeho manželkou, ale zastávala status družky a snúbenice, a tým nespĺnila zákonné podmienky priznania nároku na jednorazové odškodnenie. Správny orgán tak pri rozhodnutí striktnie vychádzal z § 94 ods. 1 zákona o sociálnom, podľa ktorého iba „manžel, manželka a nezaopatrené dieťa poškodeného, ktorý zomrel v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania, majú nárok na jednorazové odškodnenie.“ Sťažovateľka s týmto názorom nesúhlasila a poukazovala predovšetkým na využitie analogického výkladu zákonného znenia. Argumentovala, že všeobecné súdy sa nemali striktnie pridŕžovať len jazykového výkladu, ktorý nereflektuje na spoločenské, sociálne, politické a iné zmeny, ktoré medzičasom nastali od prijatia predmetného zákonného znenia ale súdy by mali zohľadniť aj ďalšie formy výkladu, a to najmä eurokonformný výklad, ústavnokonformný výklad, ako aj teleologický výklad. Vo svojej sťažnosti taktiež uvádzala, že na dlhotrvajúci partnerský vzťah druhu a družky, o aký išlo aj medzi sťažovateľkou a zomretým partnerom sťažovateľky, sa vzťahujú ustanovenia čl. 8 a čl. 12 dohovoru, ako aj čl. 7 charty, čo znamená, že takýto vzťah spadá do pôsobnosti práva na rodinný život v zmysle medzinárodných zmlúv a aj na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské, v ktorých súd dospel k záveru, že čl. 8 dohovoru sa vzťahuje aj na medziľudské vzťahy medzi partnermi, ktoré neuzavreli manželstvo.¹¹

Zaujímavým rozhodnutím, na ktoré sťažovateľka okrem iného v sťažnosti poukazovala, bolo rozhodnutie Najvyššieho súdu Veľkej Británie z 30. augusta 2018, v ktorom išlo o posúdenie žiadosti družky zomrelého Johna Adamsa o príspevok ovdovelého rodiča (WPA). Žalobkyňa

¹¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. 10. 2021, č. k. II. ÚS 481/2021.

Siobhan McLaughlin žila so zosnulým partnerom 23 rokov a majú spolu štyri deti. Zároveň anglické právo výslovne priznáva túto dávku len manželom. Sťažovateľka v sťažnosti zrekapitulovala argumenty Najvyššieho súdu Veľkej Británie, podľa ktorého v tomto prípade došlo k rozdielnemu zaobchádzaniu, pretože keďže účelom WPA je poskytnúť deťom úžitok, ich postavenie nemôže byť posudzované rozdielne len podľa toho, či ich rodičia boli alebo neboli zosobášení a tento rozdiel v zaobchádzaní sa zakladal na relevantnom dôvode v dohovore, konkrétne na zosobášení. Zároveň však neexistovalo objektívne opodstatnenie tohto rozdielného zaobchádzania s pozostalými v dôsledku sobáša.¹² Tak sťažovateľka, ako aj Najvyšší súd Veľkej Británie, poukázali na potrebu sledovania proporcionality medzi opatrením a sledovaným chráneným cieľom. Najvyšší súd Veľkej Británie v tomto prípade zdôraznil, že podpora manželstva a občianskeho partnerstva je legitímnym cieľom a WPA je súčasťou balíka opatrení sociálneho zabezpečenia, ktorý uprednostňuje manželstvo a občianske partnerstvo. Nešlo však podľa Najvyššieho súdu Veľkej Británie o primeraný prostriedok na dosiahnutie tohto legitímneho cieľa, ktorým bola pani McLaughlin a jej deťom odopretá výhoda príspevku ovdovelého rodiča len preto, že so svojím partnerom a otcom jej detí neboli zosobášení na základe čoho sú ich práva chránené v zmysle dohovoru. Aj na tomto zahraničnom prípade je tak možné demonštrovať kruciálny princíp proporcionality, ktorý je nevyhnuté dodržiavať v prípade nerovnakého zaobchádzania. Existencia legitímneho cieľa nepostačuje na ospravedlnenie rozdielného zaobchádzania, ale opatrenie musí obstať aj v teste proporcionality–teda v teste, či zásah do práva je nevyhnutným a primeraným pre dosiahnutie legitímneho cieľa.¹³

Ústavný súd sa však s argumentáciou sťažovateľky nestotožnil a zaujal formalistický a dá sa povedať do značnej miery aj alibistický názor, keď rozhodol, že z dikcie § 94 ods. 1 zákona o sociálnom poistení je účel zákonodarcu jasný a je ním poskytnúť jednorazové odškodnenie manželovi osoby, ktorá zomrela v dôsledku pracovného úrazu. Ako ďalej uviedol „*Táto preferencia*

¹² Rozhodnutie Najvyššieho súdu Veľkej Británie zo dňa 30. 8. 2018, č. [2018] UKSC 48.

¹³ Na tomto princípe funguje aj uplatňovania Dočasný vyrovnávacích opatrení a zavádzanie kvóta systému. Bližšie pozri RUDŽIKOVÁ, D. Kvóty – búranie hraníc diskriminácie? In: BERNÍKOVÁ, E., PISARČÍKOVÁ, D., REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.). *Právo bez hraníc. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých výskumných pracovníkov*. Košice: UPJS, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2023, s. 127–128.

manžela pred druhom, resp. osobou, ktorá žije s inou osobou v spoločnej domácnosti, nie je ojedinelá. Naš právny poriadok totiž v určitých situáciách priznáva určité práva aj spoluzúčujúcim osobám. V týchto prípadoch však tieto práva vyplývajú priamo zo zákona, keďže v našom právnom poriadku je obsah pojmov manžel/manželka a druh/družka (resp. spoluzúčujúca osoba) iný a pomerne jasne obsahovo naplnený. Dokonca aj z týchto prípadov, keď zákon isté práva spoluzúčujúcim osobám priznáva, je jasná určitá preferencia manžela/manželky. “ Ústavný súd v odôvodnení predovšetkým vychádzal z premisy, že pokiaľ existuje právo voľby muža a ženy vybrať si, či budú žiť v manželskom zväzku alebo nie, čo so sebou prináša aj právne dôsledky, nemožno hovoriť o tom, že by došlo k zásahu do súkromného života sťažovateľky, ak zákon prizná určité právo len manželke. „Štát má právo prostredníctvom svojich právnych predpisov priznať určité následky len v spojení s uzavretím manželstva. Právo na súkromný a rodinný život preto nemožno vnímať absolutisticky v tom zmysle, že akýkoľvek spôsob rodinného života bude mať vždy tie isté dôsledky. Je nepochybné, že osoby, ktorým patria jednotlivé rodinné statusy (otec, matka, dieťa, manžel, manželka, druh, družka, poručník, opatrovník, nemanželské dieťa, nevlastný rodič, manželia bez detí a pod.), majú vlastný okruh práv a povinností.“¹⁴

Ústavný súd sa pri rozhodovaní podľa nášho názoru až príliš formalisticky zameral na strohé znenie zastaralého zákona a nedostatočne skúmal skutočný účel jednorazového odškodnenia, aj vo svetle testu proporcionality. Privilegované postavenie manželstva totiž v právnom poriadku Slovenskej republiky nevychádza z Ústavy, ale z jednotlivých zákonov.¹⁵ Stále však platí, že zákonné ustanovenie, ktoré uprednostňuje manželstvo pred nezosobašeným, bude legítimne len vtedy, ak úplne vyhovuje testu proporcionality, t. j. zásah do práv nezosobašeného partnera je nevyhnutný a primeraný pre dosiahnutie legítimného cieľa – čo podľa nášho názoru v tomto prípade skutočne naplatí. Aj v prípade, že heterosexuálny pár má možnosť uzatvoriť manželstvo, ktoré však nestihne alebo nechce uzatvoriť, ujma ktorú strata partnera vyvolá, je rovnaká ako v prípade manželské spolužitia. Neroporcionalitu zákonného znenia čiastočne nepriamo potvrdzuje aj samotný Ústavný súd, keď alibisticky priznávala, že otázka by bola iná a náročnejšia, ak by išlo o pár rovnakého pohlavia, ktorý podľa slovenského

¹⁴ Rozhodnutie II. ÚS 481/2021.

¹⁵ ŽUEOVÁ, ŠVEC, 2023, op. cit., s. 35.

právneho poriadku nemôže uzatvoriť registrované partnerstvo. Javí sa, že znenie zákona je vo vzťahu párom rovnakého pohlavia diskriminačné a neexistuje žiaden legitímny dôvod, ktorý by túto nerovnosť odôvodňoval. Zastávame názor, že štát skutočne má právo priznať určité následky iba v spojení s uzavretím manželstva, avšak opätovne zdôrazňujeme, že ústavná ochrana sa neposkytuje len manželstvu, ale rodine všeobecne a malo by to platiť bez ohľadu na to, či bola rodina založená manželstvom alebo nie. Prioritizácia manželstva v práva sociálneho zabezpečenia má aj v súčasnosti svoje opodstatnenie, aj s prihliadnutím na existenciu zákonom stanovenej vyživovacej povinnosti medzi manželmi. Manželstvo, ako referenčné kritérium na priznávanie zákonom stanovených práv, je vo všeobecnosti skutočne praktickým a aj jednoduchým. Laicky povedané, na vyplatenie dávky stačí predložiť „papier“ a tým skúmanie podmienok skončilo. V prípade jednorazového odškodnenia, ktoré sa poskytuje pri vzniku mimoriadne ťaživej sociálnej udalosti, však nepovažujeme za správne, aby sa na vyplácanie tejto dávky naďalej používalo ako referenčné kritérium iba manželstvo. Sme názoru, že v tomto smere je jednoznačne potrebné pristúpiť k prijatiu novely zákona, ktorá by rozšírila okruh osôb, ktorým vzniká právo na jednorazové vyrovnanie. Pri hľadaní inšpirácie, k prijatiu novely zákona by slovenský zákonodarca nemusel chodiť ani príliš ďaleko. V tomto smere si môže brať jednoznačne príklad práve z práva Českej republiky. Český Zákoník práce ust. § 271i zavádza ekvivalent jednorazového odškodnenia vo forme jednorazovej náhrady nemajetkovej ujmy pozostalým. Tá sa poskytuje manželovi a (registrovanému) partnerovi zomretého zamestnanca. Zákon, okrem explicitne vymenovaným subjektov, umožňuje priznanie dávky aj ďalším osobám v pomere rodinnom alebo obdobnom, ktoré ujmu zamestnanca pociťujú ako vlastnú.¹⁶ V zmysle rozhodovacej praxe Českej republiky, aj s prihliadnutím na využitie takéhoto referenčného kritéria aj v iných zákonoch¹⁷, je možné do tohto okruhu zaradiť práve osobu v postavení druhu/družku. Práve takéto referenčné kritérium, by podľa nášho názoru bolo vhodným riešením aj v podmienkach Slovenskej republiky.

¹⁶ Zákon č. 262/2006 Zákoník práce ČR, § 271i.

¹⁷ Napr. pozri Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR zo dňa 23. 2. 2017, č. j. 2 Azs 273/2016-43.

4 Závěr

Ako sme poukázali, v práva sociálneho zabezpečenia Slovenskej republiky, existuje značná prioritizácia manželstva, pred partnerským spoložitím, ktorá bez legitímneho cieľa znevýhodňuje páry, ktoré sa rozhodli pre tento spôsob života. Jednou z hlavných výziev zákonodarcu, by preto v tejto oblasti, malo byť rozšíreniu okruhu oprávnených subjektov, ktorá by reflektovala na prebiehajúce spoločenské zmeny. Ako ukazujú dlhodobé štatistiky, nielenže čoraz viac klesá počet uzavretých manželstiev, ale zároveň sa čoraz viac Slovákov rozhodne vstúpiť do manželského zväzku vo vyššom veku. Zdržanlivosť a opatrnosť pri uzatváraní manželstiev je možné hodnotiť z časti aj pozitívne, keďže takéto manželstvá majú nižšiu pravdepodobnosť rozvodu. Na druhej strane vzniká čoraz väčšia skupina zraniteľných osôb, ktoré sú ohrozené tým, že v prípade úmrtia partnera sa pre zastaranosť legislatívy ocitnú v ťaživej životnej situácii bez akejkoľvek pomoci, čo ich môže dohnáť až na prah chudoby. Podľa nášho názoru, by bolo vhodné okruh oprávnených subjektov jednoducho rozšíriť aj na parterov/partnerky, ktorí so zamestnancom v čase úmrtia preukázateľne žili v spoločnej domácnosti v stabilnom partnerskom vzťahu a ujmu, ktorú utrpel zamestnanec pocítiťujú ako vlastnú.

References

- DOLOBÁČ, M. a kol. *Zákonník práce. Veľký komentár*. Žilina: EUROKÓDEX, 2023, 915 s. ISBN 9788081551185.
- RUDŽIKOVÁ, D. Kvóty – búranie hraníc diskriminácie? In: BERNÍKOVÁ, E., PISARČÍKOVÁ, D., REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.). *Právo bez hraníc. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých výskumných pracovníkov*. Košice: UPJS, Vydavateľstvo Šafárik Press, 2023 [online]. [cit. 15. 3. 2024]. Dostupné z: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2023/pravf/pravo-bez-hranic.pdf>
- ŽULOVÁ, J., ŠVEC, M. *The legislative measures promoting diversity in the labor market. The case of Slovakia*. [online]. 2023 [cit. 15. 3. 2024]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/376716666_The_legislative_measures_promoting_diversity_in_the_labor_market_The_case_of_Slovakia/citation/download

Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien.

Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights – Rights of LGBTI persons. *Council of Europe/European Court of Human Rights* [online]. Aktualizace 31. 8. 2022. [cit. 15. 3. 2024]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_LGBTI_rights_ENG

Charty základných práv Európskej únie.

Jednorazové odškodnenie. *Sociálna poisťovňa* [online] [cit. 15. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.socpoist.sk/kto-som/zamestnanec/poziadat-o-davku/ako-poziadat-o-jednorazove-odskodnenie>

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR zo dňa 23. 2. 2017, č. j. 2 Azs 273/2016-43.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Veľkej Británie zo dňa 30. 8. 2018, č. [2018] UKSC 48.

Ústava Slovenskej republiky 460/1992 Zb.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. 10. 2021, č. k. II. ÚS 481/2021.

Zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

Zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 262/2006 Zákonník práce ČR.

Contact – e-mail

denisa.rudzikova@student.upjs.sk

JAK OBĚTI DOMÁCÍHO NÁSILÍ PROPADÁVAJÍ SYSTÉMEM SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ¹

Nella Šimková

Právnická fakulta, Univerzita Karlovy, Česká republika

Abstract in original language

Domácí násilí představuje složitý fenomén, který je krajní formou mnohdy genderově podmíněného nerovného zacházení. Oběti domácího násilí jsou ve velmi náročné situaci mimo jiné proto, že z různých důvodů nemohou dosáhnout na dávky státní sociální podpory ani na podporu v hmotné nouzi. Vlivem dalších prekarizačních faktorů, jakým jsou například nedostatečné kapacity v azylových domech, může být pro oběti domácího násilí fakticky nemožné opustit násilnou domácnost a zlepšit své sociální postavení. O nic méně složitou situaci mají děti, kteří jsou v násilné domácnosti přítomné. Zejména v institutu vykázání násilné osoby ze společné domácnosti se v kontextu dětí projevuje odlišný přístup jednotlivých orgánů sociálně-právní ochrany dětí. Příspěvek se zaměří na klíčové aspekty v kontextu systému sociálního zabezpečení, které znesnadňují možnost obětí domácího násilí svoji situaci změnit. Zároveň v příspěvku zazní možnost zahraniční inspirace, která se tématu dotýká a která by postavení obětí domácího násilí mohla zlepšit.

Keywords in original language

Domácí násilí; genderově podmíněné násilí; nerovné zacházení; systém sociálního zabezpečení.

Abstract

Domestic violence is a complex phenomenon that represents an extreme form of often gender-based unequal treatment. Victims of domestic violence find themselves in a very challenging situation, partly because, for

¹ Příspěvek vznikl za podpory Právnické fakulty Univerzity Karlovy v rámci Fakultní podpory excelentních studentských projektů.

various reasons, they are unable to access state social support benefits or assistance in cases of material need. Due to other precarization factors, such as insufficient capacity in shelters, it can be practically impossible for victims of domestic violence to leave an abusive household and improve their social standing. However, children who are present in an abusive household face an equally complicated situation. In particular, the procedure for the removal of an abusive individual from the shared household reveals a differentiated approach by various child protection authorities in the context of children. This paper will focus on key aspects within the social security system that hinder victims of domestic violence from improving their situation. Additionally, the paper will explore potential foreign models of intervention related to this issue, which could enhance the position of domestic violence victims.

Keywords

Domestic Violence; Gender-based Violence; Unequal Treatment; Social Security System.

1 Úvod

Domácí násilí představuje krajní formu (genderově podmíněného) nerovného zacházení, která zahrnuje širokou škálu jednání, které oběti² poškozují a zasahují tak do mnoha oblastí jejich života. Vzhledem povaze domácího násilí, kdy je zpravidla dlouhodobé, roste jeho intenzita a závažnost a násilný partner³ u oběti buduje její kompletní závislost na zůstání ve společné domácnosti, může pro ni být těžko představitelné společnou domácnost opustit. Na základě různých prekarizačních faktorů tak mohou oběti v násilném vztahu zůstat, protože nemají dostatek finančních prostředků na bezpečné bydlení, zaopatření sebe ani např. společných dětí.

Stát na hrozbu sociálního vyloučení reaguje prostřednictvím systému sociálního zabezpečení, který má mimo jiné prostřednictvím státních dávek

² V celém příspěvku autorka používá označení oběť, protože se jedná o veřejně užívané označení osob se zkušeností s domácím násilím, nikoliv jako označení, které zdůrazňuje pasivitu a bezbrannost toho, kdo násilí zažil.

³ V celém příspěvku autorka používá mužský rod původce domácího násilí, protože z dostupných dat jsou většinově oběťmi partnerského domácího násilí ženy.

pomoci osobám, resp. rodinám s nezaopatřenými dětmi, anebo v případě pomoci v hmotné nouzi osobám sociálně potřebným. Oběti domácího násilí ale mohou z různých důvodů systémem sociálního zabezpečení propadávat. Téma pomoci obětem domácího násilí je aktuální a naléhavé i proto, že každoročně roste počet nahlášených obětí, stejně tak roste i počet osob vykázaných Policií ČR ze společného obydlí.⁴

Autorka se bude v příspěvku věnovat třem perspektivám této problematiky, na základě kterých blíže rozebere, jaké pomoci se obětem domácího násilí v kontextu práva sociálního zabezpečení může dostat. Zaprvé půjde o oběti domácího násilí, které jsou stále v násilné domácnosti a plánují z ní odejít. Zadruhé se autorka zaměří na to, jaké možnosti se oběti domácího násilí nabízí poté, co z násilné domácnosti odejde. Obě tyto situace sa zaměřují na domácí násilí v partnerském vztahu, nikoliv na mezigenerační domácí násilí, které má svá specifika a kterému v tomto příspěvku vzhledem k omezenému rozsahu nebude věnována pozornost. Zatřetí autorka nastíní problematiku dětí, kteří jsou v násilné domácnosti přítomní, a jsou proto minimálně nepřímými oběťmi domácího násilí.

Cílem příspěvku je nastínit některá problematická místa legislativy, na základě kterých oběti domácího násilí (včetně dětí) systémem sociálního zabezpečení propadávají a mají proto snížené šance zlepšení své situace. Autorka představí i aktuální návrhy nových zákonů z oblasti systému sociálního zabezpečení, které se problematiky dotýkají.

2 Před odchodem z násilné domácnosti

Než se rozhodne oběť násilnou domácnost opustit, potřebuje si zajistit bydlení a finanční prostředky, ze kterých se dokáže následně zaopatřit. Existence těchto prostředků závisí na více faktorech, které mohou úzce souviset s domácím násilím. Jeho součástí totiž může být i ekonomické násilí, které se projevuje různě – násilný partner zabraňuje oběti v chození do práce, znepřístupňuje jí cestu k penězům za účelem vytvoření finanční závislosti oběti nebo například striktně kontroluje, jak oběť s penězi nakládá.

⁴ Domácí násilí. *Policie České republiky* [online]. Dostupné z: <https://www.policie.cz/clanek/zverejnenie-informace-2023-domaci-nasili.aspx>

Pokud je oběť na násilném partnerovi finančně závislá, bude pro ni o to náročnější ze společné domácnosti odejít, obzvlášť pokud jsou ve společné domácnosti i děti. V tomto kontextu je vhodné připomenout, že jsou ženy více ohroženy chudobou. Oběti proto v některých případech mohou zůstat v násilném vztahu a nevyhovujících podmínkách proto, aby odvrátily, nebo alespoň oddálily hrozbu bezdomovectví.⁵ Zároveň dle dostupných výzkumů představuje finanční stránka převažující faktor, na základě kterého se oběti k násilnému partnerovi vrací.⁶

2.1 Kam jít?

Když oběť domácího násilí začne zvažovat, kam by mohla odejít, nabízí se několik možností. Zejména připadá v úvahu i) nastěhování k někomu, koho zná; ii) azylové domy; iii) sociální bydlení, iv) (soukromé) nájemní bydlení.

Nastěhování k někomu blízkému může být pro oběť řešením, které ale předpokládá pevné sociální vazby. Z poznatků praxe organizací pomáhajících obětem domácího násilí vyplývá, že nikoliv výjimečně je součástí domácího násilí i sociální násilí, kdy násilný partner oběť postupně vzdaluje jejímu okolí. Zakazuje jí např. se vídat se svými přáteli a rodinou, blízcí navíc nemusí mít vlivem nedostatku informací o cyklu domácího násilí a jeho dopadech dostatečné pochopení pro to, že oběť ve vztahu dále zůstává.⁷ Oběť tak mnohdy nemá možnost, ke komu se v případě akutní potřeby nastěhovat a musí volit některou z alternativ.

⁵ KOLÁŘOVÁ, J., ČERNÁ, E. (eds.). Stojíme na jejich straně! ...protože dvě jsou více než jedna : závěrečná výzkumná zpráva o ženském bezdomovectví a násilí. *Jako doma – Home like* [online]. Praha, 2016. ISBN 978-80-905743-3-5. Dostupné z: http://jako-doma.org/wp-content/uploads/2015/10/ZZV_web.pdf

⁶ Dle studie Národního centra pro domácí násilí (National Resource Center on Domestic Violence, NRCDV) se 67 procent obětí do násilné domácnosti vracelo nebo v ní dál zůstávalo právě z finančních důvodů. Srov. *We Would Have Had to Stay Survivors' Economic Security and Access to Public Benefits Programs. National Resource Center on Domestic violence* [online]. 2018. Dostupné z: http://vawnet.org/sites/default/files/assets/files/2018-11/NRCDV_PublicBenefits-WeWouldHaveHadToStay-Nov2018.pdf

⁷ MUEHLENHARD, Ch. L., KIMES, L. A. The Social Construction of Violence: The Case of Sexual and Domestic Violence. *Personality and social psychology review* [online]. 1999, roč. 3, č. 3, s. 234–245. ISSN 1088-8683. DOI: https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303_6 [cit. 13. 04. 2024].

Pokud je oběť domácího násilí v akutním ohrožení a potřebuje z násilné domácnosti odejít rychle, připadají v úvahu azylové domy. Jedná se o sociální službu pro osoby v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení.⁸ Zřizují je v praxi zejména neziskové organizace nebo spolky, kde může být výhodou, že se mohou oběti snáz navázat na sociální nebo právní poradenství a může být v kontaktu s odborníky na problematiku domácího násilí, kteří ji mimo jiné provedou možnostmi řešení její situace včetně pomoci při žádostech o dávky. Služba je ve většině azylových domů omezená na maximální dobu pobytu jednoho roku.⁹ V azylových domech oběti za poskytované služby platí, částky jsou nicméně zastropované na 255 Kč/den za stravu (3 hlavní jídla) a 195 Kč/den za poskytnutí ubytování.¹⁰

Azylové domy ale naráží na nedostatek kapacit. Podle dostupných dat v České republice chybí pro oběti domácího násilí až 3 000 azylových lůžek.¹¹ Propastné rozdíly jsou také mezi jednotlivými regiony, což má vliv na (ne)dostupnost takových nejen azylového bydlení, ale i potřebných specializovaných sociálních služeb.¹² I pokud oběť tedy disponuje alespoň základními finančními prostředky potřebnými k odchodu z násilné domácnosti, může narazit na to, že se do azylového domu nedostane vlivem jeho přeplněnosti.

Další krátkodobou možností je sociální bydlení, které je obdobou nájemního bydlení pro osoby, které nedosáhnou na tržní nájem. Byty se žadatelům přidělují na základě míry ohrožení bytovou nouzí¹³. Nutno v tomto kontextu zmínit, že oblast sociálního bydlení není upravena zákonem, ale

⁸ Srov. § 57 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

⁹ Srov. § 22 odst. 1 písm. b) bod 1. Vyhlášky č. 505/2006 Sb., znění účinné od 1. ledna 2024, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

¹⁰ Srov. § 22 odst. 2 Vyhlášky č. 505/2006 Sb., znění účinné od 1. ledna 2024, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách.

¹¹ Srov. Analýza kvality a dostupnosti specializovaných pobytových sociálních služeb pro dospělě oběti domácího násilí. *Odbor rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR* [online]. 2017. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/Analiza-dostupnosti-a-kvality_final_s-opravami_revize-leden.pdf

¹² Z výše uvedené studie vyplývá, že v ČR má jen 57 procent obyvatel službu dostupnou do vzdálenosti 15 km.

¹³ Termín podle Evropské typologie bezdomovectví a vyloučení z bydlení. „*V bytové nouzi nejsou jen lidé bez střechy (tedy přezíívající venku) nebo bez bytu (například přebývající v azylových domech či v ubytovnách), ale také domácnosti žijící v bydlení nerybnující (například přelidněném) či nejistém (přechodně bydlení u příbuzných či po výpovědi z nájmu).*“ zdroj https://www.feantsa.org/download/cz___8621229557703714801.pdf

vymezena pouze strategickým materiálem vlády.¹⁴ Právě neexistence zákona o sociálním bydlení je odborníky dlouhodobě kritizována.¹⁵ Takový zákon by totiž mohl zakotvit právo na účinnou pomoc v bytové nouzi, a určit, kdo a jak má bytovou pomoc pro dané osoby zajistit.¹⁶

Podobně jako v případě azylových domů obětí může narazit na nedostatek kapacit i v sociálních bytech, anebo zkrátka do nich vzhledem k individuálnímu posouzení míry ohrožení bytovou nouzí nebude vybrána.

Z hlediska dlouhodobějšího řešení se oběti nabízí nájemní bydlení. To s sebou kromě nájemného a poplatků, které s ním souvisí, zpravidla nese i povinnost složit při nastěhování jistotu, která může dosahovat až trojnásobku měsíčního nájemného.¹⁷ Oběti domácího násilí by v takové chvíli mohlo zásadně ulevit, kdyby měla možnost jednorázové nebo opakované dávky, která by ji mohla motivovat v tom násilnickou domácnost opustit, o čemž bude pojednáno později v tomto příspěvku.

Nelze odhlédnout ani od toho, že se může vzhledem ke své situaci obětí zažít během procesu ucházení se o bydlení nepřímou diskriminací.¹⁸ Jako nepřímou diskriminaci VOP například označil opatření, kterým jsou vyloučeni či znevýhodněni žadatelé o bydlení, jejichž příjem nepochází ze zaměstnání. Může totiž jít o nepřímou diskriminaci mimo jiné osob pečujících o děti, což může být nikoliv výjimečně případ i obětí domácího násilí.¹⁹

¹⁴ Srov. Koncepci sociálního bydlení v České republice 2015–2025, schválena usnesením vlády č. 810 dne 12. října 2015. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/Koncepce_sociálního_bydlení_CR_2015-2025.pdf/4f243307-649b-ecf3-a191-3d89d33717c4

¹⁵ KOLDINSKÁ, K. Chudoba-ženská otázka forever? In: ŠIMÁČKOVÁ, K., HAVELKOVÁ, B., ŠPONDROVÁ, P. *Mužské právo: jsou právní pravidla neutrální?* Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-761-7.

¹⁶ Srov. Dobrá praxe v zajišťování bydlení pro zranitelné lidi (výzkumná zpráva). *Kancelář veřejného ochránce práv* [online]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/aktualne/ombudsman_zmapoval_dobrou_praxi_pri_zajistovani_dustojneho_bydleni_pro_lidi_ze_zranitelných_skupin_dari_se_predevsim_diky_dostatecne_podpore_lidi_pri_zabydlovani_i_zarukam_pro_vlastniky_bytu/

¹⁷ Srov. Ustanovení § 2254 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁸ TOMŠEJ, J., POLÁK, P., KOLDINSKÁ, K., PRESSEROVÁ, P. *Antidiskriminační zákon a související předpisy: praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 24. ISBN 978-80-7676-615-0.

¹⁹ Zpráva veřejného ochránce práv ze dne 25. 5. 2020, sp. zn. 2266/2019/VOP.

Na základě výše uvedeného lze dospět k závěru, že se oběti domácího násilí, které nemají dostatečné finanční prostředky na (soukromé) nájemní bydlení, nebo nedisponuje někým, ke komu by se mohly nastěhovat, ocitají se v nelehké situaci. Zejména v případech akutní potřeby se odstěhovat se obětem mohou být zmíněné možnosti nedosažitelné a alternativní varianty jako azylové či sociální bydlení mohou být mimo jiné kapacitně nedostupné, anebo se dokonce v daném regionu vůbec nenachází.

2.2 Finanční pomoc při odchodu z násilné domácnosti

Jak bylo popsáno výše, odchod z násilné domácnosti se mimo jiné pojí s potřebnými finančními prostředky na zajištění bydlení a zaopatření základních výdajů. Následující část příspěvku se vztahuje na ty oběti, které se vlivem domácího násilí ocitají bez dostačujícího vlastního příjmu a zároveň je pro ně naléhavé násilnou domácnost opustit, protože eskaluje intenzita i závažnost probíhajícího násilí.

V takové situaci by mohlo k odchodu oběti přispět, kdyby měla možnost jednorázové nebo opakované finanční pomoci, která by mohla pokrýt např. alespoň jistinu skládanou v případě nájemního bydlení, nebo alespoň dva týdny v azylovém domě. Oběti se mohou nacházet ve stavu hmotné nouze, což je stav, jehož kritériem je zejména nedostatek příjmů na zabezpečení základních životních potřeb.²⁰ V hmotné nouzi ale není osoba, která není v pracovním nebo obdobném vztahu, nevykonává samostatnou výdělečnou činnost a není vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání.²¹ Oběti, které nejsou zaměstnané nebo jinak výdělečně činné, mají ztíženou pozici, jak na pomoc v hmotné nouzi dosáhnout. Tento systém je navíc koncipován v souladu s principem, že každá osoba, která pracuje, se má mít lépe než ta, která nepracuje, nebo se práci vyhýbá.²² Za osobu v hmotné nouzi se nicméně považuje i osoba, která sice dosáhla částky na živobytí, ale v důsledku nedostatečného příjmu jí hrozí vážná újma na zdraví.²³

²⁰ Srov. Ust. § 2 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

²¹ Srov. ust. § 3 odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

²² Srov. oficiální informace Ministerstva práce a sociálních věcí. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/web/cz/pomoc-v-hmotne-nouzi>

²³ Srov. Ust. § 2 odst. 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

V rámci pomoci v hmotné nouzi ale lze v kontextu obětí domácího násilí uvažovat o mimořádné okamžité pomoci, která má za cíl pomoci nepropadnout sociálně potřebným systémem a pomyslně tak představuje poslední záchrannou síť. Pro účely této jednorázové dávky se přihlíží k majetkovým poměrům a příjmové situaci dané osoby.²⁴

Podle pokynu Generálního ředitelství Úřadu práce ČR lze mimořádnou okamžitou pomoc využít nejen pouze při přechodu z nestandardní formy bydlení do standardní (např. z ulice do bytu), ale v odůvodněných případech i pro účely udržení standardní formy bydlení.²⁵ Dávka tak může pokrýt i celou výši jistoty (tedy až trojnásobek měsíčního nájemného), což by oběti domácího násilí mohlo umožnit násilnou domácnost opustit.

Tím, zda domácí násilí představuje ve smyslu mimořádné okamžité pomoci hrozbu vážné újmy na zdraví, není zákonem postaveno nájisto. Autorka se domnívá, že by pro účely mimořádné okamžité pomoci mohl být dostatečným alespoň úřední záznam o vykazání násilné osoby ze společného obydlí²⁶ či soudem vydané předběžné opatření ve věci ochrany proti domácímu násilí podle zákona o zvláštních řízeních soudních. V případě policejního vykazání ze společného obydlí má totiž oběť desetidenní lhůtu, po kterou ji násilná osoba nemůže kontaktovat a nesmí se do společné domácnosti vrátit ani vstupovat.²⁷ Během této lhůty může oběť např. za pomoci intervenčních center podat předběžné opatření ve věci ochrany proti domácímu násilí,²⁸ které by jí poskytlo další měsíc, kdy by se mohla stabilizovat a zaměřit se na praktické kroky.

V zahraničí jsou různé varianty, jak státy finančně podporují oběti domácího násilí v jejich odchodu mimo nebezpečí. Jedním z nich je například systém

²⁴ Maximální výše mimořádné okamžité pomoci je patnáctinásobek životního minima. Součet dávek za dvanáct měsíců navíc nesmí přesáhnout dvacetinásobek životního minima. Srov. ust. § 37 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

²⁵ Sdělení vedoucí Oddělení nepojistných sociálních dávek č. 10/2022 ze dne 1. září 2022. Dostupné z: https://www.uradprace.cz/documents/37855/3460380/UPCR-2023_108157-20000403_2.pdf/097bd43f-5356-7536-e1fc-6fafae9f2af0

²⁶ Policie ČR k vykazání násilné osoby ze společného obydlí ve chvíli, kdy lze důvodně předpokládat, že se osoba dopustí nebezpečného útoku proti životu, zdraví anebo svobodě nebo zvláště závažného útoku proti lidské důstojnosti. Srov. ust. § 44 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii české republiky.

²⁷ Srov. Ust. § 45 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky.

²⁸ Srov. Ust. § 400 an. zákona č. 292/2013 Sb., občanský soudní řád.

ve Velké Británii, kde může osoba pobírat příspěvek na bydlení během dočasné nepřítomnosti v nemovitosti, kde docházelo k domácímu násilí. Pokud oběť nemá v úmyslu se do nemovitosti vrátit, nabízí se jí v některých zemích tzv. univerzální úvěr, kterým může osoba pokrýt až po dobu 52 týdnů náklady na bydlení nemovitosti, kterou opustila, případně na druhou nemovitost (pokud opustila domácnost z důvodu domácího násilí, ale plánuje se tam vrátit). Po dobu čtyř týdnů může osoba pobírat příspěvek na bydlení na obě nemovitosti.²⁹

Ze zahraniční inspirace lze zmínit také například australský systém, kdy jakmile dojde k vykázání násilné osoby ze společného obydlí a osoba ohrožená násilím se v dané domácnosti ocitá sama a bez příjmů, může požádat o dávku (tzv. *crisis payment*), kterou může pobírat ve čtyřech splátkách až po 12 měsíců.³⁰

V současné době našemu právnímu řádu chybí obdoba zahraniční jednorázové nebo opakované dávky, kterou může využít osoba, která se chce odstěhovat z násilné domácnosti. Systém pomoci v hmotné nouzi není na tuto situaci dostatečně přiléhavý, navíc si lze představit, že by některé oběti na tuto dávku nemohly dosáhnout vlivem ekonomického násilí, kvůli kterému jsou delší dobu bez zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti.

3 Po odchodu ze společné domácnosti

Následující kapitola se zaměří na některé aspekty, které se pojí se situací, kdy je oběť již odstěhovaná z násilné domácnosti, anebo domácnost opustil násilný partner.

Jak bylo naznačeno výše, že jsou obecně ženy více ohroženy chudobou, obzvlášť to platí pro samoživitelky. Dle výzkumu OSN u žen, které samy živily dítě do šesti let věku vzrůstá ohrožení chudobou pětikrát až osmkrát

²⁹ Srov. Ust. § 7 odst. 6 Nařízení o příspěvcích na bydlení z roku 2006. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2006/213/made>

³⁰ Výše této krizové dávky odpovídá individuálně stanovené podpoře v nezaměstnanosti nebo příspěvku na živobytí. Srov. Australská vláda. *Qualification for CrP—remaining in the home after removal of family member due to domestic or family violence*. Dostupné z: <https://guides.dss.gov.au/social-security-guide/3/7/4/25>

(liší se podle zemí).³¹ Z dat Statistiky Evropské unie o příjmech a životních podmínkách (EU-SILC) vyplývá, že osamělé osoby žijící s dětmi propadávají pomyslným sítím sociální podpory častěji než jiné. „*V některých indikátorech sociálního vyloučení jsou na tom čeští sólo rodiče dokonce hůře, než je průměr EU. V ČR jsou sólo rodiče oproti domácnostem s dětmi celkově 2,8× častěji ohroženi chudobou, i když pracují (13,6 % vs. 4,9 %).*“³²

U obětí domácího násilí se vlivem výše popsanych faktorů se může stát, že se odchodem z násilné domácnosti zvýší jejich ohrožení chudobou. V rámci systému sociálního zabezpečení se nabízí některé instituty, kterými by se jejich sociální situace mohla zlepšit či alespoň nezhoršovat.

3.1 Bydlení

S náklady spojenými s bydlením může pomoci opakující se dávka státní sociální podpory–příspěvek na bydlení. Může o něj žádat domácnost, která vynakládá více než 30 procent příjmu na bydlení (může se jednat o rodiny s nezaopatřenými dětmi, rodiny bezdětné i jednotlivce).³³ Do příjmu rozhodného pro přiznání dávky se posuzuje příjem tzv. společně posuzovaných osob. Mimo jiné mezi společně posuzované osoby patří podle § 7 odst. 2 písm. c) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře i manželé, partneři a druhové, pokud s oprávněnou osobou trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby. U manželů se ale dle odst. 3 tato podmínka považuje vždy za splněnou. Požadavkem na příspěvek u manželů tedy není, aby spolu osoby trvale žily a společně uhrazovaly náklady na své potřeby.

Pokud tedy oběť opustí domácnost, kde byla s násilným partnerem, který je stále jejím manželem, pořád budou společně posuzované osoby. Vzhledem k popsané situaci tak oběť na příspěvek na bydlení nemusí dosáhnout, protože násilný partner může mít větší příjmy, protože tyto společně posuzované osoby na bydlení nevynakládají ani 30 procent jejich příjmů.

³¹ NIEUWENHUIS, R., MUNZI, T. a kol. *Gender Equality and Poverty Are Intrinsically Linked*. UN Women, 2018. s. 21.

³² Rovnost mužů a žen v nedohlednu. Monitorovací zpráva Social Watch k genderové rovnosti. *Social Watch* [online]. 2017. Dostupné z: <http://www.socialwatch.cz/wp-content/uploads/Social-Watch-Zprava-gender-20171.pdf>

³³ Srov. § 24 a násl. zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Násilného partnera by bylo možné ze společně posuzovaných osob vyloučit v případě, že prokazatelně po dobu tří měsíců nemovitost neužívá.³⁴ Oběti se ale nachází bez prostředků na bydlení i ve chvíli, kdy s násilným partnerem žijí ve společné domácnosti, on ale nijak nepřispívá, anebo společně nežijí, ale násilný partner se v rámci pokračování působení na oběť v nemovitosti dál pravidelně pohybuje.

Možným řešením by mohlo být automatické vyloučení osoby ze společně posuzovaných osob (ať už se jedná o manžela nebo partnera), pokud by byl stíhán, nebo v druhé variantě odsouzen, za trestný čin týrání osoby žijící ve společném obydlí podle § 199 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Dle současné úpravy se sice mezi společně posuzované osoby nezapočítávají osoby ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody, což nezohledňuje specifika násilné domácnosti.

V případě hrozícího sociálního vyloučení je možné uvažovat ještě o systému pomoci v hmotné nouzi, který je navázán na životní a existenční minimum.³⁵ Společně se posuzují ti, kteří spolu fakticky žijí a společně uhrazují náklady na živobytí. Stejně jako v případě dávek státní sociální podpory se osoby ve vazbě nebo ve výkonu trestu odnětí svobody se mezi společně posuzované osoby nezapočítávají.³⁶ Ohledně možnosti dosáhnout na tyto příspěvky se tak oběti ocitají ve velmi podobné situaci jako v případě dávek státní sociální podpory.

3.2 Příspěvek na děti a výživné

Zejména pokud má oběť domácího násilí nezaopatřené děti, může pro ni být situace složitá i v jiných aspektech než je jen bydlení. Nezaopatřeným dětem je určena dávka státní sociální podpory – přídavek na dítě. Jedná se o opakovanou dávku, jejíž výše je stejně jako příspěvek na bydlení závislá na výši příjmu v rodině.³⁷

Přídavek na dítě proto v kontextu obětí domácího násilí naráží na totožné problematické aspekty. Zejména hledisko společně posuzovaných osob, kdy

³⁴ Srov. ust. § 7 odst. 6 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

³⁵ Upraveno zákonem č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

³⁶ Srov. ust. § 3 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

³⁷ Rozhodný příjem nesmí přesahovat součin částky životního minima a koeficientu 3,40. Srov. Ust. § 17 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

se zohledňují i příjmy manžela oběti. Krajská pobočka Úřadu práce může rozhodnout, že se osoby, které spolu prokazatelně nežijí, nebudou posuzovat společně, jak již bylo uvedeno výše. Vyžaduje to ale informovanost oběti domácího násilí o možnosti podat žádost o vyloučení osoby ze společně posuzovaných osob.

Pokud již je rozhodnuto o úpravě poměrů k nezletilým dětem, může být pro oběť zásadní, aby násilný partner platil na nezaopatřené dítě výživné. Pokud tak otec nečiní lze využít tzv. náhradní výživné, což je dávka vyplácená Úřadem práce v případě, že již existuje soudní rozhodnutí zahrnující výrok o výši výživného a doklad osvědčující, že byl podán návrh na výkon soudního rozhodnutí nebo exekuci.³⁸ Náhradní výživné je zastropované částkou 3 000 Kč měsíčně, celkem až po dobu 48 měsíců.³⁹

Z popsaného vyplývá, že i když oběť disponuje prostředky alespoň na opustění násilné domácnosti, může pro ni být náročné získat v případě nízkých příjmů finanční podporu na náklady na bydlení. Současnému nastavení by mohlo prospět zohlednění specifik domácího násilí a automatické vylučování násilných osob z osob společně posuzovaných.

3.3 Nadějně vyhlídky?

V meziresortním připomínkovém řízení se právě nachází návrh zákona o dávce státní sociální pomoci. Na základě nové úpravy by byly v jedné dávce zahrnuty dřívější příspěvek a doplatek na bydlení, příspěvek na živobytí a přídavek na dítě.⁴⁰

Chystaná revize sociálních dávek má podle důvodové zprávy za cíl adresněji zacílit na nezaopatřené rodiny s dětmi. Hlavní důraz chystaný návrh klade na to, aby se lidem „*vyplatilo snažit se řešit svou životní situaci a aktivně si hledat práci*“. Snaha a pracovní aktivita je jedním z důležitých kritérií, na která se bude v souvislosti s nárokem na dávku státní sociální pomoci nahlížet. Návrh zákona nicméně počítá s tzv. zranitelnými osobami, kterých se podmínka

³⁸ Srov. Ust. § 3 zákona č. 588/2020 Sb., o náhradním výživném pro nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů.

³⁹ Srov. Ust. § 14 odst. 3 zákona č. 588/2020 Sb., o náhradním výživném pro nezaopatřené dítě a o změně některých souvisejících zákonů.

⁴⁰ Srov. ust. § 3 odst. 3 návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/>

pracovní aktivity netýká. Jedná se mimo jiné o osamělého rodiče pečujícího alespoň o jedno dítě mladšího sedmi let věku, což by na některé oběti domácího násilí mohlo být přiléhavé, stále nicméně nejsou zohledněna specifika tohoto patologického jevu a procesně se obětím jejich cesta k pomoci v rámci dávky státní sociální pomoci neusnadňuje.

Pozitivně ale lze hodnotit návrh nového zákona o podpoře v bydlení.⁴¹ Cílem tohoto zákona je reagovat na potřeby osob ohrožených bytovou nouzí. Zákon mezi skupinu zranitelných osob řadí i oběti domácího násilí. Už v úvodních ustanoveních také zákon staví na jisto, že je nevyhovující bydlení s tím, kdo a) se dopustil mimo jiné i trestného činu týrání osoby žijící ve společném obydlí, b) se dopustil proti osobě činu povahy přestupku proti občanskému soužití podle § 7 odst. 1 zákona o některých přestupcích, c) byl vykázán ze společného obydlí nebo komu soud uložil povinnost předběžným opatřením v řízení ve věci ochrany proti domácímu násilí podle zákona o zvláštních řízeních soudních.⁴²

Zákon o podpoře v bydlení nabízí několik významných institutů, které mohou hrát klíčovou roli i v rámci pomoci obětem domácího násilí. Jedním z nich je například podpora v podnájemním nebo obecním bydlení. Zákon se také věnuje poskytováním garance, kdy to v praxi může znamenat, že tzv. garant uzavře s vlastníkem bytu smlouvu o spolupráci, na základě které může zprostředkovat vhodné bydlení, komunikovat ohledně náležitostí týkajících se nájemného a dále asistovat při nápravě škod nebo komunikaci s Úřadem práce.

S ohledem na potřebu komplexní pomoci pro oběti domácího násilí není zatím vyjasněno, proč jsou explicitně označeny jako zranitelné osoby i v navrhovaném zákoně o dávce státní sociální pomoci.

4 Děti

Nelze opomenout děti, které v násilné domácnosti žijí a mohou být minimálně svědky násilí mezi rodiči. Platí, že již samotné svědectví dětí domácímu násilí je samo o sobě formou psychického násilí na dětech a mezinárodní

⁴¹ Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCSAGX2IT/>

⁴² Srov. ust. § 3 odst. 2 písm. d) návrhu zákona o podpoře v bydlení.

organizace i vnitrostátní judikatura se shodují na tom, že násilí vůči matce je zároveň i nepřímým násilím na dětech.⁴³

V souvislosti s domácím násilím orgány sociálně-právní ochrany dětí každoročně registrují přibližně 2500 případů domácího násilí v rodinách, kde vyrůstají děti. V souvislosti s tím je každý rok z důvodu domácího násilí přibližně 1300 osob vykázáno z obydlí a počet dětí zasažených domácím násilím má neustále rostoucí tendenci.⁴⁴

V souvislosti s novelou zákona o policii se automaticky za ohroženou osobu považuje nezletilé dítě, které obývá domácnost, ze které byla vykázána násilná osoba. Aktuálně je výklad pojmu domácí násilí zcela nepředvídatelně interpretován pracovníky OSPOD, jakkoli jsou to právě oni, kteří mají mimo jiných dozírat nad bezpečím dětí ohrožených tímto patologickým jevem. Vlivem tohoto nejednotného přístupu se tak může stát, že pracovníci a pracovnice OSPOD např. nepodají návrh na vydání předběžného opatření ve věci ochrany proti domácímu násilí ani v situaci, kdy např. matka, oběť domácího násilí nemá dostatečný náhled a sama návrh podat nechce, anebo tak nečiní kvůli strachu z následné pomsty násilného partnera. OSPOD má v takové chvíli možnost podat návrh za nezletilé děti ohrožené domácím násilím,⁴⁵ z poznatků osob pracujících s oběťmi domácího násilí ale vyplývá, že se tak v řadě případů neděje.

Systémovým nedostatkem, který je v případě dětí patrný, je nedostatek specializovaných služeb. Děti jsou cílovou skupinou, která vyžaduje odborníky na její specifika. V ČR je ale těžko dostupná dětská krizová intervence, terapie, psychiatrie i jiné specializované služby pro děti.

⁴³ Srov. Rezoluce Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1714 ze dne 17. 3. 2010. Dostupné z: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17826&lang=en>; Nález Ústavního soudu ze dne 30. 12. 2014, sp. zn. I. ÚS 1554/14, odst. 29; Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 2019, sp. zn. 4 Tdo 1293/2018-49.

⁴⁴ V roce 2023 Policie označila 2612 osob za ohrožené domácím násilím (z toho 181 mužů, 1251 žen a 1180 dětí). Srov. Statistické údaje intervenčních center v ČR – srovnání roku 2022 až 2023. *Asociace pracovníků intervenčních center ČR* [online]. Dostupné z: <http://www.domaci-nasili.cz/wp-content/uploads/Komentář-APIC-2023.pdf>

⁴⁵ Srov. Ust. § 16 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

5 Závěr

Vlivem více faktorů se oběti domácího násilí ocitají ve složité situaci, kdy jsou finančně závislé na násilném partnerovi, v důsledku čehož se mohou rozhodnout v násilné domácnosti zůstat, anebo se do ní po čase vrátit.

Při promýšlení odchodu z násilné domácnosti se jim v případě akutního ohrožení domácím násilím nabízí zejména nastěhování k někomu blízkému, či využití azylového domu. Druhá varianta však představuje pravidelné měsíční náklady. Nadto je mnoha regionech zásadní nedostatek takových zařízení.

Pokud se oběti podaří se odstěhovat a nemá dostatečné příjmy, nabízí se možnosti státní sociální podpory, kde jsou s násilným partnerem společně posuzované osoby. Oběti mohou žádat, aby byl násilný partner z okruhu společně posuzovaných osob vyškrtnut, ale znamená to pro ni znalost této možnosti, což si lze snadno představit, že oběti nemají. Automatické nezačítávání osoby, která je např. stíhána či odsouzena za trestný čin týrání osoby žijící ve společném obydlí by mohla více zohlednit specifika domácího násilí a alespoň některým obětem umožnit dosáhnout na některé dávky.

V případě potřeby zaopatřit své nezletilé děti se obětem nabízí možnost v případě nedostatečných příjmů zejména přídatku na dítě. Zároveň pokud již bylo vydané vykonatelné rozhodnutí ve věci úpravy poměrů k nezletilým dětem a násilný partner opakovaně nehradí výživné, může využít alespoň institutu náhradního výživného. V případě dětí, které jsou svědky domácího násilí, čímž jsou samy nepřímými oběťmi, je zásadním problémem nedostatek specializovaných služeb, které by mohly využít.

Závěrem tohoto příspěvku lze dospět k závěru, že v právní úpravě chybí koncepční promítnutí jevu domácího násilí napříč předpisy včetně právní úpravy práva sociálního zabezpečení. Oběti domácího násilí tak mohou vlivem některých popsanych prekarizačních faktorů systémem sociálního zabezpečení propadávat. Inspiraci pro zohlednění specifík tohoto patologického jevu lze hledat v zahraničí, kde oběti domácího násilí mohou dosáhnout podpory ze strany státu již v odchodu z násilné domácnosti.

V době tvorby tohoto příspěvku navrhovaný zákon o pomoci v bydlení ale pracuje s oběťmi domácího násilí jako osobami zranitelnými a explicitně označuje za nevyhovující bydlení s osobou, která se dopouští domácího

násilí, nebo například byla vykázána ze společného obydlí. Lze tak v této oblasti spatřovat pozitivní trend a doufat v další pozitivní vývoj směrem ke komplexnější pomoci obětem domácího násilí mimo jiné i v systému sociálního zabezpečení.

References

- KOLÁŘOVÁ, J., ČERNÁ, E. (eds.). *Stojíme na jejich straně! ...protože dvě jsou více než jedna : závažná výzkumná zpráva o ženském bezdomovectví a násilí*. Praha: Jako doma–Home like, 2016. ISBN 978-80-905743-3-5.
- KOLDINSKÁ, K. *Gender a sociální právo: rovnost mezi muži a ženami v sociálněprávních souvislostech*. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-343-1.
- KOLDINSKÁ, K. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-902-0.
- MUEHLENHARD, Ch. L., KIMES, L. A. The Social Construction of Violence: The Case of Sexual and Domestic Violence. Online. *Personality and social psychology review* [online]. 1999, roč. 3, č. 3, s. 234–245 [cit. 13. 4. 2024]. ISSN 1088-8683. DOI: https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303_6
- „We Would Have Had to Stay“ Survivors’ Economic Security and Access to Public Benefits Programs. *National Resource Center on Domestic violence* [online]. 2018. Dostupné z: http://vawnet.org/sites/default/files/assets/files/2018-11/NRCDV_PublicBenefits-WeWouldHaveHadToStay-Nov2018.pdf
- SKAINE, R. Abuse: an encyclopedia of causes, consequences, and treatments. Santa Barbara, California: Greenwood, an imprint of ABC-CLIO, 2015. ISBN 979-82-16-04164-1.
- Rovnost mužů a žen v nedohlednu. Monitorovací zpráva Social Watch k genderové rovnosti. *Social Watch* [online]. 2017. Dostupné z: <http://www.socialwatch.cz/wp-content/uploads/Social-Watch-Zprava-gender-20171.pdf>
- SHOWALTER, K. Women’s employment and domestic violence: A review of the literature. *Aggression and violent behavior* [online]. 2016, roč. 31, s. 37–47. ISSN 1359-1789. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.avb.2016.06.017> [cit. 1. 4. 2024].

- SWANBERG, J. E., OJHA, M. U., MACKE, C. State Employment Protection Statutes for Victims of Domestic Violence: Public Policy's Response to Domestic Violence as an Employment Matter. *Journal of interpersonal violence* [online]. 2012, roč. 27, č. 3, s. 587–619 [cit. 1. 4. 2024]. ISSN 0886-2605. DOI: <https://doi.org/10.1177/0886260511421668>
- ŠIMÁČKOVÁ, K., HAVELKOVÁ, B., ŠPONDROVÁ, P. *Mužské právo: jsou právní pravidla neutrální?* Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-761-7.
- TOMŠEJ, J., POLÁK, P., KOLDINSKÁ, K., PRESSEROVÁ, P. *Antidiskriminační zákon a související předpisy: praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2023. ISBN 978-80-7676-615-0.

Contact – e-mail

nella.simkovska@prf.cuni.cz

SOCIÁLNÍ FONDY: CO PŘINÁŠEJÍ ZAMĚSTNANCŮM VYSOKÝCH ŠKOL?

Damir Solak

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Jedním z novelizovaných zákonů v rámci konsolidačního balíček byl i zákon o vysokých školách ve vztahu k fondu sociálnímu. Autor se zaměří na specifickou úpravu tohoto fondu ve vztahu k veřejným vysokým školám, kdy v prvé řadě zanalyzuje, zdali a jak veřejné vysoké školy plní povinnost tento fond zřízovat a tvořit. Následně analýzou vnitřních předpisů provede analýzu, na jaké účely se prostředky v těchto fondech používají. Autor vyhodnotí, zdali vysoké školy mají ve svých vnitřních předpisech úpravu souladnou s aktuálním zněním zákona o vysokých školách. Ve vztahu k vysokým školám, které nemají právní úpravu nebo faktickou tvorbu sociálního fondu v souladu se zákonem o vysokých školách, navrhne možné postupy nápravy, ať už prostřednictvím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, nebo vysoké školy samotné.

Keywords in original language

Fondy; sociální fond; vysoké školy; konsolidační balíček; vnitřní předpisy.

Abstract

One of the amended laws as part of the consolidation package was the Higher Education Act in relation to the social fund. The author will focus on the specific arrangement of this fund in relation to public HEIs, where he will first of all analyse whether and how public universities fulfil the obligation to establish and create this fund. Subsequently, by analysing the internal regulations, he will analyse the purposes for which these funds are used. The author will evaluate whether HEIs have an arrangement in their internal regulations consistent with the current wording of the Higher Education Act. In relation to HEIs that do not have legal regulations or the actual

creation of a social fund in accordance with the Higher Education Act, he will propose possible remedial procedures, either through the Ministry of Education, Youth and Sports, or the HEI itself.

Keywords

Funds; Social Fund; Universities; Consolidation Package; Internal Regulations.

1 Hospodaření veřejných vysokých škol a jejich fondy

Právní úprava vysokých škol nepatří mezi nejčastější objekty výzkumu v rámci právní vědy, kdy například stále postrádáme aktuální komentář k zákonu č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o vysokých školách“). Obdobná situace je i v oblasti hospodaření vysokých škol a související právní úpravy. Mezi odborné zdroje lze však zmínit např. disertační práci Ing. Vladimíra Adámka, Ph.D., z roku 2012, její název byl *Financování veřejných vysokých škol*.¹ Ekonomický vývoj vysokého školství také pravidelně sleduje Rada vysokých škol. Výjimku z uvedeného představuje oblast poplatků vyměřovaných podle zákona o vysokých školách, kde kromě odborných článků, jejichž autory jsou např. JUDr. Veronika Smutná, Ph.D., nebo doc. JUDr. Radim Boháč, Ph.D., doplňuje i judikatura.

Zákon o vysokých školách upravuje řadu povinností, které se týkají i hospodaření veřejné vysoké školy. V rámci těchto povinností má veřejná vysoká škola povinnost zřídit celkem 7 různých fondů – rezervní fond, fond reprodukce investičního majetku, stipendijní fond, fond odměn, fond účelově určených prostředků, fond sociální a fond provozních prostředků.² Uvedené povinnosti se na státní vysoké školy a z podstaty věci ani na právnickou osobu s oprávněním působit jako soukromá vysoká škola nevztahují. Většina těchto fondů je vytvářena ze zisku, případně též navíc z odpisů hmotného a nehmotného majetku nebo z příspěvku ze státního rozpočtu na vzdělávací a tvůrčí činnost.

¹ ADÁMEK, V. *Financování veřejných vysokých škol*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012.

² § 18 odst. 6 zákona o vysokých školách.

Oproti tomu se stipendijní fond vytváří z poplatků za stadium a z převodů daňové uznatelných výdajů podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Fond účelově určených prostředků se vytváří z účelově určených darů, účelově určených peněžních prostředků ze zahraničí, jakož i domácích účelově určených peněžních prostředků, které nemohly být poskytnuty v rozpočtovém roce, kdy byly vysoké škole poskytnuty. Smyslem stipendijního fondu je akumulace prostředků pro podporu studentů ze strany ostatních studentů, kteří studují nad rámec standardní doby studia, fond účelově určených peněžních prostředků pak slouží jako „schránka“ pro uschování nespotřebovaných účelově určených prostředků a jejich pozdější užití.

Podle aktuální právní úpravy pak je od 1. ledna 2024 sociální fond tvořen „*základním přidělem na vrub nákladů veřejné vysoké školy do výše 1 % z ročního objemu nákladů veřejné vysoké školy zúčtovaných na mzdy, náhrady mzdy a odměny za pracovní pohotovost*“³. Nejméně 50 % z uvedeného základního přidělu se použije na příspěvky na produkty spoření na stáří zaměstnanců, které jsou osvobozeny od daně z příjmů fyzických osob.

Povinnost sociální fondy zřizovat je mladší než je samotný zákon o vysokých školách, jelikož byla zavedena až zákonem č. 342/2009 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o veřejných výzkumných institucích, a to na základě pozměňovacího návrhu v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (PSP ČR). Jednalo se o komplexní pozměňovací návrhu Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu PSP ČR vzešlého z iniciativy poslance Karla Kratochvíle.⁴ Samotné odůvodnění není k dispozici.

Záměrem však patrně bylo přiblížit úpravu fondů na veřejných vysokých školách s povinností tvořit fond kulturních a sociálních potřeb (dále „FKSP“) v případě organizačních složek státu a příspěvkových organizací.⁵

³ § 18 odst. 12 zákona o vysokých školách.

⁴ Zápis z 43. schůze Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=4875&pdf=1>

⁵ § 48 odst. 6 a § 60 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

Je třeba ale poznamenat, že přiděl u FKSP je stanoven v konkrétní výši, zatímco v případě fondu sociálního je stanovena maximální výše.

Samotná úprava v zákoně o vysokých školách je, i s ohledem na samosprávnou působnost vysokých škol v otázce hospodaření podle § 6 odst. 1 písm. l) zákona o vysokých školách, stručnější oproti úpravě v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, kde je uvedeno, kdo může být příjemcem prostředků a za jakým účelem mu mohou být tyto prostředky poskytnuty, kdy je tento výčet velice obecný (kulturní, sociální a další potřeby) a současně je lze kromě osob pracujících u daného zaměstnance poskytovat i jejich rodinným příslušníkům a dalším právnickým či fyzickým osobám.

V tomto duchu došlo zákonem č. 552/2005 Sb., k novelizaci § 18 zákona o vysokých školách s explicitním uvedením, že použití prostředků z fondů, s výjimkou fondu účelově určených prostředků, stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

Uvedená úprava fondu sociálního zůstala nezměněná až do roku 2024, které se věnuji v dalších částech článku. Za podstatné však považuji uvést, že ze znění zákona vyplývá, že povinnost tvořit fond sociální je nepodmíněná, zákon tak zavazuje každou vysokou školu fond sociální nejen zřídit, ve smyslu § 18 odst. 6 zákona o vysokých školách, ale taktéž jej plnit. Ačkoliv zákon o vysokých školách stanoví pouze horní limit toho, čím je fond sociální tvořen, nelze přisvědčit, že by fond sociální měl být zřizován a tvořen toliko formálně (nulovou částkou). Takové jednání lze označit jako jednání *in fraudem legis*.

Podpůrně lze, po 1. 1. 2024, uvést, že nulovou tvorbou by nebylo možné splnit podmínku vyhrazení 50 % ze základního přidělu na příspěvky na produkty spoření na stáří zaměstnanců, které jsou osvobozeny od daně z příjmů fyzických osob.

Úpravu ve vnitřních předpisech jakož i samotnou tvorbu fondů a soulad se zákonem o vysokých školách by měl kontrolovat především akademický senát vysoké školy a správní rada vysoké školy a to v okamžiku schvalování rozpočtu vysoké školy a výroční zprávy o hospodaření. Akademický senát pak může kontrolovat využívání finančních prostředků vysoké školy

i průběžně.⁶ Kontrolu hospodaření může taktéž vykonávat Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.⁷

Podle § 37 zákona o vysokých škol také může Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zaslat vysoké škole výzvu k nápravě pokud je některé její opatření v rozporu s právními předpisy a není zde jiný způsob přezkoumání. Tento institut by tak bylo možné aplikovat vůči vysokým školám, ačkoliv zákon o vysokých školách umožňuje Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy přistoupit i k dalším opatřením podle § 38, které spočívají v omezení či odnětí působnosti orgánů vysoké školy, domnívám se, že v případě nevytváření fondů sociálních tyto podmínky nejsou naplněny. Podle § 38 odst. 1 písm. d) a e) jde o případy závažných nedostatků v hospodaření ohrožujících plnění úkolů veřejné vysoké školy, nebo o případy závažného porušení povinností stanovených zákonem o vysokých školách.

V případě fondu sociálních, které tvoří jen malý zlomek objemu prostředků, se kterými veřejná vysoká škola hospodář, mám za to, že nedochází k závažnému porušování zákonných povinností, ani k ohrožení plnění úkolů veřejné vysoké školy skrze její nedostatky v hospodaření, zvláště pokud vysoká škola umožňuje zaměstnancům čerpat benefity i z jiných zdrojů než prostřednictvím fondu sociálního. V daném případě to však neznamená, že by Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy mělo na tuto situaci rezignovat.

2 Vliv konsolidačního balíčku na zákon o vysokých školách

Zákonem č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů, též známý jako *konsolidační balíček*, došlo k novelizaci celkem 65 zákonů v souvislosti s plánovanými úsporami veřejných financí. Jedním z novelizovaných zákonů byl i zákon o vysokých školách, kde došlo k úpravě právě v oblasti fondu sociálního.

Podle důvodové zprávy tak dochází ke sjednocení pravidel s fondem kulturních a sociálních potřeb tvořeného podle rozpočtových pravidel. V případě

⁶ § 9 odst. 1 písm. c) zákona o vysokých školách, případně též skrze interpelační pravomoc vůči rektorovi.

⁷ § 87 odst. 1 písm. e) zákona o vysokých školách.

těchto fondů došlo ke snížení základního přidělu z 2 % na 1 % z důvodu konsolidace veřejných financí. Současně bylo stanoveno, jakým způsobem musí být použito nejméně 50 % z přidělu do tohoto fondu, kdy se má jednat o produkty určené na sporeni na stáří zaměstnanců osvobozené od daně z příjmů fyzických osob.⁸ Cílem této novelizace je tak současně motivovat zaměstnance, aby si s podporou benefitů ze strany zaměstnavatele spořili na stáří.

Uvedená novelizace se však dotkla i fondů zřizovaných podle dalších zákonů, jde o FKSP podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů⁹, sociální fond akciové společnosti České dráhy, a. s.¹⁰, sociální fond veřejné výzkumné instituce¹¹, FKSP státního podniku¹² a FKSP školské právnické osoby¹³.

Na rozdíl od ostatních novelizovaných zákonů, pouze zákon o vysokých školách se vymyká při určení výše přidělu, kdy stanovuje pouze maximální výši přidělu. Na uvedené skutečnosti nezměnil nic ani konsolidační balíček. Je také třeba zmínit, že v rámci mezirezortního připomínkového řízení, které proběhlo v případě uvedeného návrhu zákona nestandardně krátce, se nepovedlo sjednotit tuto odchylku od úpravy. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v rámci připomínkového řízení v odůvodnění připomínek však připouští, že by vysoká škola nemusela fond sociální tvořit vůbec.¹⁴

⁸ Důvodová zpráva k části dvacáté první Zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229257>

⁹ § 33 zákona č. 250/2005 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ § 11 zákona č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ § 27 zákona č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů.

¹² § 23 zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

¹³ § 138 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. *Úřad vlády České republiky* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNCS3JLK2/>

3 Fond sociální – situace na vysokých školách

V souvislosti s výše uvedenými skutečnostmi si pro výzkum v případě vysokých škol kladu dvě základní otázky: *Kolik vysokých škol tvoří fond sociální v souladu se zákonem o vysokých školách? a Které z vysokých škol nepřizpůsobily své vnitřní předpisy platnému znění zákona o vysokých školách?*

3.1 Tvorba fondu sociálního na veřejných vysokých školách

Na základě povinnosti stanovené v zákoně o vysokých školách mají vysoké školy povinnost každoročně vydávat výroční zprávu o hospodaření¹⁵. Z analýz těchto výročních zpráv vyplývá, že fond sociální nebyl k roku 2022¹⁶ na těchto veřejných vysokých školách tvořen v souladu se zákonem o vysokých školách, jelikož plnění tohoto fondu bylo nulové. Jedná se o: Jihočeskou univerzitu v Českých Budějovicích, Ostravskou univerzitu, Univerzitu Pardubice, Veterinární univerzitu Brno, Vysokou školu chemicko-technologickou v Praze a Vysokou školu uměleckoprůmyslovou v Praze.

3.2 Vnitřní předpisy veřejných vysokých škol

Z analýzy veřejně dostupných vnitřních předpisů vysokých škol k 1. 4. 2024, zejména statutů veřejných vysokých škol vyplývá, že většina vysokých škol doposud novelizaci zákona o vysokých školách nereflektovala ve svých vnitřních předpisech, které tak obsahují již zastaralou právní úpravu. Jde o vnitřní předpisy Akademie výtvarných umění v Praze, Českého vysokého učení technického v Praze, Janáčkovy akademie múzických umění, Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích, Ostravské univerzity, Technické univerzity v Liberci, Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Univerzity Hradec Králové, Univerzity Karlovy, Univerzity Pardubice, Vysoké školy chemicko-technologické v Praze, Vysoké školy polytechnické Jihlava, Vysoké školy báňské – Technické univerzity Ostrava, Vysoké školy ekonomické v Praze, Vysoké školy technické a ekonomické v Českých Budějovicích, Vysoké školy uměleckoprůmyslové v Praze a Vysokého učení

¹⁵ § 21 odst. 1 písm. a) zákona o vysokých školách.

¹⁶ Uvedená tvrzení vycházejí z veřejně dostupných údajů a nezahrnují změny v přístupu vysokých škol v průběhu roku 2023.

technického v Brně. Uvedené též platí i o fondu sociálním Západočeské univerzity v Plzni, která nad rámec uvedeného též tento fond naplňuje „*odvodem z objemu zakázek doplňkové činnosti a smluvního výzkumu*“¹⁷, ačkoliv zákon o vysokých školách neumožňuje naplňovat fondy dalšími zdroji kromě stanoveného základního přidělu podle § 18 odst. 12 zákona o vysokých školách.

Zbylé veřejné vysoké školy mají tvorbu sociálních fondů upravenou např. pouhým odkazem na příslušné ustanovení zákona o vysokých školách, případně je uvedeno, že je konkrétní výše přidělu stanovena jinou normou nebo některým ze samosprávných orgánů. Například na České zemědělské univerzitě v Praze konkrétní vyšší přidělu schvaluje akademický senát vysoké školy, který současně může určit další použití prostředků nad rámec produktů spojení na stáří.¹⁸

Samotné použití prostředků z fondu sociálního je široké, jedná se například o příspěvky na stravování, rekreaci, rehabilitaci, kulturní a sportovní akce, zaměstnanecké zápůjčky či sociální pomoc pro zaměstnance, případně též i mimořádné odměny pro zaměstnance. Tyto výčty však nemusí odrážet realitu a i s ohledem na nově stanovenou povinnost poskytnutí nejméně 50 % ze základního přidělu na produkty spojení na stáří lze očekávat, že tyto příspěvky mohou být poskytovány ve značně snížené výši, nebo nebýt poskytovány vůbec. Uvedený jev byl právě po 1. 1. 2024 patrný ve státní správě. Je však třeba podotknout, že v případě veřejných vysokých škol lze zaměstnancům na benefity přispívat kromě fondu sociálního i z jiných zdrojů, např. ze zisku z doplňkové činnosti.

4 Závěr

Na základě novelizací desítek zákonů v rámci tzv. *konsolidačního balíčku* došlo i k úpravě fondů kulturních a sociálních potřeb, jakož i obdobně fungujících sociálních fondů celé řady právnických osob veřejného práva, mezi které

¹⁷ Čl. 2 odst. 11 písm. c) Přílohy č. 7 ke Statutu Západočeské univerzity v Plzni. *Západočeská univerzita v Plzni* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.zcu.cz/rest/cm1s/document/workspace//SpacesStore/cce8b93e-a6b5-4241-be0b-5ab9d6abad00;3.0/content>

¹⁸ Čl. 38 odst. 13 písm. f) Statutu České zemědělské univerzity v Praze. *Česká zemědělská univerzita v Praze* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.czu.cz/cs/r-7210-o-czu/r-7702-oficialni-dokumenty/r-7810-vnitri-predpisy-univerzity>

spadají i veřejné vysoké školy, a taktéž akciové společnosti České dráhy. Cílem uvedených změn bylo snížení přidělu do těchto fondů a současné donucení zaměstnavatelů, aby nejméně polovina prostředků v těchto fondech byla použita na produkty spoření na stáří. Uvedenou změnu lze ohodnotit jako spíše pozitivní, jelikož povede zaměstnance k odpovědnosti se samostatně finančně zajistit na stáří v situaci, kdy je v horizontu následujících desítek let zpochybněna udržitelnost důchodového systému. Negativním důsledkem této novelizace může být omezení celé řady zaměstnaneckých benefitů, a tím pádem pokles atraktivity zaměstnavatelů ve veřejném sektoru.

Z hlediska aplikace ve vysokém školství bylo zjištěno, že většina veřejných vysokých škol ani po čtvrt roce od novelizace příslušného ustanovení zákona o vysokých školách nenovelizovalo toto ustanovení ve svých vnitřních předpisech. Současně některé veřejné vysoké školy neplní svou povinnost fakticky tvořit sociální fond. Vůči těmto vysokým školám by tak Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy mělo uplatnit své kontrolní a dozorové pravomoci spočívající zejména v zaslání výzvy k úpravě svých vnitřních předpisů. Uvedená problematika může být též řešena na zasedání akademického senátu vysoké školy, případně na zasedání správní rady vysoké školy. Naopak se domnívám, že podmínky na aplikaci § 38 zákona o vysokých školách a s tím související omezení či odnětí některé z působností vysoké školy naplněny nejsou, neboť řádné nevytváření sociálního fondu, i s ohledem na celkový objem prostředků, se kterým veřejná vysoká škola hospodaří, nevytváří závažný nedostatek v jejím hospodaření ohrožující plnění jejich úkolů, ani se nejedná o závažné porušování povinností stanovených zákonem o vysokých školách.

References

ADÁMEK, V. *Financování veřejných vysokých škol*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2005 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 552/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 342/2009 Sb., o změnách některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o veřejných výzkumných institucích.

Zákon č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

Důvodová zpráva k části dvacáté první Zákona č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229257>

Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů. *Úřad vlády České republiky* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORNCS3JLKC2/>

Statut Západočeské univerzity v Plzni. *Západočeská univerzita v Plzni* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Příloha č. 7. Dostupné z: <https://www.zcu.cz/rest/cmism/document/workspace://SpacesStore/cce8b93e-a6b5-4241-be0b-5ab9d6abad00;3.0/content>

Statut České zemědělské univerzity v Praze. *Česká zemědělská univerzita* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.czu.cz/cs/r-7210-o-czu/r-7702-oficialni-dokumenty/r-7810-vnitri-predpisy-univerzity>

Zápis z 43. schůze Výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu, Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky. *Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=4875&pdf=1>

Contact – e-mail

damir@muni.cz

REVIZE SOCIÁLNÍCH DÁVEK

Patrik Stonjek

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

V únoru tohoto roku byl představen velmi hrubý nástin revize čtyř sociálních dávek, které pochází z různých systémů sociálního zabezpečení. Podle plánu Ministerstva práce a sociálních věcí by měly být spojeny dvě dávky ze systému státní sociální podpory, konkrétně přídavek na dítě a příspěvek na bydlení, se dvěma dávkami ze systému sociální pomoci, konkrétně s příspěvkem na živobytí a doplatkem na bydlení.

Motivů pro tuto změnu má být více. V první řadě by mělo dojít ke snížení administrativní zátěže jak na straně státu, tak na straně žadatelů o tyto dávky (respektive do budoucna již jenom jednu dávku). Podpora státu by dále měla být lépe zacílená, měla by být rychlejší, ale rovněž by měla vést k větší motivaci žadatelů o tyto dávky (respektive do budoucna již jenom jednu dávku) pracovat. Tuto obecně vyjádřenou snahu lze zcela jista kvitovat, nicméně je to opravdu tak jednoduché?

Rozdělení shora uvedených čtyř dávek do dvou různých systémů sociálního zabezpečení má své důvody. Lze samozřejmě diskutovat o jejich nastavení, ale každá osoba znalá práva sociálního zabezpečení ví, na jaký okruh osob cílí státní sociální podpora a na jaké osoby cílí sociální pomoc, přičemž tyto okruhy se v nemalé části liší. Z toho důvodu bylo dosud velmi zajímavé sledovat, jak si legislativci z Ministerstva práce a sociálních věcí poradili s nelehkým úkolem, který měl vést ke shora uvedenému cíli.

Paragrafové znění této změny bylo představeno v první polovině dubna. Sešlo se k ní však značné množství připomínek, což vedlo k úpravě návrhu příslušného zákona. A právě návrh zákona o dávce státní sociální pomoci bude předmětem tohoto příspěvku.

Keywords in original language

Revize sociálních dávek; příspěvek na dítě; příspěvek na bydlení; příspěvek na živobytí; doplatek na bydlení.

Abstract

In February of this year, a very rough outline of the revision of four social benefits, which come from different social security systems, was presented. According to the plan of the Ministry of Labor and Social Affairs, two benefits from the state social support system, namely child allowance and housing allowance, should be combined with two benefits from the social assistance system, namely subsistence allowance and housing supplement.

There should be more motives for this change. First of all, there should be a reduction in the administrative burden both on the part of the state and on the part of the applicants for these benefits (respectively, in the future, only one benefit). Furthermore, state support should be better targeted, it should be faster, but it should also lead to a greater motivation of applicants for these benefits (or, in the future, only one benefit) to work. This generally expressed effort can certainly be acknowledged, but is it really that simple?

There are reasons for splitting the above four benefits into two different social security systems. Of course, their setting can be debated, but every person familiar with social security law knows which group of people are targeted by state social support and which people are targeted by social assistance, and these groups differ to a large extent. For that reason, it has been very interesting to watch how the legislators from the Ministry of Labor and Social Affairs coped with the difficult task that should lead to the above-mentioned goal.

The paragraph wording of this change was presented in the first half of April. However, it received a considerable amount of comments, which led to the modification of the draft of the relevant law. And it is the bill on the state social assistance benefit that will be the subject of this paper.

Keywords

Revision of Social Benefits; Child Allowance; Housing Allowance; Subsistence Allowance; Housing Supplement.

1 Úvod¹

Český systém sociálního zabezpečení vykazuje poměrně značnou stabilitu. Odraz tohoto faktu se promítá zejména do okruhu sociálních dávek, se kterými se v něm lze setkat a které se mění spíše sporadicky. Výjimku lze v tomto ohledu spatřovat v posledních letech především v zavedení dvou nových (nyní spíš už „jen“ novějších) dávek, a to v dávce otcovské poporodní péče (dále „otcovská“) a dlouhodobého ošetrovního.² Zmínit by bylo možné i úpravy dávek pěstounské péče³, nicméně ani jednu z úprav/změn nelze považovat za zásadnější.⁴

S obdobným vývojem se bylo možné setkat i v případě parametrického nastavení jednotlivých sociálních dávek. Přibližně v posledním roce ale v tomto ohledu došlo k jistým změnám v důchodovém pojištění, které měly nemalý dopad na velmi velký okruh adresátů. Konkrétně se jednalo o změny zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, provedené zákonem č. 71/2023 Sb. a zákonem č. 270/2023 Sb. První ze zmíněných změnových zákonů se sice týkal „toliko“ zvýšení důchodů v mimořádném termínu v červnu 2023, nicméně se jím zabýval Ústavní soud České republiky ve svém poměrně rozsáhlém nálezu ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23. Druhý ze zmíněných změnových zákonů upravil především pravidla pro vznik nároku na starobní důchod před dosažením důchodového věku (takzvaný předčasný starobní důchod) a pravidla pro jeho výpočet.

Revizi sociálních dávek, která byla představena na začátku tohoto roku a jejíž první paragrafové znění spatřilo světlo světa 12. 4. 2024, lze přirovnat spíše ke druhé skupině změn v sociálním zabezpečení popsáním shora, neboť má potenciál dopadnout na značný okruh adresátů. Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „MPSV“) přišlo s návrhem zákona o dávce státní sociální pomoci⁵, která by měla nahradit přídavek na dítě, příspěvek

¹ Veškeré právní předpisy citované v tomto příspěvku jsou citovány ve znění pozdějších předpisů, nevyplývá-li z textu něco jiného.

² Vizte § 38a–38d a § 41a–41f zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

³ Srov. § 47e–47n a § 50b–50u zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

⁴ Otcovská a dlouhodobé ošetrovní představují dávky spíše krátkodobějšího charakteru a zaopatřovací příspěvek se netýká velkého okruhu adresátů. Proto tyto změny nemohly mít významnější dopad na existující systém sociálního zabezpečení.

⁵ Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/ALBSD49GF5Z4> [cit. 15. 4. 2024].

na bydlení spolu s doplatkem na bydlení a příspěvek na živobytí, tedy dávky pocházející ze systému státní sociální podpory⁶ a sociální pomoci⁷, přičemž návrh zákona o dávce státní sociální pomoci je doprovázen návrhem zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s přijetím zákona o dávce státní sociální pomoci⁸.

Cílem navrhované právní úpravy nicméně není toliko prostá náhrada čtyř existujících dávek dávkou jedinou, jak se lze dočíst na str. 7 nebo 10 důvodové zprávy⁹ k návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci. Ministerstvo práce a sociálních věcí svými návrhy míří především na zefektivnění a zjednodušení celého systému podpory domácností/rodin, které mají nižší příjmy a menší množství majetku.

Hlavní způsoby, kterými chce MPSV dosáhnout vytyčeného cíle, budou představeny v tomto příspěvku. Nebudou však komentovány jednotlivé detaily navrhované dávky, ale zejména její ideová východiska a systémové souvislosti. A stejně tak nebudou oslovena ta témata, která mají ryze názorovou povahu (např. výše částek nebo koeficientů, se kterými návrh zákona o dávce státní sociální pomoci pracuje).¹⁰

Na počátku rozboru dávky státní sociální pomoci lze ještě poznamenat, že k návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci se sešlo nemalé množství připomínek, eufemisticky řečeno. Ty¹¹ vedly k přepracování zmíněného materiálu, tudíž tento příspěvek již bude vycházet z aktuálního návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci (dále „návrh zákona“)¹² a z aktuálního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím

⁶ Vizte zejména § 17–19 a § 24–28 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

⁷ Vizte zejména § 21–29 a § 33–35a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.

⁸ Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ES8U3/ALBSD49GFFW3> [cit. 15. 4. 2024].

⁹ Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/ALBSD49GF5Z4> [cit. 15. 4. 2024].

¹⁰ V tomto ohledu lze odkázat např. na neustále se opakující debatu při zvyšování rodičovského příspěvku, a to konkrétně na časový okamžik, respektive děti, kterých se daná změna dotkne. Jedná se toliko o otázku množství financí, které je stát ochotný na takové opatření vynaložit. Se spravedlností ani jinými často skloňovanými (a někdy až vznešenými) pojmy tato debata skutečně nesouvisí.

¹¹ Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORND49ELRUW/> [cit. 22. 7. 2024].

¹² Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/KORND6MKN993> [cit. 22. 7. 2024].

zákona o dávce státní sociální pomoci (dále „návrh doprovodného zákona“)¹³. V případě několika málo významnějších institutů ale bude okomentován i jejich vývoj v rámci připomínkového řízení.¹⁴

2 Dávka státní sociální pomoci – její nastavení a související témata

Čtenář znalý práva sociálního zabezpečení si musí po přečtení úvodu tohoto příspěvku klást otázku, jestli spojení čtyř zmíněných dávek může být funkční. Z jakého důvodu?

Již studenti práv se učí, že české právo sociálního zabezpečení je tvořeno třemi základními systémy, a to sociálním pojištěním, státním zaopatřením, zejména představovaným státní sociální podporou, a sociální pomocí. Mezi těmito systémy panuje (mírně zjednodušeně řečeno) hierarchický vztah, který lze znázornit např. jako pyramidu, kdy její základna a přibližně třetina nad ní je tvořena sociálním pojištěním, prostředek pyramidy (opět zhruba její třetina) představuje státní sociální podpora a zbylou část pyramidy až do jejího vrcholu zaujímá sociální pomoc.¹⁵

Nastíněnému rozdělení pyramidy odpovídá okruh adresátů, na které dopadají tyto tři systémy, a objem prostředků, které z nich jejich příjemci čerpají. Nejnákladnější systém sociálního zabezpečení představuje sociální pojištění, který je následovaný sociálním zaopatřením a sociální pomocí.¹⁶ Obdobnou posloupnost lze sledovat i v počtu příjemců dávek z těchto systémů.

Přídavek na dítě a příspěvek na bydlení pocházejí ze systému státní sociální podpory a doplatek na bydlení a příspěvek na živobytí ze systému sociální

¹³ Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ES8U3/KORND6MNMHM9> [cit. 22. 7. 2024].

¹⁴ Vypořádání připomínek je dostupné na internetových stránkách <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/KORND6MNM993> [cit. 22. 7. 2024].

¹⁵ Vizte KOLDINSKÁ, Kristina. In KOLINSKÁ, Kristina a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 145 a 146.

¹⁶ Blíže vizte zejména str. 88 statistické ročenky z oblasti práce a sociálních věcí za rok 2022, která je dostupná na internetových stránkách <https://www.mpsv.cz/statisticka-rocenka-z-oblasti-prace-a-socialnich-veci>, a např. informace k bodům projednávaným na schůzi vlády dne 15. března 2023 týkající se příjmů a výdajů zdravotních pojišťoven, která je dostupná online na internetových stránkách <https://www.mpsv.cz/statisticka-rocenka-z-oblasti-prace-a-socialnich-veci> [cit. 27. 7. 2024].

pomoci. Tyto systémy se od sebe poměrně odlišují. Zjednodušeně by se dalo uvést, že systém státní sociální podpory je poměrně plošně nastavený, kdežto systém sociální pomoci je mnohem výrazněji zacílený.¹⁷ Spojení čtyř dávek pocházejících ze dvou systémů sociálního zabezpečení do jedné musí nepochybně vést k tomu, že dávka státní sociální pomoci se již bude blížit pouze jednomu z obou zmíněných systémů.

Důvodová zpráva k aktuálnímu návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci (dále „důvodová zpráva“) poměrně jasně uvádí, jakou povahu dávka státní sociální pomoci má, když říká: „*Cílem je vytvoření adresné dávkové pomoci, která úspěšně cílí na řešení obrožení příjmovou chudobou českých domácností a zároveň prostřednictvím vnitřních pobídek v rámci konstrukce motivuje klienty dávkového systému k řešení své nepříznivé příjmové situace a vymanění se ze závislosti nebo plné závislosti na dávkách vlastními silami.*“¹⁸ I bez bližšího studia návrhu zákona by bylo možné předvídat, že dávka státní sociální pomoci bude mít spíše povahu odpovídající dávkám sociální pomoci než státní sociální podpory. Jestli tomu tak skutečně je, bude obsahem především následujících podkapitol.

Na tomto místě lze ještě poznamenat, že základní podmínkou pro vznik nároku na dávku státní sociální pomoci je vztah žadatele o ni k České republice, což není nic překvapivého.¹⁹ Tento vztah je možné nazvat vztahem teritoriálním, kdy žadatel musí mít na území České republiky bydliště a pobytové oprávnění/právo pobytu.²⁰ Za poměrně zajímavé lze označit skutečnost, že právě osobní rozsah pro nárok na dávku státní sociální pomoci byl relativně často připomínkovan, a proto toto ustanovení návrhu zákona nazvalo v rámci připomínkového řízení změny.²¹

Blízkost dávky státní sociální pomoci dávkám sociální pomoci lze jednoznačně nalézt v § 57 a 58 návrhu zákona, které se věnují tématu posuzování

¹⁷ Blíže vizte KOLDINSKÁ, K. In: KOLDINSKÁ, K. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 148–150.

¹⁸ Vizte s. 49 důvodové zprávy. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/KORND6MKN993> [cit. 27. 7. 2024].

¹⁹ S obdobnou právní úpravou se lze setkat i v zákonu o státní sociální podpoře (§ 3) i zákonu o sociální pomoci (§ 5).

²⁰ Vizte § 15 návrhu zákona, případně srov. str. 76 a 77 důvodové zprávy k tomuto ustanovení.

²¹ Srov. § 15 návrhu zákona a vizte např. str. 63 a 67 vypořádání připomínek, kterými je upozorňováno mimo jiné na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. 10. 2020, *Jobcenter Krefeld-Widerspruchstelle proti JD*, věc C-181/19.

neodůvodnitelné zátěže systému dávky státní sociální pomoci. Obdobné ustanovení zákon o státní sociální podpoře neobsahuje, nicméně zákon o pomoci v hmotnou nouzi ano (§ 16). Občané členských států Evropské unie a jejich rodinní příslušníci hlášení na území k pobytu na území České republiky po dobu delší než tři měsíce tudíž budou muset být posouzeni, zažádají-li o dávku státní sociální pomoci, jestli nepředstavují neodůvodnitelnou zátěž pro systém dávky státní sociální pomoci.

2.1 Konstrukce dávky státní sociální pomoci, včetně její adresnosti

Jednotlivé komponenty dávky státní sociální pomoci vycházejí primárně ze čtyř dávek, ze kterých tato dávka vznikla. Jedna z komponent je však ryze pobídková, jak bylo i cílem Ministerstva práce a sociálních věcí.

Dávka státní sociální pomoci se skládá ze čtyř složek, kterými jsou:

- složka bydlení,
- složka živobytí,
- složka dítě a
- složka pracovní bonus.²²

Stručné okomentování jednotlivých složek dávky státní sociální pomoci je vhodné začít od poslední z uvedených komponent, respektive od tématu s ní souvisejícího.

Kromě teritoriálního vztahu žadatele o dávku státní sociální pomoci je další základní podmínkou pro vznik nároku na ni pracovní aktivita člena jednočlenné domácnosti (§ 16 odst. 1 návrhu zákona). Pracovní aktivitu definuje § 13 návrhu zákona a rozumí jí (velmi stručně a zjednodušeně řečeno) výkon závislé práce, samostatnou výdělečnou činnost (v obou případech v jistém minimálním rozsahu²³), výkon pěstounské a obdobné péče, vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a dočasnou pracovní neschopnost. Zákon o pomoci v hmotné nouzi obdobnou právní úpravu obsahuje (§ 3 odst. 1),

²² Vizte § 14 odst. 3 návrhu zákona.

²³ Téma rozsahu pracovní aktivity v případě výkonu závislé práce bylo rovněž tématem připomínek v rámci připomínkového řízení. V tomto ohledu lze čtenáře odkázat na § 8 písm. a) návrhu zákona a § 3 odst. 1 písm. a) zákona o pomoci v hmotné nouzi (30 x 20 hodin práce za měsíc).

nicméně ve srovnání se zákonem o státní sociální podpoře, ze které dvě ze čtyř rušených dávek pocházejí, se jedná o zásadní novinku. V souvislosti se zákonem o pomoci v hmotné nouzi lze ještě doplnit, že snaha o navýšení příjmu vlastní prací vede k navýšení částky živobytí.²⁴

Nastíněná úprava představuje značný filozofický posun v náhledu na to, jaké osoby má stát v úmyslu finančně podporovat. Jedná se o jednoznačný signál, že pracovní aktivita osob, které jsou objektivně práce schopné, je něco přirozeného, očekávají-li pomoc ze strany státu. Není to z toho důvodu nic, co by mělo být oceňováno jako nadstandardní.

Z uvedeného pravidla spočívajícího v pracovní aktivitě jsou vyňaty zranitelné osoby (vizte § 8 návrhu zákona). Jedná se o osoby starší 68 let²⁵, poživatele starobního důchodu, osoby invalidní ve druhém a třetím stupni, osoby pobírající dávky nemocenského pojištění z důvodu těhotenství a mateřství, osoby (zjednodušeně řečeno) pečující o mladší děti, osoby pobírající příspěvek na péči ve druhém a vyšším stupni a nezaopatřené děti. Na obdobný výčet lze narazit v zákonu o pomoci v hmotné nouzi [§ 3 odst. 1 písm. a)].

Osoby pracovně aktivní, případně zranitelné osoby, mají nárok na dávku státní sociální pomoci, pokud je pro danou domácnost složka bydlení, živobytí nebo dítě vyšší než 0 Kč.²⁶ Není tudíž možné, aby osobě vznikl nárok na dávku státní sociální pomoci, která by byla představována pouze složkou pracovní bonus.

Při pohledu na základní parametry složky bydlení lze konstatovat, že velkou inspirací byl Ministerstvu práce a sociálních věcí příspěvek na bydlení. Návrh zákona pracuje s rozhodným příjmem, náklady přesahujícími jeho část (rovněž 30 %) a rozhodnými náklady na bydlení (§ 19 návrhu zákona).

Žadatel o dávku státní sociální pomoci nemusí obývat pouze byt, ale může obývat i nebytový prostor. V obou případech platí, že v případě pochybností o splňování některých požadavků stanovených návrhem zákona provede na žádost Úřadu práce obecní stavební úřad posouzení takových

²⁴ Srov. § 25 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

²⁵ I na tomto místě lze poznamenat, že věková hranice 68 let byla často předmětem připomínek v rámci připomínkového řízení. Lze na ni narazit ostatně i v § 3 odst. 1 písm. a) bodu 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi. K její genezi a jistému „zapomenutí“ v právní úpravě vizte např. str. 334 a 335 vypořádání připomínek.

²⁶ Vizte § 35 odst. 1 návrhu zákona.

požadavků.²⁷ Ačkoliv se lze s obdobným pravidlem setkat i v současné právní úpravě²⁸, jednalo se opět o poměrně hodně diskutované téma v rámci připomínkového řízení, neboť by mohly být stavební úřady využívány k agendě, která jim primárně nepřísluší²⁹.

Na rozdíl od základního nastavení složky bydlení se lze v případě nákladů na bydlení (vizte § 23–29 návrhu zákona) setkat s některými novinkami. Cílem této části navrhované právní úpravy bylo odstranit body zlomu, jak se lze dočíst v důvodové zprávě.³⁰ Rovněž dochází k cíleně vyšší podpoře zranitelných osob [§ 23 odst. 6, § 25 odst. 1 písm. b) návrhu zákona], což lze zcela jistě kvitovat.

Naopak velmi velká kritika se sešla na první verzi návrhu zákona o státní sociální pomoci, a to konkrétně na § 24 odst. 4, který upravoval normativní nájem (ten je upravený v § 25 návrhu zákona). Velký počet připomínkových míst správně poukázal na skutečnost, že § 24 odst. 4 první verze návrhu zákona o státní sociální pomoci představoval obdobu tak zvaných bezdoplatkových zón, které byly zrušeny nálezem Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 8. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 40/17.³¹ Ministerstvo práce a sociálních věcí tuto svou chybu napravilo a návrh zákona již zmíněné ustanovení neobsahuje.

Rovněž lze konstatovat, že i jednotlivé komponenty nákladů na bydlení a jejich výpočtu byly častým tématem připomínek v rámci připomínkového řízení. Jedná se však spíše o techničtější materii, tudíž toliko odkázu případné zájemce o více informací k tomuto tématu na vypořádání připomínek.³² Jedno stručné doplnění je však vhodné učinit. I v rámci výpočtu nákladů na bydlení dochází k mírnému zvýhodnění nízkopříjmových domácností (k tomuto pojmu vizte následující odstavec této podkapitoly), což napomáhá k cílenější podpoře těch, kteří pomoc (alespoň podle výše příjmu) skutečně potřebují.³³ I tuto snahu Ministerstva práce a sociálních věcí je možné ocenit.

²⁷ Vizte § 21 odst. věta druhá a § 22 odst. 5 věta první návrhu zákona.

²⁸ Srov. § 24a odst. 3 zákona o státní sociální podpoře.

²⁹ Vizte např. str. 188 a 189 vypořádání připomínek.

³⁰ Vizte str. 79 důvodové zprávy.

³¹ Vizte např. str. 46 vypořádání připomínek.

³² Vizte např. str. 192–199 vypořádání připomínek.

³³ Vizte § 23 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) návrhu zákona.

Na nízkopříjmové domácnosti je zaměřená složka živobytí. Nízkopříjmovými domácnostmi návrh zákona rozumí domácnosti s příjmem do 1,43násobku životního minima.³⁴ U osob, u kterých je složka živobytí vyšší než 0 Kč, s výjimkou nezaopatřených dětí, Úřad práce zpracuje podpůrný plán, ve kterém navrhne opatření ke zlepšení sociálních, majetkových a příjmových poměrů osoby (§ 32 odst. 1 návrhu zákona). Jeho primárním smyslem je aktivizace a pomoc osobám postupně překonávat překážky, aby mohly být aktivní, a to neohledně na jejich povahu (lze zmínit např. i téma zadlužení, nepřiměřeného bydlení, zanedbávání povinné předškolní a školní docházky atd.).³⁵ Lze tudíž říci, že podpůrný plán má být prostředkem k aktivní individuální práci s příjemcem dávky státní sociální pomoci, jejíž součástí je i složka bydlení, která náleží pouze nízkopříjmovým domácnostem.

Předposlední složkou dávky státní sociální pomoci může být složka dítě. V jejím případě je vhodné vyzdvihnout tři témata, a to v kontextu jejího porovnání s přídavkem na dítě. Základní podmínkou pro získání nároku na přírůbek na dítě je výše rozhodného příjmu v rodině, který nesmí převyšovat součin částky životního minima a koeficientu 3,40. Dávka státní sociální pomoci je v tomto ohledu štedřejší, protože pracuje s koeficientem ve výši čtyřnásobku životního minima domácnosti. Cílem navýšení koeficientu je odstranění bodu zlomu, což se (obecně jako téma) prolíná celou dávkou státní sociální pomoci.³⁶

Složka dítě může mít tři různé výše. Přírůbek na dítě je nastavený jinak. Vychází ze dvou pásem, odvíjejících se od toho, jestli náleží v základní, nebo zvýšené výměře, v rámci kterých záleží na věku dítěte (§ 18 odst. 1 a 3 zákona o státní sociální podpoře). Věk dítěte není v případě dávky státní sociální pomoci významný. Relevantní je však příjem domácnosti, přičemž mezními hranicemi jsou 1,43násobek životního minima a trojnásobek životního minima (§ 34 odst. 2 návrhu zákona). Častým tématem připomínek sdělených v připomínkovém řízení byla výše složky dítě u nejchudších

³⁴ K volbě koeficientu ve výši 1,43násobku životního minima vizte např. s. 67 závěrečné zprávy RIA. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/KORND6MKN993> [cit. 27. 7. 2024].

³⁵ Vizte s. 83 a 84 důvodové zprávy.

³⁶ Vizte např. s. 11 a 214 a 215 závěrečné zprávy RIA.

domácností s příjmem do 1,43násobku životního minima.³⁷ Nastavení složky dítě je takové, že s výší příjmu stoupá, tudíž nejnížší je právě v případě nejchudších domácností (§ 34 odst. 2 návrhu zákona). Ministerstvo práce a sociálních věcí přiznává, že u nejchudších domácností dojde ke snížení této složky dávky státní sociální pomoci, byla-li by srovnána s výší přídatku na dítě, nicméně argumentuje následovně: „*V případě domácností s příjmem nižším než 1,43násobku životního minima dochází i přes snížení hodnoty základní podpory k celkovému zvýšení příjmů domácnosti [...] I přes snížení jednotkové výše dávky se tak jedná o zlepšení sociální situace domácnosti.*“³⁸

Mnohem větší vlnu kritiky nicméně vyvolalo téma neplnění povinné školní docházky nezaopatřenými dětmi. Bude-li členovi domácnosti pravomocně uložen správní trest za zanedbávání péče o povinnou školní docházku dítěte, výše složky se o částku připadající na toto dítě sníží (§ 34 odst. 3 návrhu zákona). Častým argumentem připomínkových míst, která brojila proti tomuto mechanismu, byl fakt, že tato sankce dopadne mnohem tvrději na nezaopatřené dítě než toho člena domácnosti, který neplní své povinnosti, za což dotčené nezaopatřené dítě přirozeně nemůže.³⁹ Připomínková místa tak přišla s návrhem, že v takovém případě by se jako vhodným řešením jevil ustanovení zvláštního příjemce pro tuto složku dávky státní sociální pomoci, který by s ní nakládal ve prospěch takového nezaopatřeného dítěte, nicméně tento návrh nebyl akceptován.⁴⁰

Čtvrtou složkou dávky státní sociální pomoci může být pracovní bonus. Jeho základní nastavení vychází z idey § 25 zákona o pomoci v hmotné nouzi, jak již i název této složky dávky státní sociální pomoci napovídá (§ 35 návrhu zákona). Na rozdíl od současné právní úpravy je tato složka dávky státní sociální pomoci proměnlivá a závisí na výši rozhodného příjmu domácnosti, kdy mezním bodem je částka 1,6násobku životního minima domácnosti (§ 36 návrhu zákona). Ministerstvo práce a sociálních věcí tak opět vyvinulo snahu, aby dávka státní sociální pomoci byla více rozvrstvená a aby pomoc, kterou by měla zajistit, byla adresnější, byť v kontextu výše zmíněné složky dítě, respektive její výše, to tak zcela nepůsobí.

³⁷ Vizte např. s. 135 vypořádání připomínek.

³⁸ Vizte s. 84 a 85 důvodové zprávy.

³⁹ Vizte např. s. 136 nebo 349 vypořádání připomínek.

⁴⁰ Vizte rovněž např. s. 136 nebo 349 vypořádání připomínek.

2.2 Majetkový test

Adresnost a zacílení dávky státní sociální pomoci je možné sledovat nejen u jejích jednotlivých složek, ale i u nastavení této dávky jako takové. Na rozdíl od dávek systému státní sociální podpory bude vylučujícím kritériem z nároku na dávku státní sociální pomoci vlastnictví majetku nad rozsah připuštěný návrhem zákona. Zákon o pomoci v hmotné nouzi majetkové poměry osob zohledňuje, nicméně odlišným způsobem (srov. zejména § 2 a § 15 zákona o pomoci v hmotné nouzi). Lze však konstatovat, že i ve vztahu k zákonu o pomoci v hmotné nouzi dojde ke zpřísnění dosavadního přístupu ze strany státu, respektive příslušných orgánů.

„Cílem majetkových testů při určování nároku na dávky sociální pomoci je vyloučení nároku u domácností, které mají sice nízké příjmy, ale vlastní hodnotný majetek nebo mají úspory v takové výši, že k naplnění svých potřeb mohou využít vlastní zdroje.“⁴¹ Tento princip má být aplikován i na dávku státní sociální pomoci, a to ne v podobě pravidel ponechávajících prostor pro správní uvážení, ale v podobě jasně a určitě stanovených hranic.

Majetek, který bude pro účely dávky státní sociální pomoci posuzovaný, budou představovat:

- stavby pro bydlení (včetně staveb pro rodinou rekreaci),
- dvoustopá motorová vozidla a
- peněžní prostředky (s výjimkou státem podporovaných a vyjmenovaných spořicích produktů).⁴²

Povolený počet staveb pro bydlení, který smí členové domácnosti vlastnit, činí dvě, avšak pouze za předpokladu, že jednu z nich užívají ke svému bydlení a druhou nevlastní déle než tři roky od prvního podání žádosti o dávku nebo od jejího nabytí v průběhu poskytování dávky nebo od měsíce zahrnutí nového člena do domácnosti pro účely nároku na dávku, který danou nemovitost vlastní (§ 18 odst. 1 věta třetí návrhu zákona). V připomínkovém řízení se vyskytla například připomínka týkající se vlastnictví více jednotek v domě, který vlastní starší osoba, která k němu má citový vztah, nicméně i taková konstelace by musela být posuzována v souladu se jmenovaným

⁴¹ Vizte s. 53 závěrečné zprávy RIA.

⁴² Vizte § 18 návrhu zákona.

ustanovením.⁴³ Objevily se i připomínky oslovující prodejnost vlastněných nemovitostí, jejich hodnotu atp., ale ani ty nebyly zohledněny, a to mimo jiné s ohledem na administrativu s tím spojenou, kdyby měly být takové informace získávány a vyhodnocovány.

Žádný z členů domácnosti nebo členové domácnosti nesmí vlastnit více než jedno dvoustopé motorové osobní vozidlo na každého zletilého člena domácnosti. Ani v tomto případě není zohledňována hodnota takových motorových vozidel. Přemýšlivého čtenáře tohoto příspěvku, případně osobu studující návrh zákona, by mohlo napadnout, proč nejsou zohledňována i jednostopá motorová vozidla, která zpravidla slouží pouze pro potěchu jejich uživatelů a mohou mít značnou hodnotu. Tato myšlenka byla vyjádřena i během připomínkového řízení. Reakci na ni lze shrnout jako jistý kompromis mezi kontrolou digitálně evidovaného majetku, omezením snahy účelově jednat a obcházet nastavená pravidla a nepříliš zkomplikovat celý systém z hlediska jeho administrace.⁴⁴

Objem peněžních prostředků, které smí členové domácnosti vlastnit, se odvíjí od počtu členů domácnosti. V případě jednočlenné domácnosti se jedná o částku ve výši 200 000 Kč, která se s každým dalším členem domácnosti zvyšuje o 50 000 Kč, nicméně v případě pěti- a vícečlenné domácnosti nesmí přesáhnout částku ve výši 400 000 Kč (§ 18 odst. 3 návrhu zákona).

Peněžními prostředky jsou i peněžní prostředky evidované na účtech peněžních ústavů, což je legislativní zkratka zavedená návrhem zákona (§ 18 odst. 4 návrhu zákona). V jejich případě zavádí návrh zákona povinnost sdělit orgánu sociální pomoci na jeho výzvu údaje o číslech účtů žadatele o dávku, příjemce dávky i členů jejich domácnosti nebo jejich jiných jedinečných identifikátorech, jakož i o jejich stavu (§ 53 odst. 1 návrhu zákona). Na obdobné ustanovení lze narazit v zákonu o pomoci v hmotné nouzi (§ 50a odst. 1). Je pozoruhodné, že § 50a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi hovoří i o sdělování informací o změnách stavu účtu, což bylo rovněž obsahem § 50 odst. 1 původního znění návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci. Nabízela by se otázka, co vedlo Ministerstvo práce a sociálních věcí k přehodnocení, respektive ke zúžení, jeho původního návrhu. Před

⁴³ Vizte s. 304 vypořádání připomínek.

⁴⁴ Vizte s. 2 vypořádání připomínek.

jejím zodpovězením je vhodné stručně připomenout genezi § 50a zákona o pomoci v hmotné nouzi.

Ustanovení § 50a zákona o pomoci v hmotné nouzi bylo do jmenovaného zákona vloženo na základě novelizace provedené zákonem č. 307/2023 Sb. V původním návrhu tohoto zákona citované ustanovení obsažené nebylo, neboť se příslušný sněmovní tisk (489⁴⁵) neměl jakkoliv dotknout zákona o pomoci v hmotné nouzi. Značné rozšíření zaznamenal až po odsouhlasení komplexního pozměňovacího návrhu ve výboru pro sociální politiku (489/1), který byl přijat dne 20. 9. 2023.⁴⁶ Z podaných pozměňovacích návrhů ke sněmovnímu tisku 489⁴⁷ ani ze zápisu ze schůze výboru pro sociální politiku konané dne 20. 9. 2023⁴⁸ však není zřejmé, co vedlo poslance k odsouhlasení komentovaného ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi, což je politováníhodné.

Zpět ale k § 53 odst. 1 návrhu zákona. Ten byl (na rozdíl od § 50a zákona o pomoci v hmotné nouzi), respektive § 50 odst. 1 původního znění návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci, předmětem připomínkového řízení, což vedlo k tomu, že jeho text byl připomínkovan. Jmenovatelem připomínek bylo prolomení bankovního tajemství⁴⁹, jak je zakotvené v § 38 odst. 1 věty první zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, a to konkrétně proporcionalita navržené úpravy.⁵⁰ Je nutné se zamyslet nad tím, jestli Úřad práce skutečně potřebuje znát i pohyby na účtech žadatelů o dávku státní sociální pomoci, jejich příjemců i členů jejich domácností. Lze se domnívat, že ne, neboť § 18 odst. 3 a 4 návrhu zákona (ani jiné jeho ustanovení) nehovoří o změnách výše peněžních prostředků, ale toliko o jejich celkové povolené výši. Z toho důvodu lze ocenit, že § 53 odst. 1 návrhu zákona pasáž o změnách stavu účtu již neobsahuje, neboť jeho znění je pro účely plnění kontroly dodržování pravidla obsaženého v § 18 odst. 3 a 4 návrhu zákona plně dostačující.⁵¹

⁴⁵ Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229274> [cit. 28. 7. 2024].

⁴⁶ Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229274> [cit. 28. 7. 2024].

⁴⁷ Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229274> [cit. 28. 7. 2024].

⁴⁸ Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229274> [cit. 28. 7. 2024].

⁴⁹ K pojmu bankovního tajemství vizte blíže např. SMUTNÝ, A., PIHERA, V., CUNÍK, T. In: SMUTNÝ, A., PIHERA, V., SÝKORA, P., CUNÍK, T. *Zákon o bankách. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 743 a 744, m. č. 1 a 2.

⁵⁰ Vizte např. s. 418 a 419 nebo s. 605 vypořádání připomínek.

⁵¹ Za nevyhovující lze naopak považovat skutečnost, že § 50a odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi tuto pasáž o změnách stavu účtů obsahuje.

2.3 Digitalizace a elektronizace

„Konstrukce dávky, spolu s využitím procesů digitalizace, míří na odbavení cca 2/3 domácností v ‚automatizovaném režimu‘, tj. předpokladem je podání žádosti o DSSP [jedná se o zkratku pro dávku státní sociální pomoci] s tím, že následně by tito klienti měli být obslouženi bez významnějšího kontaktu s Úřadem práce.“⁵² Toto je jedna z několika pasáží, na kterou lze narazit v důvodové zprávě a která hovoří o tom, jaké pozitivní efekty by digitalizace dávky státní sociální pomoci měla mít.

Hlavním pozitivem dávky státní sociální pomoci je, že žadatel podá pouze jednu žádost, ne čtyři jako nyní, pokud by žádal o příspěvek na dítě, příspěvek na bydlení, doplatek na bydlení a příspěvek na živobytí. Minimálně časová úspora na straně žadatele, ale i na straně Úřadu práce je tak těžko oddiskutovatelná. Modernější forma zahájení řízení se promítá do § 64 odst. 1 návrhu zákona, který stanovuje, že žádost o přiznání dávky se podává pouze prostřednictvím informačního systému, a to i formou asistovaného podání. Teoreticky (k tomu vizte další podkapitola) by takto nastíněná změna měla vést k nižšímu počtu řízení a k menší administrativní zátěži všech zúčastněných.⁵³

Odbourání více řízení bude mít pozitivní efekt i ve sjednocení dokládání rozhodných skutečností, co se týká stanovených časových období (§ 5 návrhu zákona). Návrh zákona rovněž předpokládá, že některé údaje, které lze zjistit bez výrazné součinnosti žadatele o dávku státní sociální pomoci v digitální formě, bude zjišťovat Úřad práce sám (§ 52 návrhu zákona). Tento způsob zjišťování takových údajů (zejména příjmu a nákladů na bydlení) by měl nejen odlehčit žadateli o dávku státní sociální pomoci, ale vést i k větší efektivitě celého správního řízení.⁵⁴ Je nicméně pravdou, že větší zátěž pocítí ty osoby, které rozhodné skutečnosti Úřadu práce poskytovat budou.

Spojení čtyř dávek do jedné (logické) zavedení jediného řízení by mohlo vést k navýšení celkového objemu podpory poskytované osobám, které by i v současné době měly nárok na více dávek, ale nepožádaly o ně, případně

⁵² Vizte s. 49 důvodové zprávy.

⁵³ Srov. s. 94 důvodové zprávy.

⁵⁴ Srov. s. 89 a 90 důvodové zprávy. Srov. rovněž zejména § 68 odst. 3 zákona o státní sociální pomoci a § 72 zákona o pomoci v hmotné nouzi.

požádaly jen o některé. Je-li cílem jakékoli systému sociálního zabezpečení pomoci těm, kteří pomoc potřebují (a mají na ni nárok), pak by takový efekt, dostaví-li se, bylo možné označit za jednoznačně pozitivní.

Ministerstvo práce a sociálních věcí předpokládá, že digitalizace rovněž povede ke snížení počtu zaměstnanců Úřadu práce.⁵⁵ I takový efekt by byl nepochybně vítaný.

2.4 Dopady na státní rozpočet

Pozorný čtenář tohoto příspěvku, případně návrhu zákona, důvodové zprávy nebo závěrečné zprávy RIA, bude velmi pravděpodobně schopný identifikovat dvě, respektive spíše tři, místa s potenciálem ovlivnit státní rozpočet. Je zajímavé, že všechna souvisejí s tématem digitalizace a elektronizace, respektive automatizace.

Nahrazení dosavadních až čtyř řízení v případě čerpání až čtyř různých dávek pouze jedním řízením a jednou dávkou by mohlo vést k navýšení objemu čerpané podpory (vizte výše). Je nicméně možné, že by mohlo dojít i k opačnému efektu. Rozpočtové dopady jsou odhadovány v rozmezí od -2 ,46 mld. Kč až do +7,37 mld. Kč.⁵⁶ I pokud by došlo k nárůstu objemu čerpané podpory, nebylo by správné takový vývoj označit za negativní, neboť by podpora sloužila potřebným.⁵⁷

Modernější systém vyřizování dávek by měl vést ke snížení počtu zaměstnanců Úřadu práce. V horizontu čtyř let od zavedení dávky státní sociální pomoci by se měl avizovaný pokles pohybovat mezi třinácti až devatenácti procenty.⁵⁸ Dopady na státní rozpočet by v tomto ohledu měly být pozitivní.

Poslední rozpočtový dopad související s digitalizací a elektronizací je samotná změna dávkového prostředí. Ta je odhadována na přibližně 130 mil. Kč.⁵⁹

Celkové rozpočtové dopady je v současné době těžké odhadovat. Bude-li návrh zákona schválen, bude zajímavé je sledovat.

⁵⁵ Vizte s. 49 důvodové zprávy.

⁵⁶ Vizte s. 64 důvodové zprávy, případně s. 105 závěrečné zprávy RIA.

⁵⁷ Potřebným ne dle názoru autora tohoto textu, ale dle nastavení dávky státní sociální pomoci.

⁵⁸ Vizte s. 64 důvodové zprávy.

⁵⁹ Vizte s. 64 důvodové zprávy.

3 Závěr

Dávka státní sociální pomoci může v některých vzbuzovat dojem, že jí došlo „pouze“ ke spojení čtyř dávek do jedné. Tomu tak ale není. Jejím prostřednictvím by měly být komplexně podporovány osoby, které potřebují pomoc s úhradou nákladů potřebných k zajištění bydlení a živobytí a souvisejících s péčí o nezaopatřené děti (§ 2 odst. 1 návrhu zákona).

Konstrukcí dávky státní sociální pomoci se stát snaží o automatizovanější pomoc uvedeným osobám. Na základě jedné žádosti by mohl být žadatel podpořen způsobem, který by v současné době vyžadoval podání čtyř žádostí. Je navíc možné, že dotčený žadatel by při podání žádosti např. o příspěvek na bydlení neobdržel radu, že by mohl čerpat i jiné dávky, pokud by o ně požádal. Tomu by měla dávka státní sociální pomoci předejít.⁶⁰

Jednotlivé parametry dávky státní sociální pomoci se od příspěvku a doplatku na bydlení, přídatku na dítě a příspěvku na živobytí místy liší. Některé z těchto odlišností byly představeny výše v textu za účelem získání základního přehledu o dávce státní sociální pomoci.⁶¹

V kontextu nastavování dávky státní sociální pomoci si je nutné uvědomit, že celý systém sociálního zabezpečení se odvíjí od finančních možností státu. Rovněž nelze nezohlednit model sociálního státu, se kterým se lze v České republice setkat. Dávkou státní sociální pomoci se Ministerstvo práce a sociálních věcí pokusilo (v rámci objektivních možností) na jednu

⁶⁰ Návrh doprovodného zákona by měl navíc nově umožnit zahájit řízení o přiznání dávky mimořádné okamžité pomoci (jinou dávkou zákon o pomoci v hmotné nouzi nebude v případě přijetí návrhu zákona upravovat) z moci úřední (vizte část třicátá třetí čl. XLVIII bod 67 návrhu doprovodného zákona, srov. § 69 odst. 1 zákona o pomoci v hmotné nouzi).

⁶¹ Na tomto místě lze ještě poukázat na téměř jednomyslnou shodu, která v připomínkovém řízení panovala u tématu, jestli mají být příjmy nezaopatřených dětí započítávány do rozhodného příjmu, nebo ne [§ 6 odst. 1 písm. a) bod 1 návrhu zákona a vizte např. s. 34, 66, 110 nebo 220 vypořádání připomínek]. Bylo nicméně možné narazit i na opačný názor (vizte s. 4 vypořádání připomínek).

Často bylo uváděno, že je nutné podporovat pracovní aktivitu mladých osob a motivovat je k práci (např. v podobě brigád), nicméně nikdo nezmínil, co by mělo být hlavním předmětem zájmu nezaopatřených dětí. Měla by jím být primárně soustavná příprava na budoucí povolání [srov. § 10 návrhu zákona ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře]. Stejně tak se neobjevil ani návrh, aby nezapočítávání příjmů nezaopatřených dětí do rozhodného příjmu bylo alespoň limitováno nějakou vyšší příjmu.

stranu dávkovou pomoc rozšířit, ale na druhou stranu ji více zacílit a rovněž i mírně diferencovat. Jestli budou tyto cíle naplněny, ukáže čas, bude-li návrh zákona schválen.

Zcela na závěr lze doplnit, že digitalizační a elektronizační procesy, které by dávku státní sociální pomoci měly doprovázet, lze kvitovat. Nemohu si však odpustit poznámku, že by měly být neodmyslitelnou součástí každé legislativy, která je v současné době předkládána.

References

KOLDINSKÁ, K. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, 497 s. ISBN 978-80-7400-902-0.

SMUTNÝ, A., PIHERA, V., SÝKORA, P., CUNÍK, T. *Zákon o bankách. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 843. ISBN 978-80-7400-764-4.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. 10. 2020, *Jobcenter Krefeld-Widerspruchsstelle proti JD*, věc C-181/19.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 24. 8. 2021, sp.zn. Pl. ÚS 40/17.

Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 17. 1. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 30/23.

Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.

Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

Zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí.

Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

Zákon č. 71/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony.

Zákon č. 270/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 307/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci z dubna 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/ALBSD49GF5Z4> [cit. 15. 4. 2024].

Důvodová zpráva k návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci z června 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/KORND6MNK993> [cit. 27. 7. 2024].

Informace k bodům projednáváním na schůzi vlády dne 15. března 2023 týkající se příjmů a výdajů zdravotních pojišťoven. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/materialy-na-jednani-vlady/1-ctvrtleti-23/materialy-na-jednani-vlady-dne-15-brezna-50588> [cit. 27. 7. 2024].

Komplexní pozměňovací návrh výboru pro sociální politiku (489/1), který byl přijat dne 20. 9. 2023. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=235542> [cit. 28. 7. 2024].

Návrh zákona o dávce státní sociální pomoci z dubna 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/ALBSD49GF5Z4> [cit. 15. 4. 2024].

Návrh zákona o dávce státní sociální pomoci z června 2024 Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/KORND6MNK993> [cit. 27. 7. 2024].

Návrh zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s přijetím zákona o dávce státní sociální pomoci. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ES8U3/ALBSD49GFFW3> [cit. 15. 4. 2024].

Návrh zákona, kterým se mění zákony v souvislosti s přijetím zákona o dávce státní sociální pomoci. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ES8U3/KORND6MNMHM9> [cit. 27. 7. 2024].

Pozměňovací návrhy podané ke sněmovnímu tisku 489. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=236520> [cit. 28. 7. 2024].

Připomínky k návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci z dubna 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/pripominky/KORND49ELRUW/> [cit. 27. 7. 2024].

Sněmovní tisk 489. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229274> [cit. 28. 7. 2024].

Statistická ročenka z oblasti práce a sociálních věcí za rok 2022. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/statisticka-rocenka-z-oblasti-prace-a-socialnich-veci> [cit. 27. 7. 2024].

Vypořádání připomínek k návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci z dubna 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/KORND6MNK993> [cit. 27. 7. 2024].

Zápis ze schůze výboru pro sociální politiku konané dne 20. 9. 2023. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=239074&pdf=1> [cit. 28. 7. 2024].

Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o dávce státní sociální pomoci z června 2024. Dostupné z: <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORND49ELRUW/KORND6MNK993> [cit. 27. 7. 2024].

Contact – e-mail

stonjekp@prf.cuni.cz

NESEZDANÉ SOUŽITÍ – PŘEHLÍŽENÁ SOCIÁLNÍ REALITA?

Lucie Straka (roz. Zatloukalová)

Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se zabývá otázkou právní úpravy nesezdaného soužití v souvislosti s fungováním rodiny, rodičovstvím a genderovém rozdělení rolí v rodině. Fenomén nesezdaných soužití a nemanželské plodnosti je dnes jedním z nejvýraznějších demografických trendů s důležitými sociálními dopady. Tento trend pozorujeme i v České republice, kde se počet nesezdaných soužití od přelomu tisíciletí zdvojnásobil. Současně se dnes polovina dětí rodí mimo manželství. S uvedeným fenoménem úzce souvisí otázka fungování rodin, zejm. co do péče o děti, domácnost a zaměstnání rodičů. V ČR je převládající společenskou realitou, že péči o děti a práci v domácnosti obstarává žena, která se tak vzdává jiné práce. Pro kariéru ženy je tedy typické, že je přerušovaná. Rodič, který utlumí pracovní kariéru ve prospěch péče o děti a domácnost, se však dostává do ekonomicky zranitelného postavení. V případě manželského páru jsou tyto nerovnosti vyrovnány právy a povinnostmi, které se k manželství vážou, a slabší straně poskytují zejména ekonomickou ochranu. V případě nesezdaného soužití taková ochrana zcela chybí. Uvedená absence má dopady do několika oblastí, jako je vlastnění majetku, disponování s příjmem rodiny, dědění, oblast sociálního zabezpečení i některé další. Uvedené společenské změny dosud prakticky nebyly právem reflektovány, a je vhodné se ptát, zda nenastal čas je přestat přehlížet?

Keywords in original language

Nesezdané soužití; genderová rovnost; rodičovství; ochrana slabší strany; autonomie vůle; dědění; sociální zabezpečení; výživné.

Abstract

The contribution deals with the issue of legal regulation of de facto unions in connection with the family matters like parenthood and gender division of roles in the family. The phenomenon of de facto unions and extramarital fertility is one of the most significant demographic trends with important social impacts. This trend is also observed in the Czech Republic, where the number of de facto unions has doubled since the turn of the millennium. Furthermore, half of the children are born out of wedlock currently. Question related to the mentioned phenomenon is the families functioning, especially regarding childcare, housekeeping, and parents' employment. In the Czech Republic, the prevailing social reality is that the childcare and housekeeping is provided by a woman, who thus gives up other work. It is therefore typical for a woman's career to be interrupted. However, a parent who curtails working hours in favour of childcare and housekeeping finds himself in an economically vulnerable position. In the case of a married couple, these inequalities are balanced by the rights and obligations attached to marriage. These provide economic protection to the weaker party. In the case of de facto union, such protection is completely absent. This absence has consequences in several areas, such as property ownership, family income management, inheritance, the area of social security and some others. Mentioned social changes have not yet been reflected by law, and it is appropriate to ask, is it time to stop ignoring them?

Keywords

De Facto Unions; Gender Equality; Parentage; Protection of the Weaker Party; Autonomy of Will; Inheritance; Social Security; Maintenance.

1 Úvod

V České republice, stejně jako napříč Evropou, můžeme pozorovat nárůst počtu párů, které žijí v nesezdaném soužití. Z dat Českého statistického úřadu vyplývá, že od roku 1980 až do roku 2011 počet nesezdaných soužití stoupl až o 162 % (jen od roku 2001 o 93 %).¹ Při sčítání lidu v roce 2011

¹ Nesezdaná soužití. *Český statistický úřad* [online]. 2014, s. 3 [cit. 26. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20541791/170227-14.pdf/27ebcd5e-95ba-4ef4-8c65-c2a9bc58f9d8?version=1.0>

bylo nesezdaných svazků 324 tisíc (11 % celkového počtu párů).² V roce 2021 potom počet nesezdaných párů činil 510 tisíc, z toho 275 tisíc tvořily nesezdané páry s dětmi.³ S nárůstem nesezdaných soužití se zvyšuje i počet dětí narozených mimo manželství, a to v České republice i v ostatních státech Evropy. Ve státech Evropské unie běžně dosahuje podíl dětí narozených mimo manželství 50 %.⁴ Česká republika s podílem 47,7 % v prvním pololetí roku 2023 následuje tento trend.⁵ Někteří čeští sociologové označili vzrůstající fenomén nemanželské plodnosti za jeden z nejvýraznějších demografických trendů s důležitými sociálními dopady.⁶ Na základě výše uvedeného je zřejmé, že v naší společnosti došlo ke změnám v rodinném uspořádání a chování dotýkajících se mnoha oblastí, zejména pak oblasti právní.

Uvedené změny však dosud nebyly českou právní úpravou reflektovány, a to ani v rámci rekodifikace soukromého práva v roce 2012. Úvahy autorů aktuálního občanského zákoníku⁷ nad právní úpravou nesezdaného soužití zněly, že taková právní úprava by byla statusovým institutem, a tedy by musela být upravena alespoň jako registrované partnerství. Tak by vzniklo *manželství druhého řádu*, po kterém nemůže být společenská poptávka, protože manželství má u nás velmi vysoký kredit.⁸ Rovněž Z. Králíčková a Z. Gregorová v tomto smyslu varovaly v článku z roku 1998 před vznikem *manželství nižšího stupně*.⁹ Právní otázky nesezdaného soužití se tedy řídí obecnou právní

² Ibid., s. 20.

³ Ženy a muži v datech 2023. Úřad vlády ČR [online]. 2024, s. 19 [cit. 26. 3. 2024]. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/FINAL-ZaMvD_2023_.pdf

⁴ 42 % of births in the EU are outside marriage. Eurostat [online]. [cit. 30. 1. 2024]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20200717-1>

⁵ Pohyb obyvatelstva 1. pololetí 2023. Český statistický úřad [online]. [cit. 30. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/pohyb-obyvatelstva-1-pololeti-2023>

⁶ ZEMAN, K. Nemanželská plodnost – demografický přehled. In: HAMPLOVÁ, D. *Děti na psi knížku?: mimomanželská plodnost v ČR* [online]. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, v. v. i., 2007, s. 27 [cit. 6. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/hamplova_ed._-_deti_na_psi_knizku.pdf

⁷ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. *Principy a východiska nového kodexu soukromého práva*. Praha: Linde, 2001, s. 180. ISBN 80-7201-303-0.

⁹ GREGOROVÁ, Zdeňka, KRÁLÍČKOVÁ, Zdeňka. Nesezdané soužití v právním řádu České republiky. Právní rozhledy, 1998, č. 5, s. 209–214.

úpravou. V praxi to znamená aplikaci ustanovení o osobě blízké, o ochraně rodinné domácnosti, výživném na neprovdanou matku nebo i ustanovení o bezdůvodném obohacení a jiné.

V tomto příspěvku si kladu otázku, zda nastal čas nesezdané soužití, resp. některé jeho aspekty, právně upravit. V tomto příspěvku nehledám komplexní řešení vytyčených právních problémů, ale zjišťuji ne/existenci potřeby změn v právní úpravě.¹⁰ Za tímto účelem budu zkoumat genderovou stránku problematiky. Zejména budu zjišťovat, zda současná společenská realita v kontextu aktuální právní úpravy, ukazuje na existenci materiálních pramenů práva pro přijetí speciální právní úpravy nesezdaného soužití.

2 Rodičovství a genderová rovnost

2.1 Rozdělení rolí

Prakticky v každém období naší historie se setkáme s převládající společenskou realitou i názorem společnosti, že péči o děti a práci v domácnosti obstarává žena, která se tak vzdává jiné práce.¹¹ Pro kariéru ženy je typické, že je přerušovaná.¹² Rodič převážně pečující o dítě, potažmo o domácnost, se minimálně po dobu této péče často dostává do ekonomicky znevýhodněného nebo i závislého postavení (zpravidla na svém druhovi).¹³ Analýzy dokládají, že nejvýznamnějším determinantem času věnovaného péči o domácnost je gender. Výkon většiny domácích prací v českých

¹⁰ Konkrétním právním řešením se budu věnovat v rámci své disertace Koncepce ochrany slabší strany v nesezdaném soužití na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

¹¹ Popsaná skutečnost je celosvětovým jevem. OECD (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) ve své zprávě uvádí, že ve světě ženy stráví neplacenou prací (péčí o domácnost, děti, starší členy rodiny) přibližně dvakrát více času než muži. Evropu nevyjímaje.

Unpaid Care Work: The missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes. OECD Development centre [online]. 2014 [cit. 19. 3. 2024]. Dostupné z: https://www.oecd.org/dev/development-gender/Unpaid_care_work.pdf

¹² MERHAUT, M. Sociokulturní problematiky nerovného postavení žen a mužů v dělbě práce. FÓRUM sociální politiky [online]. 2017, č. 5, s. 28–31 [cit. 1. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.rilsa.cz/clanek/sociokulturni-problematiky-nerovneho-postaveni-zen-a-muzu-v-delbe-prace/>

¹³ HAVELKOVÁ, B., CIDLINSKÁ, K. Genderové aspekty neúspěchu českých návrhů zákonů upravujících náhradní výživné na dítě. Gender, rovné příležitosti, výzkum [online]. 2020, roč. 11, č. 1, s. 60–73 [cit. 13. 2. 2024]. Dostupné z: <https://www.genderonline.cz/pdfs/gav/2010/01/07.pdf>

domácnostech leží na ženách. Zapojení žen do domácí práce se navíc zvyšuje, jsou-li v rodině děti.¹⁴

Dle dostupných statistik je rodičem, který pečuje o dítě v rámci mateřské a následně rodičovské dovolené, v České republice v drtivé většině žena (podíl mužů na rodičovské dovolené je dlouhodobě kolem 2 %).¹⁵ Rodičovský příspěvek je možné čerpat do tří let věku dítěte,¹⁶ což odpovídá i nejčastěji zvolené délce jeho čerpání.¹⁷ Významným faktorem z hlediska pracovní činnosti žen je i devítiměsíční období těhotenství, které může být často spojeno s omezením možnosti pracovat ze zdravotních důvodů. Každé vlastní dítě tak pro ženu znamená asi tři až čtyři roky významného omezení či přerušení její kariéry. Koncem rodičovské dovolené však každodenní péče o děti, která v menší či větší míře zasahuje do pracovních možností rodiče, nekončí. Dle statistik s věkem dítěte roste zapojení otců do péče, ovšem podíl matek zůstává vyšší. V rámci výzkumu Sociálního ústavu Akademie věd s více než tisícovkou respondentek *Sociální a ekonomické podmínky mateřství 2006*¹⁸ uvedlo více než 80 % respondentek, že každodenní péči o děti zajišťují výlučně nebo alespoň obvykle ony.¹⁹ Totožné závěry ohledně rozložení péče o děti mezi muži a ženami vyplynuly i z dalších šetření Akademie věd v letech 2002 a 2011/2012.²⁰ Šetření Výzkumného

¹⁴ CHALOUPKOVÁ, J. Faktory ovlivňující dělbu domácí práce v českých domácnostech a hodnocení její spravedlnosti. *Sociologický časopis* [online]. 2005, roč. 41, č. 1, s. 57–77 [cit. 7. 4. 2024]. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=69647>

¹⁵ Vybrané statistické údaje. Počet příjemců rodičovského příspěvku podle pohlaví. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 30. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/vybrane-statisticke-udaje>

¹⁶ Srov. § 30 Zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ HÖHNE, S. Změny v čerpání rodičovského příspěvku v demografických souvislostech. *Demografie* [online]. 2017, 59, s. 5–22 [cit. 30. 1. 2024]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/46203820/H%C3%B6hne.pdf/53e76ce6-1bc9-4935-9624-8d71be3ce8d1?version=1.0>

¹⁸ HAMPLOVÁ, D. Výzkum Sociální a ekonomické podmínky mateřství 2006. *Sociologický ústav akademie věd ČR* [online]. [cit. 31. 1. 2024]. Dostupné z: https://asep.lib.cas.cz/arl-cav/cs/detail/?&idx=cav_un_epca*0043651

¹⁹ Nutno dodat, že z výzkumu rovněž vyplynulo, že pracuje-li žena na úvazek 20 a více hodin týdně, zvyšuje se podíl mužů, kteří se na péči o děti podílí.

Viz HAMPLOVÁ, D. A kde jsou otcové? In: HAMPLOVÁ, D. *Děti na psí knížku?: mimomanželská plodnost v ČR* [online]. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, v. v. i., 2007, s. 139–147 [cit. 6. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/hamplova_ed._-deti_na_psi_knizku.pdf

²⁰ ISSP Rodina a gender role 2002 a ISSP Rodina a zdraví 2011/2012. International Social Survey Programme. Data za roky 2002, 2012. Sociologický ústav Akademie věd ČR, v. v. i.

ústavu práce a sociálních věcí *Harmonizace rodiny a zaměstnání 2005* (s více než tisíc respondenty s dětmi pod deset let), ukázalo, že činnosti jako zabezpečení běžného chodu domácnosti, péče o děti a příprava dětí do školy, leží průměrně asi ze tří čtvrtin na ženě. V jedné pětině domácností dokonce ze sta procent. S narůstajícím věkem nejstaršího dítěte potom podíl zapojení mužů narůstal, a to od 33% podílu u dítěte do 3 let věku do 43% podílu u dítěte staršího 8 let. V případě nemoci dítěte zajišťovaly péči převážně matky, a to i v případě, že byly zaměstnány na plný úvazek nebo OSVČ. Současně šetření ukázalo, že zatímco ve 41 % rodin pracovali oba partneři, v dalších 57 % rodin byl výdělečně činný pouze jeden z partnerů, a to v 97 % případů muž.²¹ Zajímavé jsou i závěry pěti výzkumů provedených v letech 1994–2006, kdy s výrokem „*Muž má vydělávat peníze a žena se starat o domácnost*“ souhlasila nadpoloviční většina respondentů skládajících se rovnoměrně z obou pohlaví (pouze v jednom z cit. výzkumů s výrokem souhlasilo „jen“ 48 %).²² Výzkumy Centra pro výzkum veřejného mínění z let 2016 a 2020 potvrzují, že péče o děti a domácí práce jsou stále nezanedbatelnou částí české společnosti hodnoceny jako „ženské činnosti“. Zatímco úkolem muže je dle nadpoloviční většiny respondentů finančně zajišťovat domácnost, tak péče o děti, uklízení, vaření a nákupy jsou dle 30–50 % respondentů úkolem ženy.²³ Podobné výsledky vykazuje i sociologické šetření zadané Vládou České republiky – Odborem lidských práv a ochrany menšin z roku 2016 s tisícovkou respondentů obou pohlaví napříč věkovými skupinami.²⁴ Jen 30 % respondentů uvedlo, že domácí práce jsou v naší společnosti rozděleny bez ohledu na pohlaví. Že by domácí práce měly být rozděleny bez

²¹ HÖHNE, S. Harmonizace rodiny a zaměstnání – současné možnosti a jejich reflexe u mladé rodičovské generace. Část 3, Postoje a zkušenosti s harmonizací rodiny a zaměstnání rodičů dětí předškolního a mladšího školního věku. *VÚPSV* [online]. 2006, s. 15 [cit. 6. 2. 2024]. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_239.pdf

²² Ibid., s. 11.

²³ Názory veřejnosti na roli muže a ženy v rodině – únor 2016. *Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologický ústav Akademie věd ČR* [online]. [cit. 7. 2. 2024]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a2029/f9/ov160315b.pdf Tisková zpráva. Názory veřejnosti na roli muže a ženy v rodině – únor 2020. *Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologický ústav Akademie věd ČR* [online]. [cit. 7. 2. 2024]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5181/f9/ov200331.pdf

²⁴ Trendy sociálně politických mechanismů ovlivňujících genderové vztahy. *Vláda ČR – Oddělení lidských práv a ochrany menšin* [online]. 2016 [cit. 19. 3. 2024]. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/Trendy_PPM_FINAL.pdf

ohledu na pohlaví si oproti tomu myslí častěji ženy (72 %) než muži (52 %). Také 44 % respondentů si myslí, že domácí práce by měly vykonávat spíše ženy, tento názor zastávají výrazně častěji muži (62 %) než ženy (33 %).²⁵ Ohledně názorů na rozdělení činností v rodině, jako vaření, uklízení, péče o děti nebo nákup potravin, jsou považovány velkou částí respondentů za *ženské* činnosti. Za *mužské* činnosti jsou považovány finanční zajištění rodiny, usilování o kariéru, společenské funkce a starost o rozpočet.²⁶ Tzv. tradiční rozdělení rolí, dle kterého je žena tím, kdo pečuje o děti a domácnost, za současného upořádání pracovní kariéry, je v České republice podpořeno nedostatkem kvalitních a finančně dostupných zařízení péče o děti mladších tří let, s tím spojenou dlouhou rodičovskou dovolenou, nedostatkem podpory sdílení péče oběma rodiči,²⁷ nízkým využíváním flexibilních forem práce zaměstnavateli nebo zvyšujícím se věkem odchodu do důchodu a s tím spojené snížené možnosti hlídání dětí prarodiči. Příkladem, podíl dětí do tří let zapsaných do zařízení péče v České republice (9 %) je hluboko pod průměrem v Evropské unii (34,3 %). Počet odmítnutých žádostí o přijetí do mateřské školy se v České republice přitom každoročně pohybuje v desítkách.²⁸

2.2 Vliv mateřství na ekonomickou situaci

Mateřství má statisticky podstatný vliv na zvýšení genderového rozdílu ve mzdách. Literatura hovoří o tzv. motherhood penalty, což je pojem označující pokles příjmů v případě mateřství.²⁹ Tento pokles je mimo jiné možné vysvětlit tzv. znehodnocením lidského kapitálu, který má vliv na výši mzdy.

²⁵ Trendy sociálně politických mechanismů ovlivňujících genderové vztahy. *Vláda ČR – Oddělení lidských práv a ochrany menšin* [online]. 2016, s. 12 [cit. 19. 3. 2024].

²⁶ Ibid., s. 30–36.

²⁷ KLÍMOVÁ CHALOUPKOVÁ, J. Rozdělení domácí práce a hodnocení jeho spravedlnosti v České republice: existují rozdíly mezi manželskými a nesezdanými páry? *Sociologický časopis* [online]. 2018, roč. 54, s. 593–623 [cit. 2. 2. 2024]. Dostupné z: <https://sreview.soc.cas.cz/pdfs/csr/2018/04/05.pdf>

²⁸ Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030. *Odbor rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR* [online]. 2021, s. 24–25 [cit. 25. 3. 2024]. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf

²⁹ V případě otcovství naopak výzkumy ukazují nárůst příjmů tzv. fatherhood premium (či alespoň stagnaci).

Viz VOHLÍDALOVÁ, M., KRÍŽKOVÁ, A., POSPÍŠILOVÁ, K. Genderové rozdíly v odměňování a rodičovství: možnosti inovace ISPV. *Sociologický ústav Akademie věd ČR* [online]. 2023 [cit. 7. 2. 2024]. Dostupné z: https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/genderove_rozdily_v_odmenovani_a_rodicovstvi.pdf

Faktory určující výši kapitálu jsou zejména vzdělání, čas strávený v zaměstnání či funkci nebo pracovní zkušenosti. Čas strávený v práci a nabývání zkušeností jsou ovlivněny přerušением práce v důsledku těhotenství, mateřství a péče o děti. Soustavně zaměstnaný pracovník tak bude mít pravděpodobně vyšší mzdu oproti tomu, jehož práce je přerušovaná.³⁰ České výzkumy uvedené potvrzují, když ukazují na podstatný pokles mezd žen oproti mzdám mužů v reprodukčním věku. Ve skupině od 20 do 24 let činí rozdíl jen 8 %, od 20 do 29 let činí rozdíl 14 %. Tento rozdíl poté roste po 30. roce věku a maxima, tj. 27 %, dosahuje mezi 35–39 lety. Po 40. roce věku rozdíl klesá a ve skupině 50–54 let je rozdíl 15 %.³¹ Období před reprodukčním věkem i po něm se tedy vyznačuje menším rozdílem mezd. Pozoruhodná je i souvislost mezi přítomností, potažmo počtem dětí v domácnosti, a genderovými rozdíly ve mzdách. Genderové rozdíly ve mzdách ve věkové skupině 20–49 let se zvětšují s vyšším počtem dětí. V roce 2012 činil genderový rozdíl u bezdětných 15 %, u osob s jedním dítětem 20 %, se dvěma dětmi 32 % a třemi a více 36 %. Jak lze předpokládat, největší rozdíl je v případě malých dětí vyžadujících větší péči, s narůstajícím věkem dětí rozdíl klesá, ale ani v případě dospělého dítěte v domácnosti neklesne zcela. Konkrétně v mediánu měsíční mzdy je genderový rozdíl v případě nejmladšího dítěte ve věku 3 až 5 let 39 %, u nejmladšího dítěte ve věku 6 až 9 let je 37 %, u nejmladšího dítěte ve věku 10–18 let je rozdíl kolem 30 %. V případě, že nejmladší dítě v domácnosti je již dospělé, rozdíl klesá na 24 %. Podstatný vliv na výše uvedené rozdíly ve mzdách má jistě míra zapojení žen a mužů do pracovního procesu. Bezdětné ženy ve věku 25–49 let participují na trhu práce z 90 %, s narozením dítěte participace klesá na necelých 20 %.³² V datech Úřadu vlády České republiky sledujeme podobné výsledky, tedy, že u žen ve věku typickém pro rodičovství panuje nízká míra zaměstnanosti. Zmíněné procento dosahuje 84 % ekonomicky neaktivních žen ve věku 25–34 let a 70 % žen ve věku 35–44 let. Rozdíl v zaměstnanosti žen s dítětem mladším šesti let

³⁰ PYTLIKOVÁ, M. Rozdíly ve výši výdělků ve vztahu k mateřství a dítěti v rodině. Studie (Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu). *Gender Studies* [online]. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2015 [cit. 7. 2. 2024]. Dostupné z: [https://gender-studies.cz/download/IDEA_Studie_11_Rozdily_vydelku_ve_vztahu_k_materstvi%20\(2\).pdf](https://gender-studies.cz/download/IDEA_Studie_11_Rozdily_vydelku_ve_vztahu_k_materstvi%20(2).pdf)

³¹ Ibid., s. 10. Pozn.: autorka uvádí vlastní výpočty z dat SILC 2012.

³² Ibid., s. 10–16.

a žen bez dětí v roce 2017 činil 48,3 procentních bodů.³³ Podobné výsledky poklesu mezd v závislosti na genderu a počtu dětí přináší i další výzkumy. Jmenuji například výsledky dotazníkového šetření *GPG a rodičovství 2020*, ze kterého vyplývá, že mzda ženy klesá úměrně s počtem dětí, zatímco mzda muže se zvyšujícím se počtem dětí narůstá.³⁴

2.3 Sňatečné chování žen a mužů v České republice

S ohledem na výše uvedené genderové rozdíly ve mzdách a v míře zatížení péčí o děti a domácnost, se nabízí otázka sňatečného chování žen a mužů v České republice. Manželství, odhlédnu-li od jeho ostatních důležitých významů, totiž představuje sdílení statků, které za jeho trvání manželé nabyli, a také sdílení úsilí, které bylo k jejich nabytí potřeba vynaložit. Tyto statky jsou jak hmotné (úspory, nemovitosti, podíly ve společnostech aj.), tak i nehmotné (vychované děti, domov aj.). Skutečnost, že hmotné statky jsou mezi manžely sdíleny, zajišťuje zejména společné jmění manželů potažmo i dědění. Manželství tedy zabezpečuje vyrovnání zejména ekonomických nerovností, které by v důsledku rozdělení zmíněného úsilí (vynaloženého při dosahování statků) mezi manžely vznikaly. Nerovnostmi je myšleno snížení možnosti být ekonomicky aktivní, budovat kariéru, tvořit úspory, nabývat majetek. Z výše uvedených dat vyplývá, že v českém prostředí je stále žena pravděpodobněji tím, koho bude manželství v ekonomické rovině chránit, zejména pokud se do manželství narodí děti. V našem prostředí je také všeobecně vžitou tradicí, že návrh uzavřít manželství, tzv. žádost o ruku, iniciuje muž, načež žena jeho žádost akceptuje či nikoli.³⁵ Muž kupuje zasnubní prstýnek, který žena v případě kladné odpovědi nosí na levém prsteníčku. Uvedenou tradici ostatně dobře demonstruje znění zákona o právním postavení snoubenek a nemanželských dětí pozůstalých po účastnících národního boje za osvobození z roku 1948, které definuje snoubenku jako ženu, které

³³ Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030, op. cit., s. 25.

³⁴ VOHLÍDALOVÁ, KRÍŽKOVÁ, POSPÍŠILOVÁ, 2023, op. cit., s. 16.

³⁵ Pro účely této práce a zhodnocení aktuálních společenských okolností pominu celou historii zasnubování, když zasnoubení nebylo vždy aktem jen mezi mužem a ženou, ale vstupovala do něj role rodin, potažmo celého společenství. Krátce a výstižně je tato historie shrnuta zde: FRINTOVÁ, D., FRINTA, O. Zásnuby a jejich méně známé právní aspekty. In: ŠÍNOVÁ, R. a kol. *Pocta Milaně Hrušákové*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 58.

dal muž najevo svůj úmysl uzavřít s ní manželství, a která slib přijala.³⁶ Tato tradice je v novodobé společnosti do určité míry relativizována, a rozhodnutí uzavřít manželství je konečně společným rozhodnutím páru. Nelze však dle mého názoru zcela upřít pozornost vlivu, který může na sňatkové chování mít stále všeobecně dodržovaná tradice, dle které žena *čeká* na mužovo vyjádření úmyslu uzavřít s ní manželství.

Pozoruhodná je také rozdílnost mezi pohlavími, co se týká přístupu k uzavření manželství. I když níže uvedené výzkumy ukazují zejména u mladých lidí obou pohlaví podobně velkou vůli uzavřít manželství, je přesto o něco vyšší v případě žen. Na základě níže citovaných výzkumů lze uzavřít, že v našem společenském prostředí obecně o něco více preferují život v manželství ženy oproti mužům. Ve výzkumu *Sociální a ekonomické podmínky mateřství 2006*³⁷ uvedly tři pětiny neprovdaných matek, že před narozením prvního dítěte nevstoupily do manželství z důvodu odmítavého postoje svého druha, otce dítěte.³⁸ Zajímavé je i zjištění, že většina neprovdaných matek v citovaném výzkumu považuje za ideální rodinné uspořádání život v manželství. Jen jedna pětina respondentek označila za ideální formu nesezdané soužití.³⁹ Z průzkumu Centra pro výzkum veřejného mínění z roku 2009 vyplynulo, že svobodné ženy častěji plánují vstoupit do manželství než svobodní muži. Život v manželství plánovalo 74 % dotázaných svobodných žen a 52 % dotázaných svobodných mužů. Respondenti rozvedení či ovdovělí měli obecně nízkou motivaci uzavírat další manželství, ovšem i v těchto skupinách měly kladnější postoj k potenciálnímu manželství ženy.⁴⁰ Souhlasnější postoj žen k manželství vyplynul i ze zjištění výzkumu veřejného mínění Centra pro výzkum veřejného mínění z roku 2013, kde ženy v porovnání s muži častěji viděly hlavní výhodu manželství ve finanční

³⁶ § 2 Zákona č. 21/1948 Sb., o právním postavení snoubenek a nemanželských dětí, pozůstalých po účastnících národního boje za osvobození.

³⁷ HAMPLOVÁ, 2006, op. cit.

³⁸ CHALOUPKOVÁ, J. Vdát se nebo ne? Motivace vdaných a neprovdaných matek. In: HAMPLOVÁ, 2007, op. cit., s. 59–78.

³⁹ Ibid., s. 67–68.

⁴⁰ ŠAMANOVÁ, G. Partnerství, manželství a rodičovství. *Centrum pro výzkum veřejného mínění* [online]. Tisková zpráva, 2009 [cit. 4. 2. 2024]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a677/f9/100993s_ov100112.pdf

jistotě. Ženy více souhlasily s výroky, že svobodní mají ve společnosti menší vážnost a že nesezdaní lidé by spolu neměli žít.⁴¹

3 Nejvýznamnější právní otázky

V této kapitole nastíním nejvýznamnější právní otázky spojené s nesezdaným soužitím, zejména pokud se z něj narodí děti. Jedná se spíše o přehled než snahu obsáhnout tyto právní otázky komplexně. Vždy uvedu, jakým způsobem je daná otázka právně řešena, pokud jde o nesezdané soužití v porovnání s manželstvím. To z důvodu, že manželství je do jisté míry ochranný institut. Uvedené porovnání potom bude sloužit k tomu, aby bylo možné lépe identifikovat, kde ochrana nesezdaného páru chybí.

3.1 Nabývání a správa majetku⁴²

V nesezdaném soužití zásadně každý z páru nabývá do svého výlučného vlastnictví. Ustanovení o společném jmění manželů se nepoužije ani analogicky.⁴³ Druh a družka mohou při naplnění obecných zákonných podmínek nabývat společně do spoluvlastnictví (musí k tomu směřovat jimi vyjádřený úmysl, neexistuje domněnka spoluvlastnictví pro nesezdané⁴⁴). Nabývat do vlastnictví bude vždy ten, kdo právně jedná, např. uzavírá kupní smlouvu. Ten bude v praxi pravděpodobně plnit i platební povinnost. Zpravidla půjde o toho partnera, který je ekonomicky aktivní. Ohledně správy majetku jednoho z partnerů, tu vykonává vlastník dané věci. Nesjednají-li si to druh a družka, nemohou se ohledně správy výlučného majetku vzájemně zastupovat. Pokud by se věc nacházela ve spoluvlastnictví druhu a družky, potom záleží, zda se jejich podíly rovnají, případně má jeden nadpoloviční nebo

⁴¹ Postoje českých občanů k manželství a rodině – prosinec 2013. *Centrum pro výzkum veřejného mínění* [online]. [cit. 7. 2. 2024]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1689/f9/ov140120.pdf

⁴² V této podkapitole vycházím ze svého dřívějšího příspěvku, na který v detailech odkazuji. Viz ZATLOUKALOVÁ, L. Společné jmění partnerů? Aneb správa a režim jmění v nesezdaném soužití v porovnání se společným jměním manželů. In: JANOVEC, M., POHL, J., ZAHRAVNÍČKOVÁ, M., MALÝ, J., ŠÍP, J., FERFECKÝ, J. *Cofola 2020* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 610–627 [cit. 28. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola/2020/cofola2020.pdf>

⁴³ Neexistuje zákonné pravidlo, které by vznik společného jmění stanovilo, srov. rovněž usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 2666/2010.

⁴⁴ Srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 562/05.

i více než dvoutřetinovou většinu hlasů. Při rozhodování o správě věci má každý spoluvlastník hlas odpovídající velikosti jeho podílu. O běžné správě rozhodují prostou většinou podílů, o významných záležitostech dvoutřetinovou většinou, výjimečně se vyžaduje souhlas všech. Většinový spoluvlastník může vyloučit menšinového spoluvlastníka z užívání věci za současného vzniku práva na náhradu. Plody a užitky se dělí mezi spoluvlastníky dle velikosti jejich podílů.⁴⁵

Pokud se jedná o manželství (v zákonném režimu) nabývají za trvání manželství manželé majetek do společného jmění, neuplatní-li se některá ze zákonných výjimek. Do svého výlučného vlastnictví nabývá každý z manželů majetek spíše výjimečně, což odráží skutečnost, že manželé uspokojují hmotné i nehmotné potřeby společně, často za rozdělených rolí, což je nutné vyvažovat. Manželé v zákonném režimu spravují a užívají jmění společně, berou plody a užitky, hospodaří s ním. Manžel nemůže jednostranně vyloučit druhého z užívání společné věci. V běžných záležitostech se manželé vzájemně zastupují. V záležitostech ostatních jednají společně, nebo jeden se souhlasem druhého.⁴⁶

3.2 Výživné

Druh a družka nemají vůči sobě vyživovací povinnost. To platí až na jednu výjimku, kterou je výživné neprovdané matky.⁴⁷ Neprovdaná matka má vůči otci společného dítěte právo na výživu a současně na úhradu nákladů spojených s těhotenstvím a porodem. Výše výživného by měla pokrýt všechny odůvodněné potřeby matky, a to v přiměřeném rozsahu. Právo na výživu má neprovdaná matka pouze po dobu dvou let od narození dítěte.

Pokud jde o manželství, potom manželé mají po celou dobu trvání manželství vzájemnou vyživovací povinnost, a to do výše stejné hmotné a kulturní úrovně.⁴⁸ Rozvedenému manželovi může být přiznáno výživné v přiměřeném rozsahu i po rozvodu, pokud není schopen sám se živit, a tato

⁴⁵ § 115an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ § 708 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ § 920 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Dle mého názoru je nutné citované ustanovení vykládat tak, že právo na výživu by v případě otce výlučně pečujícího o dítě mladší dvou let, náleželo i otci vůči matce.

⁴⁸ § 697 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

neschopnost má původ v manželství (např. s ohledem na skončení péče o společné dítě). Ve specifickém případě dokonce i do výše stejné životní úrovně maximálně po dobu tří let od rozvodu.⁴⁹

3.3 Dědění

Druh a družka v rámci zákonné posloupnosti spadají pod *osoby žijící se zůstavitelem ve společné domácnosti nejméně po dobu jednoho roku*. Mohou tak dědit v rámci druhé, případně třetí dědické třídy. To znamená, že pokud druh-zůstavitel měl děti (společné, nebo např. z jiného vztahu), potom dědí děti v rámci první dědické třídy. Jeho druh či družka v takovém případě nedědí. Nemá-li zůstavitel děti, je podmínkou dědění v rámci druhé nebo třetí dědické třídy, aby druh-dědic spolužil se zůstavitelem ve společné domácnosti alespoň po dobu jednoho roku před jeho smrtí a současně pečoval o společnou domácnost nebo byl odkázán na zůstavitele výživou. Ve druhé dědické třídě však nemůže druh či družka dědit sám, jen společně s rodiči nebo manželem zůstavitele. Pokud těchto není, nebo dědictví odmítnou, nastupuje třetí třída dědiců.⁵⁰ Poslední možností, jak druh či družka může po zůstaviteli nabýt majetku, je na základě ustanovení o právu některých osob na zaopatření. Pro tento případ se musí jednat o matku zůstavitelova dítěte, která za něj nebyla provdána. Tato má pak právo na slušnou výživu až do konce šestého týdne po porodu. Případně, osobu, která požívala až do smrti zůstavitele bezplatné zaopatření v jeho domácnosti. Ta pak má právo na nutné zaopatření po dobu tří týdnů po smrti zůstavitele.⁵¹

Manželé dědí v první nebo druhé dědické třídě. Manžel tak dědí na rozdíl od druhu i v případě, že zůstavitel má děti. V první dědické třídě dědí manžel rovným dílem s dětmi zůstavitele. Ve třídě druhé potom dědí stejným dílem s ostatními dědici této třídy, nejméně však polovinu pozůstalosti.

3.4 Sociální zabezpečení

Podstatným rozdílem mezi manželstvím a nesezdaným soužitím je, že nesezdanému páru nenáleží v případě úmrtí druhého vdovský či vdovecký důchod jako manželům. Současně upozorním na skutečnost, která platí stejně pro oba svazky. Pokud jeden z nesezdaného páru nebo z manželů převážně pečoval

⁴⁹ § 760an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁰ § 1633an. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ § 1666 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

o děti a domácnost, a proto utlumil výdělečnou činnost, bude mít pro výpočet starobního důchodu nižší vyměřovací základ.⁵² Dle analýzy Ministerstva práce a sociálních věcí byla průměrná výše starobního důchodu žen na konci roku 2017 o 13,5 % (téměř 1 800 Kč) nižší než průměrný starobní důchod mužů (a to i po zohlednění souběžně vyplácených vdovských důchodů). Jako hlavní příčina byla označena rozdílná úroveň odměňování žen na trhu práce.⁵³ Na tyto rozdíly reaguje tzv. výchovné,⁵⁴ na které má od roku 2023 nárok ten z rodičů, který o dítě pečoval v největším rozsahu.⁵⁵

V případě manželů se v současnosti jedná také o tzv. společném vyměřovacím základu. Podle novely by se manželé mohli dohodnout, že jejich odvody sociálního pojištění budou za dobu trvání manželství započítané společně a rozděleny na dvě poloviny. To by vedlo v případě dlouhodobých manželství k tomu, že manželé budou mít stejný nebo podobný důchod. Jak totiž ministerstvo poukazuje: *„jeden z rodičů, zpravidla matka, se často v důsledku péče o děti méně zaměřuje na rozvoj profesní dráhy, celoživotně méně vydělává a má tak i nižší důchod.“*⁵⁶ Pro nesezdané páry tato možnost zamýšlena není.

4 Závěr

S tématem rodičovství a genderových rolí v rodině úzce souvisí téma rovnosti žen a mužů. Česká republika je signatářem Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979⁵⁷ sjednané na půdě OSN.⁵⁸ V úvodu

⁵² § 33 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Rozdílná úroveň důchodů mužů a žen. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 28. 3. 2024]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/968547/Duchody_pecujicich_uvodni_informace_podklady.pdf/97f9c541-1c92-8e33-2189-39eba400db5b

⁵⁴ § 34a zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵ Za dobu, kdy rodič výlučně pečuje o dítě, se pro výpočet důchodu používá individuální průměrný výdělek za dobu jeho pracovní aktivity. Nově by se mělo vycházet u prvních dvou narozených dětí z aktuální průměrné mzdy v ČR v daném roce. Tento mechanismus má nahradit tzv. výchovné.

Viz Zaměstnanci. Důchodová reforma. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2023 [cit. 28. 3. 2024]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/zamestnanci>

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 62/1987 Sb. o Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen. *Vláda ČR* [online]. [cit. 12. 3. 2024]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rp/dokumenty/umluva-o-odstraneni-vsech-forem-diskriminace-zen-19711/>

⁵⁸ Organizace spojených národů je mezinárodní organizace založená v roce 1945. Je mimo jiné platformou pro diskusi svých 193 členských států o společných záležitostech a platformou pro nalézání společných řešení. Dostupné z: <https://www.un.org/en/> [cit. 12. 3. 2024].

citované úmluvy členské státy společně konstatují, že „*úloha ženy při zachování rodu by neměla být základem pro diskriminaci, ale že výchova dětí vyžaduje rozdělení odpovědnosti mezi muže a ženy a společnost jako celek.*“ Toto konstatování považují za příléhavé i dnes, přes třicet let od vzniku této úmluvy. S ohledem na výzkumy uvedené v kapitole 2. můžeme i dnes pozorovat v souvislosti se zakládáním rodiny již zmíněnou tzv. motherhood penalty, tedy podstatné zhoršení ekonomické situace ženy po narození dětí.

S určitou mírou zjednodušení lze říct, že v případě páru s dětmi, je žena tím, kdo o ně pečuje, utlumuje kariéru a vzdává se ekonomické soběstačnosti (resp. se stává závislou na příjmu muže). Současně o vstup do manželství, které poskytuje ekonomickou ochranu, mají dle citovaných výzkumů u nás o něco větší zájem obecně ženy oproti mužům. Je to však muž, kdo tradičně navrhuje ženě sňatek. Žena se tak může poměrně snadno dostat do zranitelného postavení, pokud založí rodinu s mužem, mají společné děti, ale nevstoupí do manželství. Žena pečuje o děti, několik let není výdělečně činná (v závislosti na počtu dětí), stagnuje v kariéře. Muž pokračuje v kariéře, je výdělečně činný, zajišťuje rodinu finančně. Současně neexistuje společné jmění manželů, takže obecně jsou veškeré výdělky muže v jeho výlučném vlastnictví. Žena s ohledem na existenci společných dětí (nebo dětí muže z předchozího vztahu) po muži nedědí, a výše jejího starobního důchodu bude s ohledem na nižší výdělky snižena. Žena se tak po několika letech nesezdaného soužití, ve kterém pečovala o děti, může dostat do velmi špatné ekonomické situace. Literatura hovoří o tzv. feminizaci chudoby.⁵⁹

Slovy T. G. Masaryka⁶⁰ není ženská otázka, jako není jen otázka mužská, je otázka společnosti.⁶¹ Z mého pohledu je celospolečenským zájmem, aby ten nesezdaný partner, který převážně pečuje o děti, požíval právní a ekonomické ochrany. S příchodem dětí je zjevná existence slabší strany, spočívající zejména v poklesu schopnosti jednoho nesezdaného partnera být výdělečně

⁵⁹ RADVANOVÁ, S. Vyživovací povinnost s otazníky. *Právo a zákonost*. 1990, č. 8, s. 443.

⁶⁰ T. G. Masaryk, první československý prezident, byl velkým podporovatelem rovnosti žen a mužů.

⁶¹ MASARYK, T. G. *Moderní názor na ženu. Brožury a letáky příležitostné*. [Brno]: Zemská organizace pokrokových žen moravských, 1930.

činný v kombinaci se značnou délkou trvání takového omezení.⁶² Navíc je násobena s každým dalším společným dítětem. Přijetí speciální právní úpravy, která by slabší stranu v nesezdaných soužitích s dětmi ekonomicky chránila, je s ohledem na výše uvedené potřebné. Tato potřeba vyvstává zejména v otázce správy a nabytí majetku nesezdanými partnery, vzájemného vypořádání po ukončení soužití, v otázce dědění, výživného a v oblasti sociálního zabezpečení.

References

- BOELE-WOELKI, K., FERRAND, F., GONZÁLEZ-BEILFUSS, C., JÄNTERÄ-JAREBORG, M., LOWE, N., MARTINY, D., TODOROVA, V. *Principles of European Family Law Regarding Property, Maintenance and Succession Rights of Couples in de facto Unions*. Cambridge: Intersentia, 2019.
- ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. *Principy a východiska nového kodexu soukromého práva*. Praha: Linde, 2001.
- GREGOROVÁ, Z., KRÁLÍČKOVÁ, Z. Nesezdané soužití v právním řádu České republiky. *Právní rozhledy*. 1998, č. 5.
- HAMPLOVÁ, D. Děti na psí knížku?: mimomanželská plodnost v ČR. *Sociologický ústav Akademie věd ČR* [online]. 2007. Dostupné z: https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/hamplova_ed._-_deti_na_psi_knizku.pdf
- HAMPLOVÁ, D. Výzkum Sociální a ekonomické podmínky mateřství 2006. *Sociologický ústav akademie věd ČR* [online]. Dostupné z: https://asep.lib.cas.cz/arl-cav/cs/detail/?&idx=cav_un_epca*0043651

⁶² Komise pro evropské rodinné právo ve své publikaci na základě komparace evropských právních úprav definuje tzv. kvalifikovaná soužití. Těmi jsou soužití trvající alespoň pět let nebo soužití, ve kterých je i společné dítě. Komise, známá pod zkratkou CEFL, byla založena v roce 2001 a sestává se z akademických pracovníků z různých evropských zemí, zejména familíaristů a komparatistů. Dostupné z: <https://ceflonline.net/>
Publikace viz BOELE-WOELKI, K., FERRAND, F., GONZÁLEZ-BEILFUSS, C., JÄNTERÄ-JAREBORG, M., LOWE, N., MARTINY, D., TODOROVA, V. *Principles of European Family Law Regarding Property, Maintenance and Succession Rights of Couples in de facto Unions*. Cambridge: Intersentia. 2019, s. 55.

- HAVELKOVÁ, B., CIDLINSKÁ, K. Genderové aspekty neúspěchu českých návrhů zákonů upravujících náhradní výživné na dítě. *Gender, rovné příležitosti, výzkum* [online]. 2020, roč. 11, č. 1.
- HÖHNE, S. Harmonizace rodiny a zaměstnání – současné možnosti a jejich reflexe u mladé rodičovské generace. Část 3, Postoje a zkušenosti s harmonizací rodiny a zaměstnání rodičů dětí předškolního a mladšího školního věku. *VÚPSV* [online]. 2006. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_239.pdf
- HÖHNE, S. Změny v čerpání rodičovského příspěvku v demografických souvislostech. *Demografie* [online]. 2017, č. 59. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/46203820/H%C3%B6hne.pdf/53e76ce6-1bc9-4935-9624-8d71be3ce8d1?version=1.0>
- CHALOUPKOVÁ, J. Faktory ovlivňující dělbu domácí práce v českých domácnostech a hodnocení její spravedlnosti. *Sociologický časopis* [online]. 2005, roč. 41, č. 1. Dostupné z: <https://www.cceol.com/search/viewpdf?id=69647>
- KLÍMOVÁ CHALOUPKOVÁ, J. Rozdělení domácí práce a hodnocení jeho spravedlnosti v České republice: existují rozdíly mezi manželskými a nesezdanými páry? *Sociologický časopis* [online]. 2018, roč. 54. Dostupné z: <https://sreview.soc.cas.cz/pdfs/csr/2018/04/05.pdf>
- MASARYK, T. G. *Moderní názor na ženu. Brožury a letáky příležitostné*. [Brno]: Zemská organizace pokrokových žen moravských, 1930.
- MERHAUT, M. Sociokulturní problematiky nerovného postavení žen a mužů v dělbě práce. *FÓRUM sociální politiky* [online]. 2017, č. 5. Dostupné z: <https://www.rilsa.cz/clanek/sociokulturni-problematiky-nerovneho-postaveni-zen-a-muzu-v-delbe-prace/>
- PYTLIKOVÁ, M. Rozdíly ve výši výdělků ve vztahu k mateřství a dítěti v rodině. *Studie (Institut pro demokracii a ekonomickou analýzu)* [online]. Praha: Národohospodářský ústav AV ČR, 2015. Dostupné z: [https://genderstudies.cz/download/IDEA_Studie_11_Rozdily_vydelku_ve_vztahu_k_materstvi%20\(2\).pdf](https://genderstudies.cz/download/IDEA_Studie_11_Rozdily_vydelku_ve_vztahu_k_materstvi%20(2).pdf)
- RADVANOVÁ, S. Vyživovací povinnost s otazníky. *Právo a zákonost*. 1990, č. 8.

- ŠAMANOVÁ, G. Partnerství, manželství a rodičovství. *Centrum pro výzkum veřejného mínění* [online]. 2009. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a677/f9/100993s_ov100112.pdf
- VOHLÍDALOVÁ, M., KRÍŽKOVÁ, A., POSPÍŠILOVÁ, K. Genderové rozdíly v odměňování a rodičovství: možnosti inovace ISPV. *Sociologický ústav Akademie věd ČR* [online]. 2023. Dostupné z: https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/genderove_rozdily_v_odmenovani_a_rodicovsti.pdf
- ZATLOUKALOVÁ, L. Společné jmění partnerů? Aneb správa režim jmění v nesezdaném soužití v porovnání se společným jměním manželů [online]. In: JANOVEC, M., POHL, J., ZAHRADNÍČKOVÁ, M., MALÝ, J., ŠÍP, J., FERFECKÝ, J. *Cofola 2020*. Brno: Masarykova univerzita, 2020. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola/2020/cofola2020.pdf>
- ZEMAN, K. Nemanželská plodnost – demografický přehled. In: HAMPLOVÁ, D. *Děti na psi knížku?: mimomanželská plodnost v ČR* [online]. Praha: Sociologický ústav Akademie věd ČR, 2007. Dostupné z: https://www.soc.cas.cz/sites/default/files/publikace/hamplova_ed._-_deti_na_psi_knizku.pdf
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. 3. 2006, sp. zn. I. ÚS 562/05.
- Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 11. 2010, sp. zn. 28 Cdo 2666/2010.
- Zákon č. 21/1948 Sb., o právním postavení snoubenek a nemanželských dětí, pozůstalých po účastnících národního boje za osvobození, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 155/1995 SB., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

- Názory veřejnosti na roli muže a ženy v rodině – únor 2016. *Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologický ústav Akademie věd ČR* [online]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a2029/f9/ov160315b.pdf
- Nesezdaná soužití. *Český statistický úřad* [online]. 2014. Dostupné z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20541791/170227-14.pdf/27ebcd5e-95ba-4ef4-8c65-c2a9bc58f9d8?version=1.0>
- Pohyb obyvatelstva 1. pololetí 2023. *Český statistický úřad* [online]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/cri/pohyb-obyvatelstva-1-pololeti-2023>
- Postoje českých občanů k manželství a rodině – prosinec 2013. *Centrum pro výzkum veřejného mínění. Sociologický ústav Akademie věd ČR* [online]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a1689/f9/ov140120.pdf
- Rozdílná úroveň důchodů mužů a žen. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/968547/Duchody_pecujicich_uvodni_informace___podklady.pdf/97f9c541-1c92-8e33-2189-39eba400db5b
- Strategie rovnosti žen a mužů na léta 2021–2030. *Odbor rovnosti žen a mužů Úřadu vlády ČR* [online]., 2021. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/Strategie_rovnosti_zen_a_muzu.pdf
- Tisková zpráva. Názory veřejnosti na roli muže a ženy v rodině – únor 2020. *Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologický ústav Akademie věd ČR* [online]. Dostupné z: https://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c2/a5181/f9/ov200331.pdf
- Trendy sociálně politických mechanismů ovlivňujících genderové vztahy. *Vláda ČR – Oddělení lidských práv a ochrany menšin* [online]. 2016. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/dokumenty/Trendy_PPM_FINAL.pdf
- Unpaid Care Work: The missing link in the analysis of gender gaps in labour outcomes. *OECD Development centre* [online]. 2014. Dostupné z: https://www.oecd.org/dev/development-gender/Unpaid_care_work.pdf

Vybrané statistické údaje. Počet příjemců rodičovského příspěvku podle pohlaví. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/vybrane-statisticke-udaje>

Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 62/1987 Sb. o Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen. *Vláda ČR* [online]. Dostupné z: <https://vlada.gov.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/rlp/dokumenty/umluva-o-odstraneni-vsech-forem-diskriminace-zen-19711/>

Zaměstnanci. Důchodová reforma. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2023. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/zamestnanci>

Ženy a muži v datech 2023. *Úřad vlády ČR* [online]. 2024. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/rovne-prilezitosti-zen-a-muzu/Aktuality/FINAL-ZaMvD_2023_.pdf

42 % of births in the EU are outside marriage. *Eurostat* [online]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20200717-1>

Contact – e-mail

Lm.zatloukalova@gmail.com

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; doc. Mgr. Pavel Caha, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; prof. PhDr. Vít Hloušek, Ph.D.;
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;
PhDr. Alena Mizerová; doc. Mgr. Markéta Munzarová, Dr. rer. nat.;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.; prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.;
doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D. (předseda);
Mgr. Bc. Luboš Brim, Ph.D.; Mgr. David Čep, Ph.D.;
JUDr. Mgr. Jakub Harašta, Ph.D.; doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.;
JUDr. Bc. Terezie Smejkalová, Ph.D.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.;
JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

COFOLA 2024

část 2 – Výzvy současné sociální politiky

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců

**JUDr. Jana Komendová, Ph.D., JUDr. Michal Smejkal, Ph.D.,
doc. Ing. Eva Tomášková, Ph.D., doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D. (eds.)**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2024

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 760

1., elektronické vydání, 2024

ISBN 978-80-280-0653-2 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-280-0653-2

