

Reflexia hospodárskej krízy v pracovnom a sociálnom zákonodarstve

Reflections of Economic Crisis in Labour and Welfare Legislation

Sekcia pracovného práva Labour Law Session

Garanti sekcie/ Scholastic Referees:

JUDr. Michal Kuril, PhD.
JUDr. Mária Nováková, PhD.

Recenzenti / Reviewers of papers:

prof. JUDr. Robert Schronk, CSc.
doc. JUDr. Ján Matlák, CSc.

OBSAH / CONTENT

AGENTURNÍ ZAMĚSTNÁVÁNÍ – PROSTŘEDEK KE ZVÝŠENÍ ZAMĚSTNANOSTI NA TRHU PRÁCE

Michal Dittrich..... - 1444 -

MODERNIZATION EFFORTS IN THE HUNGARIAN PUBLIC SERVICE LEGISLATION – FOR OR AGAINST PUBLIC SERVICE?

Dorka Dóra..... - 1450 -

SOCIÁLNÍ STRATEGIE V OBDOBÍ HOSPODÁŘSKÉ KRIZE

Zdeňka Gregorová - 1460 -

PRACOVNOPRÁVNÁ LEGISLATÍVA A JEJ REAKCIA NA RIEŠENIE DOPADOV HOSPODÁRSKEJ KRÍZY

Juraj Hamulák..... - 1466 -

DIFERENČNÍ KLAUZULE

Jan Horecký - 1475 -

PARAMETRICKÉ ZMĚNY V SYSTÉMU DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ A EFEKTIVITA ZAVEDENÍ DŮCHODOVÉHO SPOŘENÍ PRO JEDNOTLIVCE

Ilona Kostadinovová - 1485 -

ZMENY V PLATENÍ POISTNÉHO NA SOCIÁLNE POISTENIE

Mikuláš Krippel..... - 1495 -

PODPORA MOBILITY PRACOVNÍKOV PROSTREDNÍCTVOM ZVÝŠENIA OCHRANY ICH DOPLNKOVÝCH DŮCHODKOVÝCH PRÁV

Jozef Kšišňan..... - 1507 -

VYBRANÉ PERSPEKTÍVY VÝVOJA PRACOVNÉHO PRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Michal Kuril..... - 1515 -

SOCIÁLNA OCHRANA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V OBDOBÍ HOSPODÁRSKEJ KRÍZY

Zuzana Macková - 1523 -

SOCIÁLNO - PRÁVNE DŮSLEDKY NEZAMESTNANOSTI

Ján Matlák..... - 1539 -

CULPA IN CONTRAHENDO V PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAŽÍCH

Jakub Morávek..... - 1546 -

LESK A BIEDA SLOVENSKEHO ZDRAVOTNÍCTVA

Mária Nováková - 1557 -

HOSPODÁŘSKÁ KRIZE A JEJÍ DOPADY V PRACOVNÍM A SOCIÁLNÍM ZÁKONODÁRSTVÍ Z POHLEDU ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

Jarmila Pavlátová..... - 1564 -

NÁSTROJE ŘÍZENÍ PRACOVNÍHO PROCESU Z HLEDISKA SOULADU S PRINCIPY SOUKROMÉHO PRÁVA

Jaroslav Stránský..... - 1570 -

NĚKTERÉ DOPADY PŘIJETÍ NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU DO OBLASTI PRACOVNÍHO PRÁVA

Eva Šimečková - 1579 -

RIGHT TO COLLECTIVE ACTIONS IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION: CASE ESTONIA

Gaabriel Tavits - 1587 -

ANTI-CRISIS REGULATION OF POLISH LABOUR LAW – NEW LAW, NEW SOLUTIONS

Tatiana Wrocławska - 1592 -

AGENTURNÍ ZAMĚSTNÁVÁNÍ – PROSTŘEDEK KE ZVÝŠENÍ ZAMĚSTNANOSTI NA TRHU PRÁCE

Michal Dittrich

Západočeská univerzita v Plzni, Fakulta právnická

Abstract: The paper is devoted to the topic of agency work and some selected private aspects related to the applicability of certain provisions prov.No.262/2006 Sb, Labor Code, as amended, focusing on the legal relationship established by the Agreement on secondment agency employees to the user. This paper concerns mainly questions the concept of invalidity of the said Agreement for the absence of the essential requirements laid down in § 308 ZPr.

Abstrakt: Příspěvek je věnován tématice agenturního zaměstnávání a některým vybraným soukromoprávním aspektům souvisejících s aplikovatelností některých ustanovení zák.č.262/2006 Sb, zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, se zaměřením na právní vztah založený Dohodou o dočasném přidělení agenturního zaměstnance k uživateli. Příspěvek se dotýká zejména otázky koncepce neplatnosti zmíněné Dohody pro absenci podstatných náležitostí zakotvených v ust. § 308 ZPr.

Key words: Employment agency, agency employee, member, employee relations, labor dependent, relative invalidity of the legal act, an absolute invalidity of the legal act, agreement on secondment agency employees to the user

Klíčová slova: Agentura práce, agenturní zaměstnanec, uživatel, pracovněprávní vztahy, závislá práce, relativní neplatnost právního úkonu, absolutní neplatnost právního úkonu, dohoda o dočasné přidělení agenturního zaměstnance k uživateli

1 ÚVOD

Příspěvek je věnován tématu "agenturního zaměstnávání", právnímu institutu, který byl zakotven do právního řádu za účelem podpory zaměstnanosti. Tento právní institut vychází z Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181 (o soukromých agenturách práce) dle sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 38/2003 Sb.m.s., a tento právní základ v rámci evropského prostoru byl dotvořen směnicí Evropského parlamentu a rady 2008/104/ES. Tento právní institut v jistém ohledu nepochybně umožňuje zaměstnavatelům se často vyrovnat pružněji s potřebou doplnit pracovní sílu v podniku a naopak na druhé straně pak takto založené vztahy se „zapůjčenými“ agenturními zaměstnanci i pružněji ukončit, zároveň co nejlevněji. Vůbec zakládání a ukončení pracovněprávních vztahů a administrativa s tím spojená je díky tomuto právnímu institutu, který je zakotven v rámci právního řádu České republiky v ust. § 307a až 309 zák.č. 262/2006 Sb. (dále jen „ZPr“), přenesen na jiný specializovaný subjekt, agenturu práce. Nutno úvodem rovněž uvést, že krom zákoníku práce je základem právní úpravy agenturního zaměstnávání zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. V zákoníku práce se pak nalézá především soukromoprávní úprava tohoto hybridního trojstranného právního vztahu, přičemž analýza v tomto příspěvku je zejména věnována této úpravě. Ke stabilitě v rámci pracovněprávních vztahů, které vznikají v rámci uvedeného trojstranného vztahu, nepochybně má přispívat i propracovanost a kvalita legislativního zpracování tohoto právního institutu. Tento příspěvek je právě věnován upozorněním na některé z mála problematických aspektů. Kvalita legislativního zpracování nepochybně s sebou nese negativní/pozitivní dopady do právní stability a postavení účastníků právního vztahu. Tudíž hlavním úkolem tvůrců právních norem je přistoupit k legislativní technice zpracování právních norem s odpovědností a propracovat instituty nejen v rámci jednoho z kodexů, nýbrž i v komplexu i s ostatními právními předpisy. Narážím tímto právě na otázku agenturního zaměstnání, které je svou hybridní povahou interdisciplinárním právním institutem, který zasahuje nejen do pracovního práva jako takového, ale právě i do oblastí občanského resp. ještě obchodního zákoníku a tudíž bylo nezbytné propracovat právní institut i z hlediska a ve světle těchto právních předpisů.

2 PRÁVNÍ ZÁKLAD PROBLEMATIKY AGENTURNÍHO ZAMSTNÁVÁNÍ

Materie agenturního zaměstnávání a jeho soukromoprávních aspektů je zakotvena a včleněna do zákoníku práce č. 262/2006 Sb. konkrétně do Hlavy V., části 13, počínaje ust. § 307a až 309. Hned v úvodu nutno vzpomenout, že ust. § 307a ZPr subsumuje právní vztah agenturního zaměstnávání pod režim závislé práce dle ust. § 2 ZPr. Tímto lze automaticky označit vztah agentury práce a zaměstnance a uživatele i za pracovněprávní dle ust. § 1 ZPr, i když bych z hlediska čistoty v systematice označil spojitost agenturního zaměstnávání se závislou prací již v úvodu např. v ust. § 2 ZPr.

Ustanovení § 307a ZPr hovoří cituji:

"Za závislou práci podle ust. § 2 se považují také případy, kdy zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (dále jen „agentura práce“) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u uživatele a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem."

Z výše uvedeného lze abstrahovat definici, kterou pak vyslovil doc. Pichrt následovně cit.: „agenturní zaměstnávání je jedním ze způsobů, právními prameny upraveného, zprostředkování zaměstnání vyhrazeného pouze agenturám práce, při kterém – na rozdíl od jiných forem zprostředkování zaměstnání – dochází k zaměstnání uchazeče (o zaměstnání) přímo zprostředkovatelem (agenturou práce) s cílem přidělit jej následně k uživateli, přičemž takto vzniklý pracovněprávní vztah mezi zaměstnancem a agenturou práce, který je naplňován následným přidělením zaměstnance k uživateli (tedy je realizovaný za úzké součinnosti tří subjektů) podřazujeme, s ohledem na jeho dočasnost, obsah a menší stabilitu, pod skupinu atypických zaměstnání, resp. dokonce mezi tzv. překerní zaměstnání.“¹

Pokud bychom odhlédli od veškeré odborné literatury, která již jednotlivé pojmy a instituty vysvětluje a neměl by tak výklad norem činit v praxi problém, přesto je nezbytné zpřesnit vlastní pojmosloví např. hned v úvodním ustanovení § 307a ZPr. Z textu ust. § 307a ZPr se totiž podává, že se dočasně přiděluje zaměstnanec k výkonu práce u jiného zaměstnavatele?!. Nutno však upozornit, že dále v textu se však již o žádném „jiném zaměstnavateli“ nehovoří a není zde ani uvedena žádná jiná vysvětlivka. Zákon již i napříště operuje pouze s pojmem „uživatel“, nikoliv s „jiným zaměstnavatelem“. Zde dle mého soudu chybí jasná indikace, že oním jiným zaměstnavatelem je míněn subjekt, pro který je dále užit pojem „uživatel“, čímž by se tato (byť banální) nesrovnalost v pojmosloví odklidila.

Následuje ust. § 308 ZPr. Zde se již dostávám k jádru problematiky, kterou je otázka právní úpravy, podle které má být posuzována platnost či neplatnost právního úkonu – dohody o dočasném přidělení zaměstnance k uživateli (dále jen „Dohoda“), která se paradoxně dotýká přímo zaměstnance. Nicméně tuto dohodu spolu uzavírá agentura práce a uživatel coby účastníci, kteří co do svého vzájemného postavení nepodléhají pracovněprávní úpravě. Zde tedy vyvstává otázka, ve světle kterých právních norem se posuzuje Dohoda a její platnost....podle pracovněprávní, občanskoprávní či obchodněprávní úpravy?. To je dle mého soudu otázka, na kterou je nutné hledat odpověď.

V ustanovení § 308 odst. 1 a 2 ZPr jsou upraveny náležitosti dohody agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce. Podle uvedeného znění § 308 odst. 1 musí obsahovat náležitosti níže v ustanovení uvedené, tj.:

- za a) je náležitostí identifikace zaměstnance,
- za b) druh práce včetně požadavků na odbornou či zdravotní způsobilost,
- za c) určení doby, po kterou bude zaměstnanec přidělen
- za d) místo výkonu práce
- za e) den nástupu do práce

¹ PICHRT, J. a kol. Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2013, 12 s.

- za f) informácie o pracovných a mzdových alebo platových podmienkach zamestnanca užívateľa, ktorý vykonáva alebo by vykonával rovnakú prácu ako dočasne pridelený zamestnanec, s prihliadnutím na kvalifikáciu a dĺžku odborných praxí (ďalej len „srovnateľný zamestnanec“)
- za g) podmienky, za ktorých môže byť dočasne pridelený zamestnancom alebo užívateľom ukončené pred uplynutím doby, na ktorú bolo sjednané zamestnanie u užívateľa,
- za h) číslo a dátum vydania rozhodnutia, ktorým bolo agentúre práce vydané povolenie na zprostredkovanie zamestnania

2. (druhým) odstavcom tohto ustanovenia § 308 ZPr je pre Dohodu vyžadovaná písomná forma.

Nelze než souhlasit s tím, že právní povaha dohody není teorií nazírána jednotně a bývá označována buď jako vztah obchodněprávní, nebo pracovněprávní, či hybridní.² Doc. Pichrt se kloní k závěru, že se v případě vztahu mezi užívatelem a agenturou práce jeví spíše jako obchodněprávní povahy³, s čímž nelze než souhlasit. Pro doplnění bych snad jen uvedl, že v úvahu připadá i možnost posouzení vztahu podle občanskoprávní úpravy v případě, že by namísto v pozici užívateľa nestál podnikatel (byť si v troufám tvrdit, že výskyt v praxi bude ojedinělý). Cílem tohoto příspěvku však není ani tak analýza, zdali právní vztah vzniklý mezi užívatelem a agenturou práce je vztahem pracovněprávním či obchodněprávním resp. občanskoprávním či hybridním, tato otázka jak uvedeno výše je stále předmětem probíhající teoretické diskuze. Ostatně se kloním k závěru, že se jedná o vztah obchodněprávní či občanskoprávní, který však vykazuje díky jeho obsahu, který se týká zamestnanců, jisté pracovněprávní prvky (viz. právě obsahové náležitosti Dohody).

Ústřední otázkou tohoto příspěvku je, zda-li lze posuzovat platnost Dohody (konkrétně v případě nedostatku náležitosti vyčtených ZPr) podle pracovněprávní, občanskoprávní či obchodněprávní úpravy?

Výkladové přístupy jsou dle mého soudu možné rozeznat dvojího charakteru, které připadají v úvahu, pouze jeden je však správný.

Prvním interpretačním východiskem a návrhem výkladu je posuzovat neplatnost (negotium nullum) v důsledku nedostatku podstatných (rovněž nezbytných⁴) náležitostí Dohody (a to i při vědomí, že právní vztah mezi užívatelem a agenturou práce jako takový nepodléhá pracovněprávní úpravě a není pracovněprávního charakteru) ve světle zákoníku práce.

Výkladový přístup sice zvláštní, nicméně dle mého soudu možný, bereme-li v úvahu, že se Dohoda dotýká ústředního prvku pracovněprávních vztahů – zamestnanec. Výše uvedené hned nemusí znamenat automaticky zařazení výše uvedeného úkonu za pracovněprávní ve svém celku. Je nutné důsledně při výkladu zkoumat a posoudit, zdali by bylo lze posuzovat daný právní úkon z části (upravené ZPR) podle zákoníku práce a z části, která se nedotýká zamestnanca a zákoníkem práce vyčtených náležitostí, pak podle příslušného ustanovení občanského resp. obchodního zákoníku.

Pokud bychom tedy rozvinuli a navázali na výše uvedenou tezi „děleného posuzování“ platnosti Dohody, pak bude nezbytné hledat odpověď v úvodních ustanoveních zákoníku práce. Základ právní úpravy neplatnosti právního úkonu je obsažen a řídí se dosud ust. § 18, § 19 ZPr a násl. ZPr. Na rozdíl od občanského zákoníku lze říci, že zákoník práce je primárně postaven na relativní neplatnosti právního úkonu, alespoň pokud jde o vady obsahu právního úkonu.⁵ Relativní neplatnost je založena podle současné právní úpravy ustanovením § 18 ZPr, které dopadá na danou otázku.

² PICHRT, J. a kol. Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2013, 118 s.

³ PICHRT, J. a kol. Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2013, 124 s. cit.: „...vztah mezi agenturou práce a užívatelem (podnikatelem) je dle našeho názoru povahy spíše obchodněprávní, náležitosti dohody uvedené v ZPr lze chápat jako výraz péče zákonodárce o to, aby v rámci uzavírání smlouvy došlo k dostatečnému určení předmětu závazků smluvních stran při reflektování potřebné úrovně ochrany „nejslabší“ strany realizačního trojúhelníku.

⁴ GALVAS, M., a kol., Pracovní právo, Masarykova univerzita PF, Brno : Munipress, 2012, 256 s.

⁵ GALVAS, M., a kol., Pracovní právo, Masarykova univerzita PF, Brno : Munipress, 2012, 103 s.

Ustanovení § 18 odst. 1 ZPr praví, že právní úkon se i přes vady jeho obsahu považuje za platný, pokud se ten, kdo je takovým úkonem dotčen, neplatnosti nedovolá, není-li v ust. § 19 stanoveno jinak.

Vzhledem k výše uvedenému je nezbytné se zabývat nejprve smyslem pojmu vady „obsahu“ právního úkonu. Prof. Bělina obsah právního úkonu vykládá tak, že jím je vznik, změna nebo zánik práv a povinností v pracovněprávních vztazích, které jednající svým projevem vůle sledoval a které pracovněprávní předpisy s takovým projevem spojují.⁶ JUDr. Stránský pod obsah právního úkonu zahrnuje veškeré náležitosti právního úkonu, krom předepsané formy právního úkonu,⁷ včetně náležitosti subjektu, vůle atd.⁸

Nehledě k tomu zůstává otázkou, zdali lze subsumovat pod dané ustanovení případ, kdy Dohoda bude pozbývat podstatnou náležitost. Jedná se v případě nedostatku náležitosti o vadu zakládající „obsahovou vadu“ předvídanou v ust. § 18 ZPr. a tudíž zakládající relativní neplatnost dotčeného právního úkonu, nebo by se jednalo v souladu s ust. § 19 písm. d) ZPr o neplatnost absolutní pro rozpor se zákonem a zároveň nenaplnění některé základní zásady pracovněprávních vztahů?

Zde bychom museli přistoupit k výkladu zejména za účelem zjištění smyslu a funkce ustanovení zakládající relativní neplatnost. Proti subsumpci pod ust. 18 ZPr jednak stojí imperativ příkazující zakotvit do Dohody náležitosti, tedy jedná se o právní normu (dle ust. § 4b ZPr) svým charakterem kogentní (v úvodní části ust. § 308 odst. 1 a v písm. b) relativně kogentní dle vymezení v ust. § 363 ZPr)⁹, což nasvědčuje absolutní neplatnosti Dohody v případě absence náležitosti. Absolutní neplatnost je upravena v ust. § 19 ZPr. Subsumovat by bylo lze pod ust. § 19 písm.d) ZPr, neboť jest evidentní, že nedostatkem náležitosti, která zcela jasným zákonným imperativem (§308 první část věty ZPr) musí být v Dohodě obsažena, zde absentuje, nepochybně tímto stavem odporuje zákonu (nebo jej obchází) a zároveň je naplněn i druhý z předpokladů pro aplikaci ust. § 19 ZPr, tzn. absence naplnění základních zásad pracovněprávních vztahů, když si v tomto směru uvědomíme, že Dohoda musí mít tyto náležitosti zakotveny k ochraně zaměstnance. Výklad shora naznačený ve světle uvedených argumentů není zcela od věci a daný výkladový přístup v tomto směru není ani vyloučen racionálně.

Proti uvedenému výkladovému přístupu však hovoří druhé výkladové východisko, že se v případě vztahu založeného mezi agenturou práce a uživatelem jedná spíše o obchodně právní resp. občanskoprávní vztah a jako takový by měl být jednotně posuzován podle příslušného právního předpisu.

Nicméně pro argument opačný podporující aplikaci ZPr stojí hned několik dalších násl. tezí.

Za a) Lze připustit v tomto směru, že se právní úprava pracovního práva vztahuje pouze na ty vztahy, které jsou označeny v jeho ust. § 1, Hlavě I., části I. ZPr. Zde ZPr v ust. § 1 písm. a) uvádí, že jím jsou upraveny právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, a tyto vztahy jsou pracovněprávními. Vycházíme-li z této výkladové teze stricto sensu, pak by nebylo lze na daný právní úkon Dohody vztáhnout pracovněprávní úpravu, neboť jednoduše závazkový vztah založený mezi těmito subjekty prostě a jednoduše nenaplnuje předpoklady vytčené zákoníkem práce. Nicméně, a od toho nelze odhlédnout, jedná se o závazkový vztah, který dle své definice dle ust. § 307a ZPr se přímo týká a ovlivňuje vztah mezi agenturou práce a uživatelem coby dvojice jednak zaměstnavatele de iure (v příp. agentury práce) a de facto (v příp. uživatele) na straně jedné a zaměstnance na straně druhé. Bylo by lze díky tomuto prvku dospět k závěru, že sice závazkový vztah ryze mezi agenturou práce a uživatelem není pracovněprávním vztahem, nicméně vzhledem k hybriditě trojstranného vztahu se zákoník práce za

⁶ BĚLINA M. a kol. Pracovní právo. 5. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha : C.H.Beck, 2010, 120 s.

⁷ Pozn. Aut. Neplatnosti pro nedostatek formy se dostalo úpravy v ust. § 20 ZPr.

⁸ STRÁNSKÝ, J., a kol., Zákoník práce s podrobným praktickým výkladem pro širokou veřejnost, Praha : Sondy s.r.o., 2012, 43 s.

⁹ PICHRT, J. a kol., Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2013, 123-124 s.

užití extenzivnějšího výkladu vztahuje i na tento právní vztah, potažmo samotnou Dohodu. Jen je nezbytné zodpovědět v jakém rozsahu a v které části?

Za b) Za úvahu rovněž stojí si odpovědět na otázku, z jakého důvodu by zákonodárce zakotvil podstatné náležitosti předmětné Dohody do ZPr, když by nedostatky těchto náležitostí (které jsou upraveny ZPr) a v důsledku toho vzešla neplatnost, se měla posuzovat podle právních předpisů, které jsou primárně postaveny kvalitativně na jiných systémových zásadách? Učinil tak z důvodu jeho zájmu na udržení komplexní úpravy v rámci jednoho právního předpisu (ZPr) nebo chtěl poskytnout vyšší důraz na ochranu zaměstnance díky pracovněprávní úpravě? Přikláním se k druhé variantě, i když zájem na udržení komplexnosti úpravy v rámci jednoho právního předpisu nepochybně při tvorbě musel hrát svou roli.

Za c) Navíc pro závěr o tom, že se má neplatnost Dohody v důsledku vad náležitostí posuzovat podle ZPr hovoří i skutečnost, že je Dohoda upravena jako smluvní typ v ZPr a z tohoto důvodu systematické jednoty výkladu by se měla neplatnost (ale pozor dle mého soudu jen v rozsahu nedostatků zákoníkem práce upravených náležitostí) posuzovat podle totožného právního předpisu.

Za d) Rovněž svědčí pro tento výklad i další argument, a to že náležitosti se dotýkají pouze a jen zaměstnance a na jeho ochranu jsou náležitosti vymezeny v ZPr, který je konstrukčně vystaven k ochraně slabší strany v daném vztahu – tedy zaměstnance, čímž opět se dohoda vzdaluje ostatním subsidiárně působícím právním předpisům.

Za e) V neposlední řadě argument, že díky imperativu v dikci úvodní věty dané hypotézy § 308 Zpr se jedná svou povahou ve smyslu ust. § 4a ZPr o kogentní ustanovení (resp. v úvodní části § 308 a písm. b) o relativně kogentní normu), tudíž že zákonodárce měl zřejmě v úmyslu postavit konstrukci absolutní neplatnosti, neboť veřejný zájem je na ochraně zaměstnance, pak nahrává závěru, že východiskem je posouzení dle ust. § 19 ZPr pro nedostatek náležitosti Dohody.

Za f) V neprospěch výkladu a posouzení platnosti dle obchodního zákoníku č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů.¹⁰ Svědčí i otázka: Bylo by lze podle obchodně právní úpravy zák.č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, nazírat na Dohodu bez podstatné náležitosti jako na neplatnou pro rozpor s kogentním ustanovením? V tomto bodě je nezbytné si uvědomit, že veškerá kogentní ustanovení jsou v závazkové části obchodního zákoníku zcela jasně a taxativně vymezena ve výčtovém ustanovení § 263 ObchZ. Výše uvedené je výrazem podpory silné autonomie vůle v oblasti obchodněprávních vztahů mezi podnikateli coby profesionály. Uvedené ustanovení nepřipouští jakékoliv doplnění či rozšíření extenzivním výkladem. Extenzivní výklad by byl v tomto směru dle mého soudu zcela nepřípustný a vůbec proti vůli zákonodárce. Ve světle uvedeného se pak klade zásadní otázka, zda by bylo možné takto vadnou Dohodu bez náležitosti vymínené zákoníkem práce dle obchodněprávní úpravy posoudit vůbec za neplatnou, pokud bychom připustili tezi, že se platnost dá posuzovat pouze a jen podle obchodního zákoníku? Opět otázka, která přímo vybízí k diskusi. Pokud veškeré racionální systémy výkladu selhávají, je nezbytné zřejmě přistoupit k výkladu ve prospěch pracovněprávní úpravy a tudíž svědčící k ochraně zaměstnance.

Pokud bychom tudíž připustili, že náležitosti dohody mezi uživatelem a agenturou práce budou upraveny v ust. § 308 ZPr a budeme posuzovat platnost (jen v rozsahu náležitostí dle ust. § 19 ZPr) a ve zbytku pak podle příslušné právní úpravy obchodněprávní či občanskoprávní, nelze toto výkladové hledisko označit za nesprávné. Vyloučeno není a judikatura Nejvyššího soudu ČR zatím k tomuto mlčí a vzhledem k nové koncepci, která přichází s Novým občanským zákoníkem (NOZ), zřejmě zůstane bez odezvy. Nicméně s ohledem ke specifičnosti daného institutu, který má prvky pracovněprávní a dotýká se postavení zaměstnance, pak v kontextu i se zásadami, na kterých je postaven právní řád ČR, tedy ochrana zaměstnance, bych se zřejmě klonil k výkladu výše naznačenému v zájmu ochrany zaměstnance.

¹⁰ Pozn. Aut.: zákon č. 513/1991 Sb. dále jen označení v textu i zkratkou „ObchZ“

3 ZÁVĚR

Závěrem bych uvedl, že zvyšování zaměstnanosti na trhu práce skrze shora označený právní institut předpokládá zcela čitelnou právní úpravu, díky které bude každý z adresátů mít možnost předvídat právní následky svého (proti) právního jednání. Domnívám se, že v tomto ohledu jsou v rámci zpracování agenturního zaměstnávání části, které vyžadují de lege ferenda korekce. Výše uvedenými úvahami bych zakončil tento příspěvek a věřím, že příspěvek přispěje k otevření diskuze na uvedená témata.

Použitá literatura:

BĚLINA M. a kol. Pracovní právo. 5. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha : C.H.Beck, 2010

GALVAS, M., a kol., Pracovní právo, Masarykova univerzita PF, Brno : Munipress, 2012

PICHRT, J. a kol., Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2013

STRÁNSKÝ, J., a kol., Zákoník práce s podrobným praktickým výkladem pro širokou veřejnost, Praha : Soudy, 2012

Seznam pramenů práva:

Úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce, ze dne 19.7.1997

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19.11.2008

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

zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Kontaktné údaje:

Mgr. Michal Dittrich

dittrich@akdf.cz

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Sady Pětatřicátníků 14

306 14 Plzeň

MODERNIZATION EFFORTS IN THE HUNGARIAN PUBLIC SERVICE LEGISLATION – FOR OR AGAINST PUBLIC SERVICE?

Dorka Dóra

University of Debrecen, Faculty of Law

Abstract: OECD's Report in 2011 envisioned a more efficient and successful public service as a reflection to the economic crisis. The Hungarian legislation interpreted this requirement as a need to make domestic public service employment cheaper and more flexible, therefore, in 2010, dismissal without reasoning was allowed. In 2011, as a slight change, legislation instituted dismissal titles previously unknown in the domestic public service including indignity, unsatisfactory work and loss of trust. In 2012 the whole of the public service legal relationship has been placed under uniform legal regulations while keeping these dismissal titles as well as dismissal due to collective redundancy. Contrary to the goals of the legal reform, these reforms were reflected in practice by causing mass dismissals. Through legal case analysis I will explore the legal dogmatic problems implicated by the termination titles, and will pronounce *de lege ferenda* recommendations to these problems. I will point out the fact that the domestic legislation is a unique "Hungarian-style solution", as opposed to the regulations found in Western-European and Eastern-Centre-Southern European states.

Key words: public service legal relationship, dismissal, indignity, loss of trust, crisis, Hungary

1 REASONS FOR CHANGE IN HUNGARIAN PUBLIC SERVICE RELATIONSHIP LEGISLATION IN VIEW OF THE LEGISLATOR'S INTENTIONS

All The revision of the public service career model is not a novelty in Hungary, as it is a frequent topic at the House of Parliament. After the political transition (1989), the legal relationship of public servants was first regulated in 1992. The reason behind the formation of this new law was that political and administrative functions were to be separated, since this is one of the requirements of a democratic state under rule of law. The Act aimed to create a staff of politically neutral professionals who exercise their skills with respect to legal regulations, serving the common interests. Keeping the traditions of Hungarian public law as well as the achievements of Western European legal progress in mind, it aimed to reach the outlined objectives in the mindset of a career system. As a result, it designed a merit-based career system which entitles public servants to pre-designed classifications and salaries after meeting set performance requirements, as a part of this system. The Act was modified roughly 80 times since its coming into effect, a fact which made the career system, based on certain career advancement, quite unpredictable. The economic world crisis of the 2000s affected the public service substantially, leading to mass dismissals in many countries. This problem was recognized by international organizations who tried to look for a solution. At the dawn of the 21st Century, OECD's annual reports start to focus more and more on the crisis, while drawing a clear picture of the state of public service in various countries. These reports show that the employment relations (considering working hours and salaries) of Hungarian public servants are all in all worse than those of the other countries, consequentially, modernization of Hungarian public service employment is a must in order to achieve a more efficient and successful operation. OECD, in its reports, urges the countries to introduce measures in order to reach efficiency and successfulness. The legislator recognized the need for reforms, and elevated public servants employed in the central administration under the effect of a new Act on government officials in 2010, an Act which instituted a dual public service regulation system. The legislation found that, after 20 years of public service practice post-transition, government officials enjoyed an unjustified level of protection, therefore, a new career system needs to be established for these officials. Reflecting on the economic crisis, the legislator placed its main focus on the flexibility and frugality of employment, especially regarding the conditions of the termination of the legal relationship.

2 CHANGES IN THE REGULATION CONCERNING TERMINATION OF THE PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONSHIP, 1ST CORNERSTONE: 2010

The Act on Government Officials promulgated on June 28th 2010¹, while remained in effect for a relatively short amount of time, made significant changes in terms of termination regulations concerning the officials' legal relationship. Through examination of German, Anglo-Saxon, Ex-Yugoslavian and Ex-Socialist states, I found that this Act provided a method of dismissal without reasoning for employers, a method hardly never-before-seen in Europe.² The reasoning behind the legislation was, given that the state as the employer under the public service relationship is constitutionally in a stronger role than officials, the same terms and conditions shall be applied to its termination legislation as the officials'. Since officials are entitled to renounce their legal relationship without reasoning, the employer shall be granted the same rights, with the same conditions. The dismissal terms were also modified negatively, as the officials' notice period was reduced to two months.³ The reason behind granting a notice period is just that the dismissed official's existential security shall be ensured until the time of re-employment. Many believed that the latent will of the legislator concerning the introduction of dismissal without reasoning was to be able to dismiss the officials who were appointed in the previous political system with the least level of legal protection and in the cheapest way possible. Numerous proposals were filed to the Constitutional Court where the Court was requested to announce the regulations concerning dismissal without reasoning to be declared in opposition to the Constitution.⁴ The CC found that the regulations in question are indeed violating the constitution, and declared that they shall be repealed, in the case of government official legal relationship effective on May 31st 2011 pro future, and in the case of public service legal relationship effective on April 7th 2011 ex nunc. In its reasoning, the CC found that these regulations are not in accordance with domestic constitutional principles, and are in indirect disharmony with European Union law, too. The greatest deficiency of these regulations was that they did not allow for legal remedy, therefore they led to abusive dismissals. Traditionally, the Hungarian public service is equipped with elements of the career system, the most important attribute of which is status security. Through the appliance of dismissals without reasoning, however, many careers were broken, thus resulting in a situation directly in opposition of the legislator's goals.⁵

3 2ND CORNERSTONE: 2011

The Hungarian legislator re-regulated the dismissal system with respect to the mentioned CC decision on June 1st 2011⁶ with the declared goal of regulating dismissal in a "predictable way, respecting the constitutional requirements and under reasons stipulated in law." All the while, the notions of flexible employment and thriftiness declared in the Magyary program shall be kept in mind as well. Serving these goals, three new dismissal conditions, namely official indignity, loss of trust and improper work were initiated.

A government official is deemed unworthy of office when "behaving in a way either in relation to his official work or in his private life that is capable of undermining the prestige of his job position or the reputation of his employer, or severely damages social trust in public service, and his further employment is not to be expected from the employer." The first draft of the Act emphasized conducts that are especially capable of resulting in indignity: these were conducts breaching the norms of impartiality, abstinence from external influence or professional ethics, however, these regulations were removed from the draft on short notice. A Code of Professional Ethics is missing, which could serve as a guideline to which conducts would result in indignity. The prompt judgment is

¹ LVIII. Act of 2010, removed from effect by the V. Act of 2012, Article 59. Subsection (1), starting from March 1st 2012.

² Examined countries: Germany, United Kingdom, Slovakia, Romania, Bulgaria, Serbia, Slovenia, Macedonia

³ Before June 28th 2011, the XXII. Act of 1992, Article 18. Subsection (1) offered 2 – 8 months of notice period.

⁴ Fehér József: Zsákmányrendszer, Humán Szaldó, 2010. 7. évf. 7 – 8. sz. 246 – 247. o.

⁵ Reasoning attached to the Psa. „*The main guarantee of the lifelong public service career road (lifelong career) is that the public service legal relationship may only be terminated in exceptional cases stipulated in law. administrative bodies may only decree dismissals in a narrow range, and even in these cases, they shall terminate the legal relationship with strict compliance with legal regulations and the clearly defined procedural rules.*”

⁶ Reasoning attached to the LII. Act of 2011

further made more difficult by the conducts of the breach of the employer's reputation and damaging the social trust in public service, conducts that require rather subjective deliberation of values. Economic labor law has long been using dismissal conditions like indignity, namely dismissal without notice, therefore it has a clear, well worked out judicial practice which may work as „case-law“ as well. In public service, the lack of judicial practice further makes the deliberation of lawfulness of dismissals due to indignity. Public service indignity and economic labor law's dismissal without notice also show similarities in terms of procedural rules, since the objective deadline for initiating procedures is one year, while the subjective deadline is fifteen days. In both cases, employment relationship is terminated immediately, and the right for severance payment is lost. The most problematic point of the Act is that the conduct resulting in indignity could also lead to disciplinary procedure, therefore, the employer is entitled to start this procedure in two years after the expiry of the indignity deadline. This also allows the employer to “take revenge” on the employee's unlawful conduct in two years' time even if the employer missed the one-year deadline set for determining indignity. Initiating disciplinary procedures have other aspects, too, which may be more beneficial, seeing that in this case, the employers' discretionary authority is broad, allowing for a free choice between a set of sanctions stemming from reprimand to loss of office.

I believe that the loss of trust as a dismissal condition is in harmony with the goals of a more flexible and cheaper public service. “The government official is expected to execute his tasks with professional loyalty to his superiors”, an obligation which, if breached, will result in dismissal through loss of trust. The Act gives an exemplifying list of cases which are to be regarded as professional loyalty, such as “commitment to the professional values set by the superior, creative cooperation with the superior and colleagues and carrying out tasks in a disciplined, professionally driven and straightforward way.”⁷ The Magyary Zoltán Program for Public Service Development, declared in 2011, wished to elevate public service on the grounds of good governance. It regards the professionalism and commitment to national interests of public servants as relevant elements of good governance, which shall shine through the career system and the work of the public servants. These mentioned national interests are set by the respective governments, and senior public servants shall relay them. In light of modern governance theories, the relationship between superiors and inferiors shall not be based on the superiors' power and the inferiors' submission, instead, superiors shall strive to get the inferiors' obedience and loyalty. The Public Service Act therefore “aims to create the requirements of choosing superiors as well as inferiors freely, based on a broad deliberation of professional aspects, building up the staff of public servants who enjoy the professional trust of their superiors and, as a result, they shall execute decisions with dedication to the values set before them.”⁸ It is a problematic fact that the values of public service are not decided by the professional audience, but instead by politics, which discredits the notion of status security stemming from the concept of the career system. The question arises whether loss of trust incurs if a public servant does not wish to dedicate himself to each and every value set before him, or if he chooses other values to follow. I believe this conduct will mean loss of trust, drawing conclusions by both the grammatical and teleological interpretation of the Act. Referring to loss of trust also might carry the danger of subjective judgment, a peril that is eliminated by the Act by stating “the reasons behind the loss of trust may only be provable facts which can be evidenced in the work or conduct of the government official in question.”⁹ The judicial practice of private employment clearly shows that personal sympathy or animosity may not serve as grounds for dismissal, this practice, however, may only be used in the case of public service in a limited extent, seeing that the notion of trust is to be interpreted completely differently under private employment. In terms of private employment, loss of trust shall be directly linked to the employee's conduct in relation to his employment relationship, which may mean a conduct resulting in damaging the employer's authority, breaching the obligation of cooperation, disrupting the workplace climate, losing the trust towards a superior¹⁰ or causing a criminal offence which is capable of losing trust¹¹.

I think that one dismissal condition may serve the notions of successful and knowledge-oriented public service, namely, improper work. A government official may be dismissed from office without deliberation on grounds of improper work if

⁷ Hazafi (szerk.): *A közzszolgálati tisztviselői törvény magyarázata*, Budapest, 2012, 146. p.

⁸ Hazafi, 2012, 146. p.

⁹ Aogo. 66. § (2)

¹⁰ EBH2007. 1723

¹¹ EBH 1999. 147

a) the carrying out of the government official's work tasks are of inadequate quality based on qualification, and

b) the government office has no other fillable vacancies that are adequate based on the government official's qualification, or the government official opts not to accept the vacancy offered to him by the employer.¹²

The Act's regulations expect the two conditions to be jointly existent: the fact of the government official's work being of not adequate quality being recorded by qualifications and the employer is unable to offer a vacancy to the government official at the government office prior to the dismissal, or the government official refuses the vacancy offered. At first sight, it may seem quite antagonistic why the Act requires employers to offer vacancies to government officials with proven improper work history, therefore, legal researchers have criticized these regulations by citing that, contrary to these regulations, the Act does not oblige employers to offer vacancies when terminating the employment relationship on grounds of economic reorganization.¹³ I do not share this widely recognized viewpoint, because I think that dismissal of a government official who is unable to carry out given specific tasks would be a too harsh sanction. In these cases, vacancies which are adequate in light of the qualifications shall be offered. Moreover, status security shall be further reinforced with regulations which ensure that the official remains within the public service as long as possible. Towards this end, *de lege ferenda* tolls should be granted which are capable of leading the government official who is incapable of carrying out given tasks back to being capable of filling his job position again. In Serbia, underqualified public servants are obliged to attend professional training under the Public Service Act.¹⁴ The Romanian method would also serve as incentive, which reclassifies underachieving public servants to a lower position.¹⁵ I also find the Macedonian alternative viable, too, which strips inadequate public servants of their allowances.¹⁶

After the political transition, the goal of the establishment of a more efficient public service has been set up, which made it necessary to set the number of staff employed in public service to the changing tasks. This led to a redundancy phenomenon, therefore, the regulations of collective redundancy has been institutionalized in January 1st 1998.¹⁷ The fluctuation of public service staff in Hungary showed that the alleged career system in Hungary is incapable to offer a lifelong status for its staff. Pruning of the domestic public service was doubtlessly a side effect of the economic crisis, I believe, however, that in some cases, dismissals might have been avoided. If a dismissal is eventually unavoidable, then a situation should have been formed where public servants may prepare for the search for employment and may live under appropriate living standards until their re-employment, and where the labor market is prepared to „handle” unemployed people in mass numbers. I will continue to elaborate on theoretic and pragmatic problems on the redundancies and reorganizations carried out in public service through legal case analysis, examining case law.

4 INTERNATIONAL OUTLOOK ON COLLECTIVE REDUNDANCIES

The legal institutions of collective redundancy and reorganization were transferred into the Public Service Act from the Labor Code, which consists of regulations regarding economic employment. The Directive on Collective Redundancies of 1998 served as a model, which was implemented as the following:

„If a redundancy needs to be executed by the decision of the House of Parliament, the Government, the senior officer of the institution that supervises a certain chapter of the National Budget or the senior officer of a government agency, and the government official's employment relationship gets terminated as a result; the activity in conjunction with the government official was employed has been discontinued by the government agency or the government official's employment relationship has been terminated due to reorganization;” and... “the number of government officials involved in the redundancies within 30 days amount to

¹² Országgyűlés: A közzszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CIXIC. törvény, Budapest, 2011, 1 – 126 p. 65 § (1)

¹³ Horváth, 2011: 77.

¹⁴ Republic of Serbia Secretariat For Legislation: Law on Civil Servants, no. 79/05. Belgrade, 2008. 1 – 47 p. Article 83.

¹⁵ The Parliament of Romania: Law no. 188/1999. Regarding the regulations of civil servants, Bukarest, 2000, 1 – 21 p. Article 62.

¹⁶ Republic of Macedonia: Law on Civil Servants 59/2000. Skopje, 2000, 1 – 16 p. Article 81.

¹⁷ Detailed reasoning attached to the Cl. Act of 1997., Article 16.

a) at least five officials, in the case of less, than 20 government officials employed;
b) at least ten officials, in the case of more, than 20, but less, than 100 government officials employed;

c) at least ten percent of the officials, in the case of more, than 100, but less, than 300 government officials employed;

d) at least thirty officials, in the case of more, than 300 government officials employed.” We request that you use uniquely „Arial“ font size 9 with alignment to the edges. Size 13 font is reserved only for the main title of your work. Use size 10 font for author’s name and for name of sending institution. Center the text only in the following cases: title of document, name of sending institution, charts, and margins. Feel free to use bold, italics or underline functions in the text of your work.¹⁸

The whole text of your work has to be single spaced.

Names of chapters and subchapters have to be in bold and they have to be numbered (the font size is always 9). Names of the main chapters have to be written in capital letters.

The Act contains few guarantees, namely two regulations: during a redundancy, employers are obliged to offer vacancies, and has to inform the state employment agency on the redundancy.

It is a frequent problem in practice that the discretionary authority of employers is rather broad, seeing that they may choose freely which public servant to dismiss. In this respect, I find the method of preparing a social plan, used in German and French legislatures to be applicable, meaning, in short, the principle of “First in, last out”.

I examined the private and public employment labor law regulations of a few Central-, Eastern- and Southern European countries if they allow for collective redundancies or not. This examination showed that the private employment regulations of Slovakia, Romania, Bulgaria and Slovenia, along with the Hungarian regulations, know the case of redundancy when the numbers of redundancies are defined in 30 days. The public service regulations of these countries do not recognize collective redundancies in harmony with the methods outlined in the Directive. The public service legislation of Western European countries are practically void of collective redundancy regulations, and, in bounds of private employment, use the case of redundancy when the employer dismisses 20 employees within 90 days. I will elaborate on my experiences regarding this international comparison. In the same way, I will also show problems I found in relation with the domestic practice of collective redundancies through judicial practice in my written study.

It appears that the Act tries to broaden the scope of redundancies as far as possible due to the fact that it states that 5 persons dismissed from a staff of 20 is a collective redundancy. It is a sad fact, however, that the Act does not call for the protection of the public servants dismissed due to collective redundancy, since it only stipulates one guarantee: namely, the obligation to inform the state employment service on the redundancy. This means that the employers are not obliged to consult with employee representatives, or to inform public servants on the redundancy in advance. In theory, collective redundancy does not necessarily lead to the dismissal of the public servant, since employers are burdened to offer vacancies, in practice; however, it is clear that usually no vacancies are there for the taking. The other distinctive practical problem is that employers are not burdened with giving heavy reasoning other than stating the economic reasons behind the dismissal, and is also not limited by anything when choosing which public servant to dismiss. In Germany and France employers prepare a social plan which contains the names of public servants who are to be dismissed, compiled with respect to social validity. In Anglo-Saxon countries, the notion of seniority is paramount at dismissals, that is, “first in, last out”. There are some countries who use the institution of outplacement, that is, there are advisory offices that help dismissed people with where and how to look for re-employment.¹⁹ In Hungary, employment centers are tasked with providing learning courses for job seekers, and to offer them jobs accordingly. In practice, however, only manual labor (painter, manicurist, etc.) is available, which is hardly suitable for a jobless public servant. I think that courses need to be held where really useful knowledge can be passed on (such as improving language skills), or courses where not practical knowledge is passed on, but rather the improvement of attributes and skills happen which allow for a higher quality work (such as verbal expression, precision, diligence or spelling skills, etc.).

I examined the economic and public service labor law regulations of a number of Central-, Eastern- and Southern European countries whether they recognize collective dismissals or not. The

¹⁸ Aogo. 67. § (2).

¹⁹ Prugberger Tamás – Kenderes György: Jogdogmatikai problémák a munka- és a közszolgálati jogviszony megszünése és megszüntetése szabályainál, Miskolci Jogi Szemle, 2009. 1. szám, p. 37.

analysis showed that the economic labor law regulations of Slovakia²⁰, Romania²¹, Bulgaria and Slovenia²² recognize, along with Hungarian labor law, the case of dismissals set in 30 days' time²³. In Serbia, collective dismissals have a broad effective range, since the regulations recognize both cases of redundancy.²⁴ The European Commission examined in a few countries how collective redundancy was regulated compared to the directive's regulations, and compiled its findings in 2009 in an Executive Summary. The Summary stated that Romania legislated redundancies in harmony with the directive, and it only lacked requirements to avoid any abuses by employers and employees' representatives.²⁵ Regarding Bulgaria, the Summary remarks that the Bulgarian labor law provides protection to the redundant workers that exceeds the requirements of the Directive.²⁶ The public service laws of these countries regulate redundancies as termination conditions. Slovakia's public service Act regulates the case of „reduction of the number of civil service posts due to systematization” not generally in public service, but rather in preparatory and temporary civil servants. I find it remarkable that the Act regulates: „in such a case, the civil service shall be entitled to compensation in the amount of five times his/her service salary”.²⁷ Therefore, public servants receive compensations which allows for their monetary sustainment. The public service Act of Romania allows dismissals with reorganization.²⁸ In such a case, the employer grants the civil servant of 15 calendaristic days' notice. The Act states as a preventive measure against dismissals that the employer “may consent to reducing working schedule up to 4 hours daily without any consequences under remuneration rights”.²⁹ Macedonia's public service regulates collective redundancies in the following form: „when reduction of competencies of the bodies or of the amount of work which results in the need for downsizing the number of civil servants and civil servant is not reassigned”. In this case, similarly to the Hungarian legislation, the public servant „may be reassigned within the same body to jobs in the same or a lower position”. Furthermore, no other guarantee regulations can be found within the public service Act which may concern the public servant.³⁰ Bulgaria's public service regulates collective redundancies by defining them as the following: „when closing down the administration and when the civil job position is cut down”. The Act aims to lessen detrimental consequences of the redundancies by stating that public servants „have the right to compensation for the period of unemployment, but no more than 2 months. A compensation for a longer period can be provided in an act of the Council of Ministers”. Also, as a further guarantee, the Act states that „if within this period the civil servant has been employed on another civil service with lower salary, he/she shall have the right to the difference for the same period”. When closing down the administration in which the civil servant has been employed the civil servant shall have the right to compensation amounting to as much nominal salaries.³¹ The Slovenian public service Act does not recognize collective redundancy in its traditional sense, but rather, reorganization: „The grounds for the termination of employment or transfer for the reasons of service shall be determined on the basis of amendments to the internal organization act and the jobs systematization” and reasons of service: „The employment of civil servants may be terminated and civil servants may be transferred to a work posts that fail to correspond to their titles for reasons of reduction in the scope of public tasks, the privatization of public tasks, for organizational, structural or financial reasons, and other similar reasons”.³² It handles the definition of persons involved in reorganization, establishment of the dismissal program, etc. exceptionally well. In Slovenia, case law has a large significance, because they elaborate on the Act's regulations. The Slovenian case law has made significant advancements, mostly in the terms of obligations of

²⁰ Slovak Republic's Labour Code Article 73.

²¹ Law no. 188/1999. Article 68.

²² No. 42/2002, Ur. l. RS, No. 103/2007, Employment Relationship Act Article 96.

²³ 98/59/EC directive of the European Commission, Article 1. Subsection (1), points a), b)

²⁴ Republic of Serbia no. 24/05, 61/05, 54/09 Article 153.

²⁵ Executive Summary (Romania), 2009. 5. p.

²⁶ Executive Summary (Bulgaria), 2009. 6. p.

²⁷ Slovak Republic's Labour Code Article 40. (2)

²⁸ Law no. 188/1999. Article 92. d)

²⁹ Law no. 188/1999. Article 93.

³⁰ 59/2000 of July 22, 2000 Article 82. (1) (2)

³¹ Bulgaria Civil Service Act, Article 106.

³² No. 020-05/98-20/8, Slovenia Civil Servants Act, Article 159.

employers and criteria of the selection of redundant workers.³³ In Serbia, public service legal relationship may not be terminated by collective redundancy, only one similar termination condition exists, if the state authority is abolished.³⁴

In contrast with the Central-, Eastern-, Southern Europe area, Western European states' (Netherlands, United Kingdom) economic labor law regards the case when an employer dismisses at least 20 persons under 90 days as a redundancy.³⁵ The institution of collective redundancies in the public service regulations of these countries is practically unknown.³⁶

5 THE MAIN PROBLEMATIC POINTS OF DOMESTIC COLLECTIVE REDUNDANCY IN JUDICIAL PRACTICE

5.1 March 2006, 18.M. 350/2004/24.

Fact basis: Plaintiff has been in a public service relationship with the defendant from 1998. The defendant informed the plaintiff by letter in 2003 that a government decree made a redundancy necessary, which affected the plaintiff's job position, too.

The court first examined if the redundancy was valid, and found that the redundancy took place, therefore the appliance of dismissal due to the Psa. Article 17. Subsection (1) Points a) and c) was reasonable. According to the general judicial practice, the measures of the employers are lawful when the reorganization tied to the redundancy affects the department of the employer where the employee carries out his work tasks. Within this department, the employer is free to choose which employees' employment relationship to terminate. The court generally outlined that, in labor law terms, "reorganization" also means the case when the redundancy leads to the termination or merging of job positions. Reorganization does not strictly mean changes within the organizational structure, either, but also the changing of a previous task allocation between job positions. (MJD.I. 115.) If the same or slightly changed work tasks are carried out by a smaller number than the initial staff, it is doubtlessly considered an internal reorganization. In order to the dismissal due to reorganization to be lawful, it is necessary to factually decide on the reorganization, the reorganization process to start, and the employee's job position to be affected as a result. (MJD. I. 124.) The court found that, in the specific case, the defendant was free to choose which employee to dismiss within the department affected by the redundancy, therefore, choosing the plaintiff on the basis of discontent with his work and conduct was sufficient. The defendant proved that he could not offer a vacancy which was adequate for the plaintiff in light of his qualifications, therefore, all in all, the defendant's conduct was lawful.

5.2 June 28th 2007, 28.M.5798/2004/31.

Fact basis: Plaintiff was employed from 1996 in a public service relationship, in the year before gaining pension rights, starting from 2003, he received the classification of chief senior official. The defendant dismissed the plaintiff in 2004 due to a redundancy order, referring to the Psa. Article 17. Subsection (1) Point a.).

The court did not find the dismissal's reasoning rational, since the redundancy order referenced in the dismissal document was not in effect at the time of the dismissal. The court made an informal remark that the dismissal was not to be considered a collective redundancy.

This case clearly shows that the court may not override the defendant's management. For this reason, the defense of the seniority of the public servant to be dismissed is offset by the employer's serious economic concerns which lead to the dismissal.

5.3 January 4th 2009, 4.M.56/2008/23.

Fact Basis: Plaintiff has been employed in a public service relationship at the defendant from 1994 with a high school graduate, and received a higher education degree in 2007. In 2007, a local council decree called for a redundancy within the defendant's organizational structure; therefore, the defendant dismissed the plaintiff, stating that his job position became unnecessary due to the reorganization process.

³³ Termination of Employment Relationships: The Legal Situation in Slovenia, 18. p.

³⁴ no. 79/05. Law on Civil Servants, Article 77.

³⁵ Prugberger – Kenderes, i.m.: p. 37.

³⁶ Prugberger – Kenderes, i.m.: p. 38.

According to judicial practice, the merging of job positions is considered a redundancy, that is, when the employer delegates the work tasks of the dismissed public servant to another public servant's work tasks without hiring a new public servant to carry these tasks out. In the present case, however, it became clear from the attached job descriptions that the plaintiff's work tasks have been delegated to three employees, two of which have been hired after the plaintiff has been dismissed. The plaintiff was awarded 794.400.- Ft of average earnings due to the sanctions of unlawful dismissal.

This case brings into light a serious deficiency of the Act, namely, the regulations do not determine unlawfulness when the employer hires new employees in the job positions of the dismissed employees' job positions. This calls for the theoretic deduction that if the employer hires new employees one day after the dismissal of the public servant, this conduct alone will make the dismissal lawful. This gap, however, was recognized by the judicial practice, thus, case law interprets such cases generally breaching the conduct of due use of rights, therefore causing unlawfulness. I think that in these cases, *de lege ferenda* it should be codified that the employers may not hire another public servant in the job position of the dismissed employee within one year's time, starting from the time of dismissal.

5.4 November 2006, 23.M.2894/2005/24.

Fact basis: The plaintiff was employed in a public service relationship from 1993 at the defendant. The defendant dismissed the plaintiff in 2004, referring to the government decision on administrative redundancy.

The court found that the plaintiff's dismissal factually occurred due to the administrative redundancy order, therefore it examined how the defendant's organizational structure should have been reorganized. In this respect, the court found it factual that the department that previously employed the plaintiff had been abolished, and its work tasks were delegated in part to a new department that was simultaneously established. The defendant hired a new employee to the new department after the dismissal of the plaintiff, since the defendant found that his skills and work experience were sufficient for the new work tasks that are to be carried out. Especially taking into account the fact that the defendant employer had to change its structure significantly both in organizational and in professional terms, he is entitled to the right to decide on the employment of sufficiently skilled employees in order to carry out his tasks. (BH. 2003/8. BH, 2006/30.).

In this particular case, the employer hired new employees in the place of the dismissed ones, which would prove to be unlawful on its own in light of the case law experiences described above. Case law, however, views dismissals as lawful when they occur with the hiring of new employees, but due to a reorganization of an administrative department.

It is clearly shown from the particular judgments that the court regards public service as an institution based on a career system, since in each case where the public servant has been the prevailing party (that is, his dismissal due to a redundancy was unlawful), it made the remark directly or indirectly that the breach of law affected a person employed in public service, and not one in a private employment. This is clearly evidenced in the highly ascertained amount of the average earnings, which was respectful to the time spent within the public service legal relationship. In cases where the public servant did not prevail (his dismissal due to a redundancy was lawful), the court has also considered the dismissed employees' time spent in public service. This led to a stricter deliberation of misconducts carried out by public servants, and, as a result, applied harsher sanctions. In these cases, really correctly, the court referred to the Act's general behavioral regulations and the higher expectations of society. In each case, the deliberation of the public servants' conducts needed and indirect interpretation, instead, I believe that a clarification of the Act's regulations related to termination would be far better, which would also facilitate jurisprudence.

The case law clearly shows that reorganizations and redundancies ordained on "thriftiness grounds" disrupt the borders of the closed system of public service, since both a public servant employed for a few years and his colleague with decades of employment history are equally affected by a redundancy. To solve this problem, I previously elaborated on the necessity of preparing social plans. I believe that dismissals due to a redundancy are far better received within the scope of private employment than in public service, due to the fact that the economic changes affected the competitive sector in a larger manner.

6 SUMMA SUMMARUM

In my study, I showed that, due to the economic world crisis, there have been mass dismissals in Hungary as well as in many other countries out of necessity within the public service. As a solution of this problem, the need for a more efficient and more successful public service as a viable alternative has been formed practically worldwide. This is clearly shown by the contents of OECD Reports as well as the particular segments within the public service regulations of the examined countries. The remedies of the effects of the economic world crisis were reflected in Hungarian public service regulations by taking measures in order to achieve a more successful and more flexible public service employment. Slightly late, but radical changes were induced, starting from 2010. The revision of the public service legal relationship sped up quickly, first, in 2010, the new standalone Act related to workers of the central administration was made. One of the most important consequences of this Act is the fact that the number of the public service staff has doubled, practically, however, the main regulations concerning public servants have been repeated. The other significant consequence which proved remarkable in the practical sense is that introduced the employer's right to dismiss employees without reasoning. This regulation, besides causing a huge uproar among the general populace, was contrary to the set goal of granting a secure career road for public servants, moreover, it was not harmonious with either European Union law or the domestic constitutional expectations. However, it is a doubtless fact that it resulted in converting public service employment to a more flexible and cheaper form, not only in the theoretic sense, but in practice as well. In 2011, after the CC decision on the dismissal without reasoning's breach of constitution, the termination regulations of the Act on Government Officials have been revised after brief preparations. I found that the newly introduced dismissal conditions are also incapable of serving the traditional notion of a career system within the domestic public service, still, the new Public Service Act of 2011 decided to keep them as well. Even though the new Act obliges employers to give a detailed reasoning behind the issued dismissals as a guarantee regulation, the dismissal conditions still offer a broad range to dismiss public servants. In connection to these problems, I also emphasized that the Act uses a terminology which is either hard to define clearly, or even if it was, it is crudely worked out (eg. good administration, trust, professional values). The domestic public service did not contain these conditions previously, and thus they have no worked-out interpretation practice which may serve as a point of reference during legal disputes over the regulations' application. These factors are further reinforced by the contradictions I implied at the given conditions. I also referenced the contradiction between official indignity and disciplinary procedures, and also suggested *de lege ferenda* as a solution to have the Act *expressis verbis* state that if the deadline to issue a dismissal based on indignity expires, disciplinary procedure against the public servant cannot be initiated. This cannot serve as a complete solution as well, since a given conduct can serve as a basis for determining official indignity and disciplinary procedures at the same time. This distinction is especially important because the *status quo* broadens the discretionary rights of employers so much that it may lead to abusive dismissals. Through an example, this is evident: one public servant gets dismissed on grounds of indignity, while the other gets the disciplinary sanction of withholding earning, all the while they both carried out the same misconduct. It is clear that the same breach of conduct resulted in harsher consequences in the case of the first public servant, as opposed to the second one. It would be more prudent in cases of official indignity if the Act contained a limitation that no disciplinary procedures may be initiated for the same misconduct after the one-year objective deadline has expired.

The dismissals due to loss of trust are especially problematic, since the deduction can be made both by the grammatical as well as the teleological interpretation of the Act that the questioning of the professional values that the respective governments wish to enforce will result in the dismissal of the public servant. This shows that the officials are in a quasi "executor" role, and the values set in the preamble of the Act, such as impartiality and independent servitude of the common interests, in danger. It is a problematic point that the Code of Professional Ethics, a document which catalogues the professional values, is missing to this day, which would be a necessity in order to establish and integrity-based and value-centric public service. Private employment also recognizes termination conditions similar to loss of trust, therefore the question arises whether the private labor law interpretation practice can be used via analogy as well. I showed through the judicial practice that loss of trust is interpreted radically differently in private and public employment. Another counter-argument against the validity of loss of trust is the fact that the appointment of public servants is tied to a strict application system, therefore I find this system capable of filtering applicants who are not capable of establishing mutual trust with the employer.

Dismissal due to improper work is induced by inadequately carrying out work tasks that is capable of factually deteriorating the establishment of an efficient public service. I applaud the legislator's intent that the employment of professionally unfit public servants in order to serve common interests is not acceptable. For the record, however, I do not share the opinion that if a public servant is found incapable of carrying out a certain work task, he should be compulsorily dismissed. I showed many alternatives to solve this problem in my study, namely, withholding earnings, reclassification under a lower rank, mandatory training, etc.

I implied that the use of collective redundancies do not fit inside the world of public service which offers status security, however, along with the other dismissal conditions, it may contribute to a more flexible and thriftier public service. I showed through judicial practice that the employer's discretionary authority is so broad that he can practically "create" dismissal causes at will. Dismissals due to economic reasons may doubtlessly occur from time to time, however, the guarantees stipulated in the competitive sector should be granted in these cases, too, at least, while the self-sustainment of the dismissed public servants could be granted through the social supply system. The use of mass dismissals varied between the examined countries, typically it is known within Central- Eastern- and Southern European states.-I believe that it is a pressure-inducing fact that the legislator aimed to follow the goals of maintaining a career system, a goal which has rich traditions in domestic law, and the goals of inducing more flexible and cheaper measures, which are made necessary by the ongoing crisis. It is without a doubt that the legislator accomplished the latter goal through the regulation of the legal relationship's termination conditions. This clearly shows that the newly introduced dismissal conditions give employers such a broad discretionary authority that is capable of undermining the trust placed in status security. Furthermore, the constant changes of public service regulations also acted against the following of a career system, seeing that the constant modifications disintegrated public service. All in all, the legal development of the Hungarian public service employment relationship designed a unique "Hungarian-way" method that is standalone among European states, and are so novel domestically that they hinder legal appliance in practice.

Bibliography:

JÓZSEF, Fehér: Zsákmányrendszer, In: Humán Szaldó, 2010. 247. pages

ZOLTÁN, Hazafi: A közszolgálati tisztviselői törvény magyarázata, Budapest, 2012. 146. pages

TAMÁS, Prugberger and GYÖRGY, Kenderes: Jogdogmatikai problémák a munka- és a közszolgálati jogviszony megszüntése és megszüntetése szabályainál, In : Miskolci Jogi Szemle, 2009. p. 37. pages

Contact information:

Dr. Nagyné dr. Dorka Dóra, III. year PhD student, correspondence course
dorka.dora.dr@gmail.com

Géza Marton Doctoral School of Legal Studies, University of Debrecen, Faculty of Law
Debrecen - Kassai street 26.

4028

Hungary

SOCIÁLNÍ STRATEGIE V OBDOBÍ HOSPODÁŘSKÉ KRIZE

Zdeňka Gregorová

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstrakt: V diskusním příspěvku se autorka zabývá problematikou sociální politiky v první řadě z pohledu Evropské unie, poukazuje na základní strategické cíle, vymezené v této souvislosti v dokumentech EU. Dále věnuje pozornost modifikaci těchto cílů v období hospodářské krize, zejména pak zaměření na flexibilitu pracovněprávních vztahů. Na základě obecného vymezení těchto pojmů se autorka věnuje i konkrétnímu aplikačnímu pohledu z hlediska české právní úpravy. Zkoumá některé instituty pracovního práva, které by bylo možno využít v období hospodářské krize se záměrem udržení zaměstnanosti zaměstnanců. Věnuje pozornost i některým otázkám sociálního zabezpečení, zejména nástrojům, které pomáhají řešit nepříznivé ekonomické dopady hospodářské krize a ztráty zaměstnání.

Klíčová slova: Sociální politika, hospodářská krize, flexibilita pracovněprávních vztahů, zaměstnanost, dávky pomoci v hmotné nouzi.

1 ÚVOD

Člověk v sobě od pravěku chová potřebu sociálního bezpečí, která je přirozenou vědomou i podvědomou konstantou lidského jednání. Zpočátku hledá ochranu a zabezpečení jen své fyzické podstaty, postupem času se však tato potřeba rozšiřuje i o bezpečí proti eventuelním rizikům hospodářského života a postupně krystalizuje požadavek zajištění určitého životního standardu a základních předpokladů rozvoje osobnosti člověka. V tomto procesu se jedná nejen o kvantitativní a kvalitativní změnu v uspokojování sociálních potřeb, ale současně i o změnu účasti státu v tomto procesu. Působení státu v oblasti zajištění sociálních potřeb člověka se mění od postavení, kdy stát nezasahuje do ekonomické a sociální sféry, až po postavení, kdy stát se výrazně sociálně angažuje, podporuje a reguluje sociální rozvoj. Stát, který se angažuje v sociálním rozvoji, si klade za cíl vytvořit určitý sociální systém ve jménu uskutečnění sociální spravedlnosti. Úlohou státu v sociální oblasti je pečovat o zabezpečení lidsky důstojného života (existenčního minima) pro každého. Tento stát je zavázán zachovávat sociální rovnost a spravedlnost a zvelebovat všeobecný blahobyt. Pojem "sociální" zavazuje stát, aby v určité formě zabezpečil občany při základních rizicích života, tedy v nemoci, při pracovním úrazu, nezaměstnanosti, invaliditě a ve stáří. Sociální stát nezabezpečuje jen základní práva, ale je povinen pozitivně jednat, vyvíjet "sociální aktivitu" a vytvářet sociální systém zaměřený na uskutečnění sociální spravedlnosti. Musí působit proti ekonomické nouzi každého okruhu občanů a přispívat ke spravedlivému vyrovnání mezi ekonomicky a sociálně slabšími a silnějšími.¹ Potřeba zajistit jedince v jeho sociálním bezpečí se samozřejmě stupňuje zejména v obdobích hospodářských krizí. Zde je potom nutno snažit se vytvářet a využívat všechny nástroje jak v oblasti pracovněprávní, zejména zaměstnanosti, tak i v oblasti sociální, především v oblasti sociální pomoci. Hledání nástrojů, jimiž by bylo možno zmírnit dopady hospodářské krize, probíhá nejen na úrovni národní, ale i na úrovni mezinárodní a unijní.

2 POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI EVROPSKÉ UNIE

Vztah Evropské unie k sociální politice může být charakterizován jako postupně se vyvíjející. Sociální otázky neměly zejména v první etapě existence Evropských společenství významnější úlohu. Původně převážil názor, že větší ekonomická integrace automaticky zlepší i sociální podmínky, a proto sociální otázky nemusí být výrazněji upravovány. Prioritou byla činnost v ekonomické oblasti a v základu pracovního práva a sociálního zabezpečení byla téměř výlučně ustanovení upravující volný pohyb pracovníků. Teprve v průběhu vývoje Evropských společenství se postupně ukázalo, že nelze předpokládat bezkonfliktní vývoj a fungování společného trhu, aniž by současně byly řešeny i otázky sociální, které mnohdy jsou naopak působením společného trhu

¹ Viz blíže Matlák J. *Právo sociálního zabezpečenia v historickom, súčasnom a európskom kontexte*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PrF UK, 1996, str. 10

prohloubeny. Začala být prosazována myšlenka oživení sociálního dialogu jako důležitého předpokladu hospodářského vzestupu.

Unijní politika zaměstnanosti vychází z ustanovení čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, v němž je stanoveno, že Unie směřuje k plné zaměstnanosti a bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu. Ustanovení čl. 145 Smlouvy o fungování Evropské unie pak stanoví, že členské státy a Unie pracují na rozvoji koordinované strategie zaměstnanosti a zejména na podpoře kvalifikace, vzdělání a přizpůsobivosti pracovníků a schopnosti trhů práce reagovat na hospodářské změny tak, aby bylo dosaženo cílů Unie.

Základní směry unijní strategie v oblasti zaměstnanosti byly vymezeny Lisabonskou strategií z roku 2000. Lisabonská strategie vycházela z toho, že Evropská unie si s ohledem na celosvětovou konkurenci, technologické změny, výzvy v oblasti životního prostředí a stárnutí populace uvědomila potřebu zvýšit svoji zaměstnanost, produktivitu a konkurenceschopnost, a zároveň posílit sociální soudržnost. V roce 2005 po přezkoumání základních cílů byla Lisabonská strategie obnovena a došlo k výraznějšímu zaměření na růst, větší počet a vyšší kvalitu pracovních míst.

Na základě Lisabonské strategie přijala Rada hlavní směry hospodářských politik a hlavní směry politik zaměstnanosti v rozhodnutí 2005/600/ES², které revidovala rozhodnutím 2008/618/ES³. Přijaté hlavní směry představovaly základ národních programů reformem a stanovily klíčové makroekonomické a mikroekonomické reformní priority. Z průběhu jejich realizace se však ukázalo, že vymezené priority nebyly dostatečně jasné a také nebyly dostatečně vzájemně provázané, což způsobilo omezení jejich dopadu na tvorbu vnitrostátních politik.

V souvislosti s finanční a hospodářskou krizí, která začala v roce 2008, došlo postupně k významnému úbytku pracovních míst, zvýšila se prudce nezaměstnanost a výrazně poklesly hrubé národní produkty. V reakci na tyto skutečnosti se ukázalo, že významné výsledky může přinést koordinace politik EU se zdůrazněním vzájemné provázanosti výkonnosti hospodářství a celkového stavu zaměstnanosti členských států. Tyto poznatky se promítly v nové strategii „Strategie Evropa 2020“, která vytyčila hlavní cíle, jež by měly umožnit Unii vyjít z krize a nasměrovat její hospodářství k inteligentnějšímu a udržitelnému růstu, podporujícímu začlenění, doprovázenému vysokou mírou zaměstnanosti, produktivity a sociální soudržnosti. Hlavní myšlenky strategie byly vysloveny v rozhodnutí Rady 2010/707/EU⁴ ze dne 21. října 2010 o hlavních směrech politik zaměstnanosti členských států, kterými jsou:

- zvyšování účasti žen a mužů na trhu práce, omezování strukturální nezaměstnanosti a prosazování kvality pracovních míst,
- rozvoj kvalifikované pracovní síly, která bude reagovat na potřeby trhu práce, a podpora celoživotního učení,
- zlepšování kvality a výsledků systémů vzdělávání a odborné přípravy na všech úrovních a zvyšování účasti na terciárním nebo srovnatelném vzdělávání,
- podpora sociálního začlenění a boj proti chudobě.

Cíle vytyčené v této strategii musejí naplňovat jednotlivé členské státy ve svých vnitřních sociálních politikách, a to jak v oblasti zaměstnanosti, tak i v oblasti sociálního zabezpečení. Primární – podle mého názoru – je vytváření podmínek pro udržení zaměstnanosti, protože zajištění příjmů ze zaměstnání je pro osoby nejdůležitějším nástrojem jejich ochrany proti negativním dopadům hospodářské krize. V této oblasti můžeme vidět dvě cesty – cestu směřující na podporu zaměstnavatelům tak, aby nemuseli rušit stávající pracovní místa, případně aby měli stimul k vytváření nových pracovních míst; druhou cestou je pak realizace dostatečného hmotného zabezpečení v případech, kdy dochází ke ztrátě zaměstnání a jedinec se dostává postupně do stavu hmotné nouze.

V oblasti udržení zaměstnanosti je výraznou cestou cesta směřující k větší pružnosti (flexibilitě) pracovních vztahů. Jedná se o jeden z moderních fenoménů, obvykle ještě spojovaných s druhou stranou mince, totiž se snahou zajistit potřebnou míru sociální jistoty. V takovém případě pak hovoříme o „flexicurity“, tedy zajištění vyšší míry pružnosti pracovních vztahů při zachování určité vymezené sociální jistoty.

Flexibilitou pracovního práva, respektive vyšší flexibilitou pracovního práva se – v obecné (neprávní) rovině – rozumí zejména umožnění rychlejších a méně omezených změn základních

² Úřední věstník L 205, 6. 8. 2005, s. 21

³ Úřední věstník L 198, 26. 7. 2008, s. 47

⁴ CELEX 32010D0707

pracovněprávních vztahů tak, aby zejména zaměstnavatelům umožňovaly reagovat na měnící se ekonomické podmínky, na úspěšnost či neúspěšnost jejich podnikání. Představa zaměstnavatelů – v nejostřejší podobě – obvykle vypadá tak, že pracovní právo by jim mělo umožňovat disponovat se svým souborem zaměstnanců bez jakýchkoliv omezení, stanovit pracovní a mzdové podmínky podle vlastní úvahy a zejména přijímat a propouštět zaměstnance rovněž bez jakýchkoliv omezení. Tuto hraniční představu pak označují za flexibilní pracovní právo.

Přijdeme-li z roviny obecné představy do roviny právní, pak jednoznačně musíme položit otázku, zda lze umožnit flexibilitu pracovního práva bez jakéhokoliv omezení anebo, zda existují objektivní hranice, v nichž se musí pohybovat jakékoliv představy o pružném právním úpravě. Základní hranicí, která omezuje pružnost právní úpravy v daném obecném smyslu, jsou – podle mého názoru – základní sociální práva, jež představují státem, ale i mezinárodním společenstvím garantovanou základní míru sociálního postavení jedince obecně, ale i postavení jedince v pracovním procesu. Mohli bychom proto poukázat na katalog základních sociálních práv tak, jak je obsažen v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, v Evropské sociální chartě (případně Revidované Evropské sociální chartě), v unijním právu, ale i např. v Listině základních práv a svobod v České republice a v Ústavě Slovenské republiky. Pojem flexibilita je tak doplňován pojmem sociální jistota (flexibility – social security), který se v odborných textech vyjadřuje zkrácenou podobou „flexicurity“ („flexijistota“ či „flexikurita“).

Pojem „flexicurity“ je pojmem, s nímž se setkáváme nejen na národní úrovni. Je to pojem, který má strategický význam na úrovni Evropské unie a je mu věnována mimořádná pozornost jako jednomu z klíčových cílů Evropské strategie zaměstnanosti i Lisabonské strategie. „Flexicurity“ je definována ve Sdělení Komise „K obecným zásadám flexicurity: větší počet a vyšší kvalita pracovních míst prostřednictvím flexibility a jistoty“⁵ jako integrovaný přístup spojující čtyři složky:

- pružnější a spolehlivější smluvní ujednání z hlediska zaměstnavatele i zaměstnance,
- strategie celoživotního učení, které zajistí neustálou přizpůsobivost a zaměstnatelnost zaměstnanců,
- aktivní politiky trhu práce za účelem snazšího přechodu do nového zaměstnání a
- moderní systémy sociálního zabezpečení poskytující přiměřenou podporu při změně zaměstnání.

Z výše citovaného sdělení Komise lze vyvodit i bližší představy naplňující jednotlivé složky zkoumaného pojmu. Podívejme se blíže především na první složku, tj. pružnější a spolehlivější smluvní ujednání pro zaměstnavatele i zaměstnance. Komise s opřením se o podklady OECD poukazuje na to, že existují různé skupiny zaměstnanců od těch, kteří mají zkušenosti s vysokou flexibilitou a malou jistotou, až po zaměstnance, kteří podléhají smluvním ujednáním, která je odrazují od přechodu do jiného zaměstnání, případně takové přechody zdržují. V této souvislosti poukazuje Komise i na to, že přísné právní předpisy na ochranu zaměstnanců před propouštěním z hospodářských důvodů vedou ke snižování počtu propuštění, ale současně také ke snižování počtu přechodů z nezaměstnanosti do zaměstnání, protože zaměstnavatelé často při přijímání nových zaměstnanců jsou vedeni úvahami o tom, jaké náklady by museli vynaložit, pokud by následně propouštěli.⁶ Komise rovněž konstatuje ve svém stanovisku, že příliš přísné právní předpisy na ochranu zaměstnanců před propouštěním vedou i k tomu, že zaměstnavatelé v praxi často využívají smlouvy, které zakládají pracovní vztahy s nízkou ochranou a navíc mohou tyto smlouvy směřovat k některým na trhu obtížněji uplatněným skupinám osob (absolventi škol, ženy, starší osoby, osoby se zdravotním postižením). Výsledkem takové situace je pak – podle názoru Komise – segmentace trhu práce, která negativně působí na přechody od nezaměstnanosti k zaměstnání se zachováním určité míry sociální jistoty.

Lze samozřejmě do jisté míry – podle mého názoru – přisvědčit Komisi v tom, že příliš rigidní právní předpisy na ochranu zaměstnanců před propouštěním mohou mít kontraproduktivní vliv na variabilitu pracovního trhu. Otázkou však je, jaké je kritérium přílišné přísnosti nebo vhodné přísnosti právních předpisů na ochranu zaměstnanců před propouštěním. Podle mého názoru a i z pohledu mezinárodních úprav⁷ nelze připustit propuštění zaměstnance zejména z pracovního poměru bez důvodu, ať již na straně zaměstnavatele anebo na straně zaměstnance.

⁵ KOM (2007) 359 v konečném znění, 27. 7. 2008

⁶ op. cit. s. 6

⁷ Např. Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 158 z roku 1982 týkající se skončení pracovního poměru z iniciativy zaměstnavatele.

Lze rovněž přisvědčit Komisi i v tom, že zaměstnavatelé raději využívají jiné právní formy výkonu závislé práce, v nichž ochrana zaměstnanců není příliš přísná anebo není téměř žádná (využívání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr). Zaměstnavatelé však využívají i jiné formy, které se navenek tváří jako samostatná podnikatelská činnost realizovaná v obchodně právních vztazích, avšak v řadě případů se jedná o zastírání skutečně závislé práce („Švarcsystém“). Boj proti zastírání výkonu závislé práce jinými formami quasi právních vztahů je nikdy nekončící, právní úpravy se proměňují, ale jistá míra nelegálních forem práce stále přetrvává.

3 NÁSTROJE ŘEŠENÍ KRITICKÝCH PROBLÉMŮ V OBLASTI ZAMĚSTNANOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

Na základě výše uvedených úvah a záměru politiky zaměstnanosti Evropské unie se nyní podíváme blíže na některé nástroje, jimiž by bylo možno řešit otázky zaměstnanosti s ohledem na snížení negativních dopadů hospodářské krize.

Rozhodně vhodnějšími nástroji řešení kritických problémů v oblasti zaměstnanosti jsou nástroje aktivní politiky zaměstnanosti, které bohužel neumíme příliš dobře využívat, ale také jejich využívání je daleko obtížnější. Do této oblasti patří zejména cílené programy zaměstnanosti pod gesci státu samotného (MPSV, Úřad práce), případně v rámci jednotlivých krajů. Existují však i nástroje, které jsou k dispozici přímo zaměstnavatelům a jsou upraveny v zákoníku práce samotném⁸, ale i v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

Mezi takové vnitřní nástroje, které může využít zaměstnavatel v případě, že mu klesá poptávka po jeho výrobcích či službách, je institut tzv. částečné nezaměstnanosti ve vymezení § 209 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“ nebo také „ZP“). Institut částečné nezaměstnanosti lze využít v těch případech, kdy lze předpokládat, že pokles poptávky po výrobcích či poskytovaných službách nebude příliš dlouhý. Podstatou uvedeného institutu je to, že zaměstnavatel, který nechce své zaměstnance propouštět, jim nebude po dobu dočasného poklesu poptávky přidělovat práci v rozsahu stanovené týdenní pracovní doby a vznikne tak na jeho straně z tohoto důvodu překážka v práci. Náhrada mzdy, kterou bude při překážce v práci zaměstnavatel poskytovat, musí činit nejméně 60 % průměrného výděлку. Uvedené opatření a výši náhrady mzdy může zaměstnavatel přijmout dohodou s odborovou organizací; v případě, že u něho odborová organizace nepůsobí, může tento krok učinit i samostatně ve vnitřním předpise. Vzhledem k tomu, že i při poklesu poptávky musí zaměstnavatel platit náhradu mzdy a další odvozy za zaměstnance (pojistné na veřejné zdravotní pojištění a pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti), což znamená, že bude stále vynakládat určité prostředky, nebude zřejmě – podle mého názoru – tento institut využíván dlouhodobě a často. Bohužel – podle mého názoru – zde zákonodárce učinil pouze první krok k využití institutu, který je v Evropě běžný a je známý pod názvem „kurzarbeit“; jako takový je využíván zejména v sousedním Německu. Podstatou uvedeného institutu je to, že stát na sebe – velmi zjednodušeně řečeno – přebírá část nákladů vynakládaných zaměstnavatelem na mzdy pro zaměstnance, a to ve formě dílčí dávky zaměstnancům, u nichž došlo k definovanému poklesu výděлку, případně se stát podílí i na úhradě pojistného.⁹

Další nástroj, který zákoník práce upravuje pro případy hospodářských potíží zaměstnavatele, je institut hromadného propouštění podle ustanovení § 62 a násl. citovaného zákona. I když při hromadném propouštění je zaměstnancům poskytováno odstupné a jsou tak pro určité období hmotně zajištěni, nelze – podle mého názoru – tento institut považovat za přímý institut, který by aktivně řešil problém nezaměstnanosti v období hospodářské krize. Na druhou stranu však lze akceptovat, že tento institut alespoň částečně bude řešit hospodářské problémy zaměstnavatele.

Dalším nástrojem, který může být využit ke snížení rizika ztráty zaměstnání, je rekvalifikace zaměstnanců tak, aby odpovídala měnícímu se výrobnímu programu zaměstnavatele. Zde se již může projevit i aktivní přispění státu pro řešení otázek nezaměstnanosti ve formě úhrady nákladů rekvalifikace Úřadem práce, a to na základě dohody uzavřené mezi zaměstnavatelem a Úřadem

⁸ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Blíže k institutu „kurzarbeit“ např. Samek V. Odborový pohled na flexibilní formy práce. In sborník *Pracovní právo 2010: Flexibilní formy zaměstnávání*. Brno: MU, 2010, s.166 a násl. dostupné z <http://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2010/>

práce, případně zaměstnavatelem, rekvalifikačním zařízením a Úřadem práce podle ustanovení § 110 zákona o zaměstnanosti.

Přes veškeré uvedené instituty však v obdobích hospodářské krize dochází ke značnému zvýšení počtu osob bez práce, které jsou odkázány na dávky, a to podporu v nezaměstnanosti a při dlouhodobějším trvání daného stavu pak na dávky pomoci v hmotné nouzi. Bohužel však doprovodným jevem dlouhodobé nezaměstnanosti je ztráta pracovních návyků jedince, pro něhož je potom velmi obtížné zapojit se případně zpět do pravidelného výkonu práce. Stát by se měl – podle mého názoru – aktivní politikou zaměstnanosti snažit vytvářet byt' příležitostné pracovní příležitosti, které by pomohly udržet pracovní návyky jedince. Zákon o zaměstnanosti sice zná nástroje, jako jsou (ustanovení § 104 odst. 2):

- rekvalifikace,
- investiční pobídky,
- veřejně prospěšné práce,
- společensky účelná pracovní místa,
- překlenovací příspěvek,
- příspěvek na zapracování,
- příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program;

jimiž lze zaměstnavatelům poskytnout příspěvky na vytvoření pracovních míst pro veřejně prospěšné práce či na vytvoření společensky účelných pracovních míst, případně na zapracování; zná i příspěvky pro pomoc zaměstnavatelům při úhradě mzdy v souvislosti s řešením hospodářských potíží. Chybí však – podle mého názoru provázanost a nedostatek stimulace nezaměstnaných, aby se na veřejně prospěšné práce hlásili, stejně tak aby subjekty, zejména obce taková pracovní místa vytvářely.

V právní úpravě zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění platném do 31. 12. 2011, existovala provázanost při posuzování stavu hmotné nouze na vlastní přičinění osoby žádající o dávku pomoci v hmotné nouzi, zejména pak na využití možnosti zvýšit si příjem vlastní prací. Využití této možnosti se pak projevovalo v navýšení hranic při výpočtu příspěvku na živobytí. Zákonem č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byla však tato vazba zohledňující vlastní aktivitu nezaměstnaného zrušena („balíček“ řešení krizových situací). Stejným zákonem byl ustaven institut „veřejné služby“¹⁰, který byl realizován jako bezplatný, avšak zákonem o zaměstnanosti¹¹ byl uchazečům vedeným v evidenci uchazečů o zaměstnání stanoven jako povinný pod sankcí vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) bylo nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. listopadu 2012, publikovaným pod č. 437/2012 Sb. zrušeno s odvoláním na zákaz nucené práce¹². Nová právní úprava, která by dále umožňovala zachovávání pracovních návyků a vedla osoby zařazené v evidenci uchazečů o zaměstnání k vlastní aktivitě, zatím neexistuje.

Ukazuje se bohužel, že v období hospodářské krize, kdy vzrůstá nezaměstnanost a klesají příjmy státního rozpočtu, je základním řešením úspora výdajů státu, avšak velmi často se tato úspora projevuje jako úspora na mandatorních výdajích státu v oblasti sociálního zabezpečení. V naší úpravě se tento přístup projevil jak v oblasti nemocenského pojištění (např. poskytování nemocenského až od 22. dne dočasné pracovní neschopnosti), tak i v oblasti důchodového pojištění (např. snížení valorizace důchodů), ale i v tradičních státních nepojistných systémech (např. zrušení sociálního příspěvku, úprava porodného, omezení příspěvku na péči a další). Státu chybí prorůstová politika, která by vedla k vytváření pracovních míst a stimulaci osob k využívání příležitostí vlastního příjmu.

4 ZÁVĚREM

Hospodářská krize postihuje všechny oblasti, zejména pak je-li dlouhodobá, to však neznamená, že společnost a stát by měly rezignovat na hledání cest, jak pomoci svým subjektům překonávat negativní dopady této krize do jejich ekonomické a sociální sféry. Argument, že všichni

¹⁰ Viz ustanovení § 18a zákona č. 111/2006 Sb. ve znění novely zákonem č. 366/2011 Sb.

¹¹ Viz ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 9. 12. 2012

¹² Srovnej blíže body 237 – 261 nálezu Ústavního soudu č. 437/2012 Sb.

v době krize se musí uskrovnit, není akceptovatelný vzhledem k různé sociální úrovni jedinců. Nelze se uskrovnovat tam, kde se jedinec dostává na práh sociální chudoby, která sebou nese i další negativní dopady do společenského života takového jedince.

Použitá literatura:

MATLÁK J. Právo sociálneho zabezpečenia v historickom, súčasnom a európskom kontexte. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PrF UK, 1996

SAMEK V. Odborový pohľad na flexibilní formy práce. In sborník Pracovní právo 2010: Flexibilní formy zaměstnávání. Brno: MU, 2010, dostupné z <http://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2010/>

Kontaktní údaje:

Prof. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc.

Zdenka.Gregorova@law.muni.cz

Právnická fakulta MU

Veveří 70

611 80 Brno

Česká republika

PRACOVNOPRÁVNA LEGISLATÍVA A JEJ REAKCIA NA RIEŠENIE DOPADOV HOSPODÁRSKEJ KRÍZY¹

Juraj Hamulák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The post discusses the fundamental changes in labour legislation, which the legislature seeks to alleviate the effects of the economic crisis on the labour market in the Slovak Republic. Brings insight into the changes in the relevant institutes of the labour code, which have an impact on the stability of the labour market. Describes the changes in the legislation of selected measures of the State of the labour market. Analyzes changes in the nature of law of illegal work and illegal employment.

Abstrakt: Príspevok pojednáva o zásadných zmenách v pracovnoprávných predpisoch, ktorými sa zákonodarca snaží zmierniť dopady hospodárskej krízy na trh práce v Slovenskej republike. Prináša pohľad na zmeny v podstatných inštitútoch Zákonníka práce, ktoré majú vplyv na stabilitu trhu práce. Popisuje zmeny v právnej úprave vybraných opatrení štátu na trhu práce. Analyzuje zmeny v charaktere právnej úpravy nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

Key words: unemployment, labor law, the right to work, active labour market measures

Kľúčové slová: nezamestnanosť, pracovné právo, právo na prácu, aktívne opatrenia na trhu práce.

1 ÚVOD

Pracovnoprávna legislatíva je jednou z tých častí slovenského legislatívneho procesu, ktorá vo svojej podstate najväčšou mierou ovplyvňuje spoločenské vzťahy nie len v čase hospodárskej krízy. Právne predpisy, ktoré upravujú pracovnoprávne vzťahy priamo pôsobia na správanie sa subjektov na trhu práce. Práve v období hospodárskej krízy je vnímanie mantinelov a spôsobov správania sa na trhu práce omnoho citlivejšie. Úlohou pracovnoprávnej legislatívy by malo byť veľmi úzkostlivo dbať na charakter pracovnoprávných vzťahov, ako aj na postavenie subjektov (zamestnancov, resp. zamestnávateľov). Zvláštnu pozornosť si vyžaduje právna úprava v intenciách tzv. legislatívy ochrany zamestnanosti², ale aj právna úprava tzv. služieb zamestnanosti. V pracovnom práve súčasnosti však platí, že proces prijímania a zmien právnych predpisov pre oblasť pracovného práva nie celkom korešponduje s touto požiadavkou. Oblasť pracovného práva je „lukratívnu“ tematikou politických predstaviteľov štátu, ktorí dovolím si uviesť, zneužívajú túto tému na získavanie politických bodov. Výsledkom tohto paradoxného správania sa nositeľov zákonodarnej moci v štáte je až neúnosná hypertrofia pracovnoprávnej legislatívy. Tá sa prejavila v posledných rokoch nie len v častých zmenách v základnom pracovnoprávnom predpise v zákone č. 311/2001 Z.z., Zákonníku práce v znení neskorších predpisov (ďalej len Zákonník práce), ale aj v mnohých iných predpisoch, ktoré predstavujú základ pracovného zákonodarstva v Slovenskej republike. Nestálosť a krátkodobosť právnej úpravy vybraných inštitútov pracovného práva spôsobuje neistotu na trhu práce, bez ohľadu na to, či sa týka postavenia zamestnancov, zamestnávateľov, alebo orgánov štátu, ktoré vstupujú do pracovnoprávných vzťahov. Platí premisa, že pracovné zákonodarstvo by malo reflektovať na dopady hospodárskej krízy presným a určitým spôsobom, len s malými zásahmi do existujúcej právnej úpravy. Právna úprava v Zákonníku práce, či obdobných právnych predpisoch by mala obsahovať inštitútu a spôsoby reagovania na „turbulencie“ na trhu práce bez ohľadu či sa spoločnosť nachádza v hospodárskom úpadku, alebo nie. Trh práce musí byť schopný reagovať na dopady hospodárskej krízy aj v čase hospodárskej

¹ Tento príspevok bol napísaný s podporou grantu VEGA reg. č. 1/0935/12, pod názvom „Právno-ekonomické aspekty dlhodobej nezamestnanosti v Slovenskej republike“ a je súčasťou výskumnej úlohy.

² Z anglického slova „Employment protection legislation“.

stability. Nie je vhodné, aby základný pracovnoprávny predpis neobsahoval inštitúty, ktoré budú schopné reagovať na zmeny, ktoré môže priniesť hospodárska kríza. Toto tvrdenie je však iba ideálnou predstavou ideálneho právneho predpisu. Je zjavné, že žiaden právny predpis, v ktoromkoľvek odvetvi právneho poriadku nie je ideálny a nie je schopný postihnúť všetky požiadavky tej, či ktorej doby. Obdobne to platí aj pre oblasť pracovného práva. Úlohou pracovnoprávnej legislatívy pri riešení dopadov hospodárskej krízy je znižovať dopady, minimalizovať následky krízy na stav nezamestnanosti a vytvárať prostredie pre následný rast zamestnanosti v štáte. Keďže hospodárska kríza negatívne pôsobí na hospodárstvo a prenesene aj na trh práce v Slovenskej republike už dlhšie obdobie, ako aj vzhľadom na zmeny v rozhodovacích procesoch v najvyššom zákonodarnom zbore za posledné dva roky, je nevyhnutné analyzovať konkrétne kroky slovenskej pracovnoprávnej legislatívy v intenciách dvoch rozdielnych novelizácií Zákonníka práce (zákon č. 257/2011 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony a zákon č. 361/2012 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z.z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony). Nevyhnutné je sa zamerať aj na zmeny v zákone č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o službách zamestnanosti“), ktorý predstavuje základný kameň, ktorý určuje úlohy štátu pri právnych vzťahoch v rámci realizácie práva na prácu v Slovenskej republike.

2 ÚLOHY ZÁKONNÍKA PRÁCE PRI RIEŠENÍ DOPADOV HOSPODÁRSKEJ KRÍZY

Hlavnou úlohou základného pracovnoprávneho predpisu je vytvárať stabilné prostredie na trhu práce, presne stanovovať práva a povinnosti subjektov pracovnoprávnych vzťahov a dominantne chrániť zamestnanosť v krajine. V danom prípade môžeme hovoriť o normách, ktorých cieľom je stanoviť obmedzenia a vytvoriť regulované prostredie pre zamestnávateľov s cieľom chrániť postavenie zamestnancov pred svojvoľnými opatreniami ohrozujúcimi zamestnanie a existenciu pracovných pomerov zamestnancov.³ Úlohou legislatívy ba mala byť iba konkretizácia novovzniknutých problémov trhu práce v právnom predpise. Zákonodarca by mal dbať na základné premisy tzv. legislatívy ochrany zamestnanosti pri zavádzaní zmien v právnom predpise a nepodliehať tlakom politickej „ľúbivosti“. Premisa ochrany zamestnanosti vyplýva už zo samotnej ochranej funkcie pracovného práva. Základnou úlohou ochranej funkcie je najmä posilniť právne postavenie zamestnanca. Pracovné zákonodarstvo preto priznáva v mnohých prípadoch viac práv zamestnancom a viac povinností zamestnávateľom. Už základné zásady Zákonníka práce v prevažnej miere zdôrazňujú práva zamestnancov a povinnosti zamestnávateľov.⁴

Spomínané dve posledné novelizácie Zákonníka práce však politickému tlaku v mnohých prípadoch neodolali a zaviedli do právneho poriadku mnohé inštitúty, ktoré závažným spôsobom zasiahli do právnych vzťahov na trhu práce, ako aj do práv zamestnancov. V tomto príspevku si dovoľím načrtnúť niektoré vybrané inštitúty, ktoré podľa mojej mienky buď negatívne, alebo pozitívne zasiahli do týchto procesov.

2.1 Súbeh výpovednej doby a odstupného a jeho vzťah riešeniu dopadov hospodárskej krízy

Nároky zamestnancov pri skončení pracovného pomeru predstavujú jeden z podstatných pilierov spomínanej legislatívy ochrany zamestnanosti. Súbeh výpovednej doby a odstupného patril do novelizácie Zákonníka práce v roku 2011 k inštitútom, ktoré boli výrazným prejavom ochranej funkcie pracovného práva. Úlohou tohto inštitútu bolo popri kogentnosti hmotnoprávnych podmienok platnosti výpovede zabráňovať svojvoľnosti zamestnávateľa pri končení pracovného pomeru. V aplikačnej praxi zásadne ovplyvňoval rozhodovanie zamestnávateľa v situáciách turbulencií na trhu riešiť tieto hospodárske otázky „najjednoduchším“ spôsobom a to výpoveďami zamestnancov. Napriek faktu, že práve v období hospodárskej krízy je strata zamestnania výrazným narušením sociálneho statusu občanov, došlo k legislatívnej zmene, ktorá uľahčila proces končenia pracovných

³ NICOLETTI, G., SCARPETTA, S., BOYLAUD, O. Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation (December 1999). OECD, ECO Working Paper No. 226. zdroj: <http://ssrn.com/abstract=201668> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.201668>, pozreté dňa 15.10.2013.

⁴ K tomuto bližšie pozri KURIL, M.: Funkcie pracovného práva, In: KURIL, M.: Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia: zborník vedeckých článkov, Bratislava: Merkury 2013, ISBN 978-80-89458-27-1, s. 57-58.

pomerov zo strany zamestnávateľa tým, že bol v rámci novely č. 257/2011 zrušený tento súbeh výpovednej doby a odstupného. Navyše zákonodarca pod rúskom argumentácie flexibility pracovného trhu legislatívne upravil aj dĺžku výpovednej doby s tým, že oproti pôvodnej právnej úprave sa v prípade pracovných pomerov, ktoré u zamestnávateľa trvali menej ako jeden rok skrátila výpovedná doba z dvoch všeobecne na jeden mesiac. Popri tom došlo k špecifikácii dĺžky výpovednej doby v závislosti dĺžky trvania pracovného pomeru nad jeden, resp. päť rokov, ako aj úprave tejto dĺžky z hľadiska jednotlivých výpovedných dôvodov. Vo všeobecnosti platí, že funkciou výpovednej doby je ochrana zamestnanca i zamestnávateľa. V danom prípade chráni zamestnávateľa pred hrozbou pozastavenia výroby z dôvodu skončenia pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa, s tým, že zamestnávateľ má vo výpovednej dobe zabezpečený výkon prác a zároveň má čas na hľadanie relevantnej náhrady za končiaceho zamestnanca. Naopak zamestnanec, ktorému bola daná výpoveď má vo výpovednej dobe (v kombinácii s dôležitou prekážkou v práci na hľadanie si novej práce) možnosť pracovať a popri tom si hľadať nové pracovné miesto. V tejto súvislosti mal veľký význam pre zamestnanca aj inštitút odstupného, ktorý vo svojej podstate mal zabezpečiť v súlade s myšlienkami flexikurity finančne do času nájdenia si nového pracovného miesta zamestnanca, ktorý si počas výpovednej doby nové pracovné miesto nenašiel. V zásade je odstupné považované za istý prejav vďaky a protihodnoty, ktorú poskytuje zamestnávateľ zamestnancovi za to, že u neho vytváral hodnoty a napriek prínosu jeho práce nedobrovoľne končí jeho pracovný pomer.⁵ Legislatívny návrh, ktorý sa pretavil do novely č. 257/2011 bol v rámci tejto zmeny odôvodňovaný ustanoveniami čl. 11 dohovoru MOP č. 158 o skončení zamestnania z podnetu zamestnávateľa (ďalej len „Dohovor MOP č. 158“), ktorý ustanovuje, že pracovník, ktorého zamestnanie sa má skončiť má právo na primeranú výpovednú dobu alebo peňažné plnenie namiesto nej. V tejto súvislosti sa do novely premietol návrh na zavedenie náhradného plnenia namiesto trvania výpovednej doby, ktorý bol základom pre zrušenie inštitútu odstupného v podobe, ktorá platila dovtedy. Veľmi extenzívny výklad tohto článku bol v danom prípade značne účelový, keďže sa vôbec netýkal inštitútu a povahy odstupného, ale iba peňažnej náhrady za výpovednú dobu. Je pochopiteľné, že zamestnávateľ nemusí mať možnosti zamestnanca ďalej zamestnávať vo výpovednej dobe. Z praxe je však potrebné upriamiť pozornosť na častejší problém a to snahu zamestnávateľa zbaviť sa „nepohodlného“ zamestnanca a čo najrýchlejšie preklenúť povinnú lehotu dvoch mesiacov podľa § 61 ods. 3. Práve zrušenie súbehu výpovednej doby a odstupného umožnilo takýmto zamestnávateľom obídenie tejto lehoty tým, že zamestnanec, s ktorým skončil pracovný pomer z dôvodu § 63 ods. 1 písm. b) prirodzene nemienil zostať v pracovnom pomere ešte počas výpovednej doby, keďže právny stav bol nastavený tak, že mohol pred začatím plynutia výpovednej doby požiadať zamestnávateľa o skončenie pracovného pomeru pred začiatkom plynutia výpovednej doby a zo zákona mal nárok na „odstupné“ (čiže primeranú peňažnú plnenie ako náhradu výpovednej doby), ktoré zodpovedalo násobku jeho priemerného zárobku, ktorý zodpovedal jeho výpovednej dobe. Takéto ustanovenie výrazne uľahčilo proces končenia pracovného pomeru a tým negatívne ovplyvnilo rast nezamestnanosti v čase účinnosti novelizovaných ustanovení o výpovednej dobe a odstupnom. Podčiarknúc štandardy flexikurity pracovnoprávných vzťahov došlo s účinnosťou od 1. januára 2013 k opätovnému posilneniu statusu zamestnanca legislatívnou zmenou právnej úpravy odstupného tým, že bol naspäť zavedený súbeh výpovednej doby a odstupného. Vychádzajúc z platného znenie § 76 môžeme konštatovať, že legislatíva si úlohu zabezpečovania istôt pre zamestnancov a tým aj úlohu zabraňovania rastu nezamestnanosti splnila. Konkrétne rešpektujúc spomínané ustanovenia Dohovoru MOP č. 158 bolo zavedené odstupné v prípade ak sa skončí pracovný pomer výpoveďou z dôvodov uvedených v § 63 ods. 1 písm. a) alebo písm. b) alebo z dôvodu, že zamestnanec stratil vzhľadom na svoj zdravotný stav podľa lekárskeho posudku dlhodobu spôsobilosť vykonávať doterajšiu prácu, pričom výška odstupného je odstupňovaná od dĺžky trvania pracovného pomeru u zamestnávateľa a zároveň ako primerané protiplnenie za výpovednú dobu, ak sa končí pracovný pomer dohodou z týchto istých dôvodov, pričom aj v tomto prípade je výška sumy odstupného odvodená od dĺžky trvania pracovného pomeru. Na margo je potrebné poznamenať, že právna úprava ponechala odôvodniteľne aj ustanovenia o odstupnom pre zamestnanca, s ktorým zamestnávateľ končí pracovný pomer výpoveďou, alebo dohodou z dôvodov, že zamestnanec

⁵ K tomu pozri bližšie definíciu v rámci zodpovedania právno-dogmatických otázok odstupného a odchodného. In: BARANCOVÁ, H. 2004, Slovenské a európske pracovné právo, slovenská a česká judikatúra a judikatúra európskych súdov, Poradca podnikateľa 2004, ISBN 80-88931-30-0, s. 448-450.

nesmie vykonávať prácu pre pracovný úraz, chorobu z povolania alebo pre ohrozenie touto chorobou, alebo ak na pracovisku dosiahol najvyššiu prípustnú expozíciu určenú rozhodnutím príslušného orgánu verejného zdravotníctva, pričom výška je určená na najmenej 10 násobok priemerného mesačného zárobku, ako aj ustanovenia o podmienkach určených pri návrate zamestnanca k tomu istému zamestnávateľovi (právnemu nástupcovi) pred uplynutím času, ktorý zodpovedá primerane sume odstupného, či ustanovenia o podmienkach vyplácania odstupného, resp. ustanovenia o negatívnom vymedzení vyplácania odstupného. Právna úprava ponecháva aj istú autonómiu vôle pri možnom poskytnutí odstupného aj z iných dôvodov, ako ustanovuje Zákonník práce.

2.2 Postavenie a úlohy zástupcov zamestnancov v časoch hospodárskej krízy

Následky a dopady hospodárskej krízy na trh práce sa riešia rôznymi spôsobmi ako aj vstupom rôznych subjektov. Pracovnoprávna legislatíva upravuje v pracovnoprávnych predpisoch nielen postavenie a vzťahy subjektov v rámci individuálnych pracovnoprávnych vzťahov, ale aj postavenie a oprávnenia subjektov v rámci kolektívnych pracovnoprávnych vzťahov. Kolektívne pracovnoprávne vzťahy a otázky s nimi spojené sú, nielen z pohľadu zamestnancov, jednou z najžeravejších tém súčasného, stále sa meniaceho pracovného práva. Pri riešení týchto otázok, ako aj pri uplatňovaní práv z týchto vzťahov, vznikajú mnohé nezrovnalosti a často krát aj spory medzi subjektmi týchto vzťahov. V rámci sociálneho dialógu dochádza k stretu rôznych, často protichodných záujmov účastníkov dialógu. Celý sociálny dialóg je stretom týchto záujmov a smeruje k výsledku, ktorý je určitým kompromisom medzi jednotlivými požiadavkami jednej, či druhej strany. Hlavným ekonomickým záujmom zamestnancov, ktorý je aj hlavným dôvodom pre ich združovanie sa v odboroch, je najmä mzda za vykonanú prácu, ktorá musí spĺňať podmienky spravodlivej odmeny zabezpečujúcej dôstojnú životnú úroveň. Z tohto pohľadu musia zamestnanci uznať, že ich hlavným partnerom sú zamestnávateľia, ktorí im za vykonanú prácu túto mzdu poskytujú, a ktorá je hlavným zdrojom uspokojovania ich hospodárskych záujmov. Jej výšku, v hrubom vyjadrení, nemôže priamo ovplyvniť ani zákonodarca, ba ani vláda, ktorá im zákonom garantuje len minimálne mzdové nároky, ale musia si ju dohodnúť zmluvne so zamestnávateľom v kolektívnej alebo individuálnej zmluve. Na druhej strane zamestnávateľia si musia mať na zreteli, že nie len právne kroky v prospech zvyšovania zamestnanosti, ale aj zachovanie právneho statusu zamestnanca a napĺňanie ochrannej funkcie pracovného práva v prospech zamestnancov je nevyhnutným faktorom dobrého fungovania pracovného trhu. Otázky flexibility na jednej strane musia byť nevyhnutne spojené s otázkami sociálnych istôt a ochrany zamestnancov pred svojvoľným prepúšťaním zo strany zamestnávateľov. Nevyhnutne je potrebné mať na zreteli, že postavenie zamestnancov v zmysle definície závislej práce, je v porovnaní so zamestnávateľmi v nerovnej pozícii, doslovne podriadenej. Zamestnanci vychádzajúc z ústavného zakotvenia čl. 36 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), „majú právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky“, pričom im zákon zabezpečuje najmä právo na odmenu za vykonanú prácu, dostatočnú na to, aby im umožnila dôstojnú životnú úroveň, ochranu proti svojvoľnému prepúšťaniu zo zamestnania a diskriminácii v zamestnaní, ochranu bezpečnosti a zdravia pri práci, najvyššiu prípustnú dĺžku pracovného času, primeraný odpočinok po práci, najkratšiu prípustnú dĺžku platenej dovolenky na zotavenie, právo na kolektívne vyjednávanie.

Ústava okrem spomínaného zakotvenia sociálnych práv zamestnancov, ktoré musia byť rešpektované v rámci individuálnych pracovnoprávnych vzťahov zakotvuje v článku 37, a základný kameň kolektívnych pracovnoprávnych vzťahov a to že „Každý má právo slobodne sa združovať s inými na ochranu svojich hospodárskych a sociálnych záujmov. Odborové organizácie vznikajú nezávisle od štátu. Obmedzovať počet odborových organizácií, ako aj zvyhodňovať niektoré z nich v podniku alebo v odvetví je neprípustné. Činnosť odborových organizácií a vznik a činnosť iných združení na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu bezpečnosti štátu, verejného poriadku alebo práv a slobôd druhých. Právo na štrajk sa zaručuje...“ V tomto prípade hovoríme o realizácii tzv. koaličného práva zamestnancov. Na základe tohto ústavného zakotvenia dochádza k zamestnaneckej participácii na chode a existencii zamestnávateľa. Zamestnanci majú právo priamo alebo nepriamo sa vyjadrovať na pracovisku k otázkam týkajúcim sa obsahu ich práce, podmienkam výkonu a organizácie práce. Z obsahového hľadiska hovoríme o tzv. sprostredkovanej účasti zamestnancov na rozhodovacích procesoch v podniku prostredníctvom ich volených zástupcov. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že aj Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozhodnutí zo 6. februára 1976 konštatoval, že „sloboda združovať sa v odboroch“ sa

odvodzuje od slobody združovania. V tejto súvislosti je vhodné upozorniť na fakt, že 17. septembra 2010 pre Slovenskú republiku nadobudol platnosť Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o podpore kolektívneho vyjednávania č. 154 z roku 1981, ktorý okrem iného podporuje kolektívne vyjednanie a postavenie zástupcov zamestnancov v oblasti kolektívnych pracovných sporov. Taktiež vychádzajúc z Deklarácie Medzinárodnej organizácie práce o sociálnej spravodlivosti pre spravodlivú globalizáciu z 13. júna 2008, v zmysle ktorej „je sociálny dialóg a prax trojstrannosti (tripartity) medzi vládami a reprezentatívnymi organizáciami pracovníkov a reprezentatívnymi organizáciami zamestnávateľov v rámci hraníc aj za hranicami v súčasnosti dôležitejšie na dosiahnutie riešení a rozvíjanie sociálnej súdržnosti a zákonnosti...“. Aj v tejto súvislosti je potrebné pri úprave vzájomných vzťahov dbať okrem spomínaných ústavných zakotvení aj na potrebu sociálneho dialógu a za týmto účelom posilňovať postavenie orgánov zastupujúcich práva zamestnancov. Všetky zúčastnené strany musia vychádzať z premisy, že „Práca nie je tovar, a každá chudoba predstavuje nebezpečenstvo pre prosperitu všade vo svete“, a za týmto účelom je potrebné hľadať najoptimálnejšie uzákonenie vzájomných práv a povinností s cieľom podporovať ekonomický rast, ale aj udržanie a podporu sociálnej rovnosti v spoločnosti.

Subjektmi kolektívnych pracovnoprávných vzťahov sú na jednej strane zamestnávateľ (definovaný v § 7 Zákonníka práce ako fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch), alebo tzv. organizácie zamestnávateľov. Na druhej strane kolektívnych pracovnoprávných vzťahov sú samotní zamestnanci, alebo zástupcovia zamestnancov (Zákonník práce v § 11a stanovuje týchto zástupcov zamestnancov - príslušný odborový orgán, zamestnanecká rada alebo zamestnanecký dôverník, zástupca zamestnancov pre bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci podľa osobitného predpisu, ako aj osobitný orgán družstva volený členskou schôdzou, v prípade ak v družstve, kde je súčasťou členstva aj pracovnoprávny vzťah člena k družstvu.) Vychádzajúc z ustanovení § 52a Zákonníka práce môžeme konštatovať, že Zákonník práce obsahuje aj tzv. negatívne vymedzenie pojmu zástupcu zamestnancov, a to tým, že v spomínanom § ustanovuje, že „na pracovnoprávne vzťahy zamestnancov cirkví a náboženských spoločností, ktorí vykonávajú duchovenskú činnosť, sa nevzťahujú ustanovenia o pracovnom čase a o kolektívnych pracovnoprávných vzťahoch“. Tým sú títo zamestnanci vyčlenení z okruhu subjektov kolektívnych pracovnoprávných vzťahov. Okrem spomínaných v § 11a vymedzených zástupcov zamestnancov, vstupuje do kolektívnych pracovnoprávných vzťahov aj odborová organizácia. V zmysle § 230 Zákonníka práce ide o je občianske združenie podľa osobitného predpisu, ktoré je povinné písomne informovať zamestnávateľa o začatí svojho pôsobenia u neho a predložiť mu zoznam členov odborového orgánu. Na druhej strane je zamestnávateľ povinný umožniť pôsobenie odborových organizácií na svojom pracovisku. Odborová organizácia koná u zamestnávateľa prostredníctvom odborového orgánu. Odborový orgán zastupuje zamestnancov v oblasti uzatvárania tzv. kolektívnych zmlúv. Jedine odborový orgán, prípadne jeho organizácia môže v zmysle platnej právnej úpravy uzatvárať kolektívnu zmluvu medzi zamestnancami a zamestnávateľom. Ďalším so zástupcov zamestnancov sú zamestnanecká rada a zamestnanecký dôverník. Zamestnanecká rada je orgán, ktorý zastupuje všetkých zamestnancov zamestnávateľa. Zákonník práce stanovuje podmienku minimálneho počtu 50 zamestnancov potrebného na to aby mohla byť zriadená zamestnanecká rada. V prípade ak zamestnávateľ zamestnáva menší počet zamestnancov, ale najmenej troch zamestnancov (podľa prechádzajúcej právnej úpravy to bolo najmenej piatich), môže u neho pôsobiť zamestnanecký dôverník a jeho oprávnenia (ako aj povinnosti) sú rovnaké ako u zamestnaneckej rady.

Ako už bolo načrtnuté zamestnanci vstupujú do kolektívnych pracovnoprávných vzťahoch priamo, alebo sprostredkovane, prostredníctvom svojich zástupcov. Vychádzajúc zo Zákonníka práce môžeme konštatovať, že sa zamestnanci zúčastňujú na rozhodovaní zamestnávateľa, ktoré sa týka ich ekonomických a sociálnych záujmov a to s cieľom zabezpečiť spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky. Za tým účelom majú právo na poskytovanie informácií o hospodárskej a finančnej situácii zamestnávateľa a o predpokladanom vývoji jeho činnosti, a to zrozumiteľným spôsobom a vo vhodnom čase. Zamestnanci majú právo vyjadrovať sa k týmto informáciám a k pripravovaným rozhodnutiam, ku ktorým môžu podávať svoje návrhy. To sú oprávnenia, ktoré im zveruje Zákonník práce a môžu ich uplatňovať priamo. Týkajú sa najmä oprávnenia uplatňovať práva z pracovnoprávných vzťahov priamo voči zamestnávateľovi alebo prostredníctvom súdu. Popri priamom uplatňovaní zamestnaneckých práv zakotvuje Zákonník práce aj tzv. kolektívne pracovnoprávne vzťahy. V zmysle ods. 4 § 229 sa zamestnanci zúčastňujú prostredníctvom príslušného odborového orgánu, zamestnaneckej rady alebo zamestnaneckého dôverníka na

utváraní spravodlivých a uspokojivých pracovných podmienok a to štyrmi spôsobmi (spolurozhodovaním, prerokovaním, právom na informácie a kontrolnou činnosťou).

Popri spomínaných spôsoboch účasti zamestnancov na utváraní spravodlivých a uspokojivých pracovných podmienok je asi najdôležitejším oprávnením zamestnancov, ktoré im priznáva samotná Ústava v čl. 36 tzv. Právo na kolektívne vyjednávanie. Ústavné zakotvenie tohto práva odkazuje na záruky v podobe zákona, ktorý zabezpečí dané právo. V tomto prípade je právo na kolektívne vyjednávanie upravené tak v článku 10 Základných zásad Zákonníka práce, ktorý hovorí, že „Zamestnanci a zamestnávateľia majú právo na kolektívne vyjednávanie, v prípade rozporu ich záujmov zamestnanci majú právo na štrajk a zamestnávateľia majú právo na výuku. Odborové orgány sa zúčastňujú na pracovnoprávných vzťahoch vrátane kolektívneho vyjednávania. Zamestnanecká rada alebo zamestnanecký dôverník sa zúčastňujú na pracovnoprávných vzťahoch za podmienok ustanovených zákonom. Zamestnávateľ je povinný umožniť odborovému orgánu, zamestnaneckej rade alebo zamestnaneckému dôverníkovi pôsobiť na pracoviskách.“ Okrem premietnutia úpravy práva na kolektívnom vyjednávaní v Zákonníku práce, je táto forma pracovnoprávných vzťahov upravená v samostatnom zákone č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o kolektívnom vyjednávaní“). Zákon upravuje kolektívne vyjednávanie medzi príslušnými orgánmi odborových organizácií a zamestnávateľmi, ktorého cieľom je uzavretie kolektívnej zmluvy.

Vzhľadom na uvedené je nepopierateľné, že právne normy deklarujú významné postavenie zástupcov zamestnancov pri riešení otázok zamestnanosti v krajine. Zástupcovia zamestnancov ako priami predstavitelia zamestnaneckého stavu v spoločnosti majú priamy kontakt s realitou trhu práce a majú veľký predpoklad na odovzdávanie relevantných informácií a poznatkov pre riešenie dopadov hospodárskej krízy. Je však realitou, že postavenie zástupcov zamestnancov je často krátko zneužívané na už kritizované politické ciele. Na jednej strane proti nim „bojujú“ politické strany inklinujúce k podpore zamestnávateľov a na strane druhej ich podporujú strany preferujúce posilnenie postavenia zamestnancov. Tieto odlišné skutočnosti sa výrazne prejavujú aj vo výstupoch pracovnoprávnej legislatívy. Spomínaná novela Zákonníka práce zákonom č. 257/2011 Z.z. bola výsledkom snahy obmedziť postavenie odborových orgánov pôsobiacich u zamestnávateľov tým, že bola zavedená napr. povinnosť preukazovania skutočnosti, že najmenej 30 % zamestnancov zamestnávateľa je odborovo organizovaných v odborovej organizácii, ktorá chce pôsobiť u zamestnávateľa a zastupovať všetkých zamestnancov, alebo došlo k úprave vzájomných oprávnení odborového orgánu a zamestnaneckej rady ak spolupôsobia u zamestnávateľa, pričom došlo k posilneniu právomocí zamestnaneckej rady na úkor odborového orgánu. Taktiež bol zavedený inštitút tzv. dohody so zamestnaneckou radou, resp. dôverníkom, ktorá mala byť istou obdobou kolektívnych zmlúv. Novela znížila úroveň ochrany zástupcov zamestnancov proti končeniu pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa z jedného roka na šesť mesiacov po skončení funkčného obdobia v orgáne zástupcu zamestnancov. Celkovo bola táto novela v otázkach postavenia zástupcov zamestnancov, ktorých postavenie najmä v období hospodárskej krízy je nezastupiteľné, do značnej miery obmedzujúca a oslabujúca. Mnohé inštitúty boli vyvrátené poznatkami z teórie pracovného práva (absencia subjektivity zamestnaneckej rady a tým spôsobená neplatnosť zavedených dohôd), a mnohé sa priali medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky (Dohovor č. 87 Medzinárodnej organizácie práce o slobode združovania a ochrane práva slobodne sa združovať, Dohovor č. 98 Medzinárodnej organizácie práce o vykonávaní zásad práva organizovať sa a kolektívne vyjednávať, resp. Revidovaná Európska sociálna charta). Pracovnoprávna legislatíva reagovala na tento krok, ktorým sa znížila úroveň postavenia odborových orgánov ako významného účastníka sociálneho dialógu a novelizáciou Zákonníka práce zákonom č. 361/2012 Z.z. opätovne zaviedla posilnené postavenie odborov v pracovnoprávných vzťahoch a odstránila nedostatky v rozporných inštitútoch.

V intenciách uskutočnených zmien je možné konštatovať, že v rámci právnej úpravy postavenia zástupcov zamestnancov ako subjektu chrániaceho ich práva v čase hospodárskej krízy bola aktivita pracovnoprávnej legislatívy odôvodnená a vhodná.

3 SLUŽBY ZAMESTANOSTI V ČASE HOSPODÁRSKEJ KRÍZY

Služby zamestnanosti sú výsledkom pozitívneho záväzku štátu, ktorý sa odvíja od v Ústave zavedeného práva na prácu. Právo na prácu nie je absolútnym právom, no na druhej strane predstavuje už spomínaný záväzok štátu vytvárať podmienky na jeho realizáciu, ako aj v primeranom rozsahu hmotne zabezpečiť občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo

vykonávať⁶. Služby zamestnanosti predstavujú popri Zákonníku práce jeden z najdôležitejších vkladov pracovnoprávnej legislatívy do riešenia dopadov hospodárskej krízy na trh práce. Podstatným nástrojom, ktorým štát prispieva k zvyšovaniu, resp. zachovaniu zamestnanosti sú tzv. aktívne opatrenia na trhu práce. Pracovnoprávna legislatíva v poslednom období zásadne vstúpila do právnej úpravy týchto služieb novelou v podobe zákona č. 96/2013 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Táto rozsiahla novelizácia zaviedla množstvo zmien v definícii základných pojmov (SZČO, uchádzač o zamestnanie, záujemca o zamestnanie, či znevýhodnený uchádzač o zamestnanie). Bola upravená pôsobnosť tzv. Výboru pre otázky zamestnanosti, ktoré úlohou je riešenie zásadných otázok zamestnanosti a posudzovanie žiadostí právnických osôb alebo fyzických osôb o poskytnutie príspevkov, na ktoré nie je právny nárok v rámci aktívnych opatrení na trhu práce. Novela vytvorila tzv. Alianciu sektorových rád a sektorové rady, ktoré v zmysle zákona zabezpečujú tvorbu a aktualizáciu národnej sústavy povolaní, pričom do pôsobnosti aliancie patrí najmä zriaďovanie sektorových rád podľa príslušných sektorov hospodárstva a hodnotenie ich funkčnosti a efektívnosti. Národná sústava povolaní je ucelený informačný systém opisu štandardných nárokov trhu práce na jednotlivé pracovné miesta a určuje požiadavky na odborné vedomosti, zručnosti a schopnosti potrebné na vykonávanie pracovných činností na pracovných miestach na trhu práce.

Novela zákona o službách zamestnanosti zaviedla podstatnú zmenu v ponímaní poskytovania príspevkov v rámci aktívnych opatrení na trhu práce. Vzhľadom na poznatky z praxe, kedy často krát dochádzalo k zneužívaniu týchto opatrení, bolo nevyhnutné zaviesť fakultatívnosť v ich poskytovaní (z dovtedajšej obligatórnosti). Poskytovanie príspevkov sa pritom riadi rozhodnutím spomínaného výboru pre otázky zamestnanosti, ktorý vzhľadom na svoje zloženie⁷ by mal relevantne posudzovať žiadosti o poskytnutie príspevku. Spomínané zmeny sa týkali týchto príspevkov: príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť, príspevok na podporu zamestnávania znevýhodneného uchádzača o zamestnanie, príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti, príspevok na podporu udržania pracovných miest, príspevok na zriadenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska, príspevok na udržanie občana so zdravotným postihnutím v zamestnaní, príspevok občanovi so zdravotným postihnutím na samostatnú zárobkovú činnosť. Relevantné posúdenie efektivity zavedenej fakultatívnosti nie je ešte vzhľadom na krátkosť času možné. Napriek tomu hodnotím vklad pracovnoprávnej legislatívy vzhľadom na obmedzenosť zdrojov štátu v čase krízy za trefný a obmedzujúci zneužívanie nástrojov aktívnej politiky štátu. Je totiž predpokladu hodné, že práve výbor zostavený z regionálnych a sektorových zástupcov môže relevantne posúdiť oprávnenosť a vhodnosť podpory, ktorá vyplýva z uvedených príspevkov.

Novela zákona o službách zamestnanosti sa dotkla aj páličivého problému agentúrneho zamestnávania, ktoré bolo často krát zneužívané v neprospech zamestnancov. V § 29 došlo k zmene definície agentúry dočasného zamestnávania⁸, ako aj k precizovaniu opätovného

⁶ čl. 35 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

⁷ Výbor má 11 členov, z toho troch zástupcov úradu, pričom jeden z nich je riaditeľ úradu, dvoch zástupcov samosprávneho kraja, do ktorého územného obvodu úrad patrí, dvoch zástupcov miest a obcí, dvoch zástupcov zamestnávateľov pôsobiach v územnom obvode úradu a dvoch zástupcov odborových organizácií pôsobiach v územnom obvode úradu.

⁸ Agentúra dočasného zamestnávania na účely tohto zákona je právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva občana v pracovnom pomere (ďalej len "dočasný agentúrny zamestnanec") na účel jeho dočasného pridelenia k užívateľskému zamestnávateľovi 35) na území Slovenskej republiky na výkon práce pod jeho dohľadom a vedením alebo na účel jeho vyslania podľa osobitného predpisu. 35a) Ak sa nepreukáže inak, za dočasné pridelenie podľa prvej vety sa považuje aj činnosť, ktorú vlastnými zamestnancami vykonáva právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá má povolenie na vykonávanie činnosti agentúry dočasného zamestnávania, na základe iného právneho vzťahu ako je vzťah založený podľa osobitného predpisu 35b) pre inú právnickú osobu alebo inú fyzickú osobu, ak

a) iná právnická osoba alebo iná fyzická osoba ukladá zamestnancom agentúry dočasného zamestnávania pracovné úlohy, organizuje, riadi a kontroluje ich prácu a dáva im na tento účel pokyny,

b) táto činnosť sa vykonáva prevažne v priestoroch inej právnickej osoby alebo inej fyzickej osoby a jej pracovnými prostriedkami alebo táto činnosť sa prevažne vykonáva na zariadeniach inej právnickej osoby alebo inej fyzickej osoby a

dočasného pridelenia, ktoré bolo v praxi často krát zneužívané. Právna úprava sa zvedením negatívneho vymedzenia dočasného pridelenia pokúša zamedziť opätovnému dočasnému prideleniu, pričom bola zavedená právna fikcia, že v prípade ak dôjde k opätovnému dohodnutiu (medzi užívateľským zamestnávateľom a agentúrou dočasného zamestnávania alebo s agentúrami dočasného zamestnávania) dočasného pridelenia toho istého zamestnanca v rámci 24 mesiacov po sebe nasledujúcich viac ako päťkrát, tak platí uvedená fikcia, že pracovný pomer medzi zamestnancom a agentúrou dočasného zamestnávania zaniká a vzniká pracovný pomer na neurčitý čas medzi zamestnancom a užívateľským zamestnávateľom. Zavedenie tejto zmeny je možné hodnotiť pozitívne a taktiež je možné predpoklad, že to bude mať pozitívny vplyv na existenciu tzv. „klasických“ pracovných pomerov, ktoré sú základom dobre fungujúceho trhu práce.

4 ZÁVER

Pri hodnotení úlohy pracovnoprávnej legislatívy pri riešení dopadov hospodárskej krízy je nevyhnutné konštatovať, že jej úloha je nezastupiteľná. Zákonodarca pri zavádzaní zmien musí dbať nie len na popularitu zavádzaných zmien, ale v prvom rade na potrebu trhu práce. Zmeny musia byť uskutočnené uváženým spôsobom, pričom nesmie absentovať analýzy možných dopadov. Platí, že sociálna politika štátu v období transformácie musí prejsť veľkými zmenami, avšak tak spoločnosť, ako aj štát si musia uvedomiť, aké sú ich sociálne funkcie, ciele, a aký účel má sociálna politika, najmä politika zamestnanosti sledovať.⁹ Stabilita trhu práce sa odvíja od stability právnej úpravy. V podmienkach Slovenskej republiky však musíme konštatovať, že mnoho početnosť zmien v pracovnoprávných predpisoch tejto stabilite neprispieva. Posledné novelizácie Zákonníka práce priniesli skôr nestabilitu a neistotu subjektov pracovnoprávných vzťahov. Ostáva len veriť, že ostatná veľká zmena v Zákonníku práce, ktorú môžeme v globále zavedených zmien hodnotiť vzhľadom na posilnenie postavenia slabšieho subjektu a to zamestnancov pozitívne, bude mať dlhšie trvanie ako predchádzajúce a z časti zastabilizuje vzťahy na trhu práce. Úlohou štátu však nie je len chrániť existujúce pracovnoprávne vzťahy, ale aj prispievať k vzniku nových. K tomuto má slúžiť právna úprava v zákone o službách zamestnanosti. Zmeny, ktoré boli zavedené do právnej úpravy zákona sú predzvesťou efektívneho poskytovania štátnej podpory na trhu práce a bližšie špecifikujú a precizujú jednotlivé právne inštitúty, ktoré majú tomuto cieľu pomáhať.

Použitá literatúra:

NICOLETTI, G., SCARPETTA, S., BOYLAUD, O. Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation (December 1999). OECD, ECO Working Paper No. 226. zdroj: <http://ssrn.com/abstract=201668> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.201668>, pozreté dňa 15.10.2013.

KURIL, M.: Funkcie pracovného práva, In: KURIL, M.: Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia: zborník vedeckých článkov, Bratislava: Merkury 2013, ISBN 978-80-89458-27-1, 96 s.

BARANCOVÁ, H. 2004, Slovenské a európske pracovné právo, slovenská a česká judikatúra a judikatúra európskych súdov, Poradca podnikateľa 2004, ISBN 80-88931-30-0, s. 448-450.

MACKOVÁ, Z.: Niekoľko poznámok k „veľkej“ novele Zákonníka práce, In: KURIL, M.: Zákon č. 311/2001 Z.z., Zákonník práce: desať rokov aplikačnej praxe (2001-2011), zborník vedeckých článkov z vedeckej konferencie konanej dňa 21. decembra 2011 na Univerzite Komenského v Bratislave, Právnickej fakulte, Katedre pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, ISBN: 978-80-7160-327-6, 167 s.

zákon č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

c) ide o činnosť, ktorú má iná právnická osoba alebo iná fyzická osoba ako predmet svojej činnosti zapísanú v príslušnom registri.

⁹ K tomu bližšie pozri MACKOVÁ, Z.: Niekoľko poznámok k „veľkej“ novele Zákonníka práce, In: KURIL, M.: Zákon č. 311/2001 Z.z., Zákonník práce: desať rokov aplikačnej praxe (2001-2011), zborník vedeckých článkov z vedeckej konferencie konanej dňa 21. decembra 2011 na Univerzite Komenského v Bratislave, Právnickej fakulte, Katedre pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, ISBN: 978-80-7160-327-6, s. 41-53.

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

zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Dohovor č. 87 Medzinárodnej organizácie práce o slobode združovania a ochrane práva slobodne sa združovať

Dohovor č. 98 Medzinárodnej organizácie práce o vykonávaní zásad práva organizovať sa a kolektívne vyjednávať

Revidovaná Európska sociálna charta

Kontaktné údaje:

JUDr. Juraj Hamulák, PhD.

juraj.hamulak@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

P.O. BOX 313

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

DIFERENČNÍ KLAUZULE

Jan Horecký

Masarykova Univerzita Brno, Právnická fakulta

Abstract: This article deals with the topic of so called distinguishing clause. It is a possible part of collective agreement used to distinguish the employees, who will participate on the benefits from collective agreement. This article deals with the relevance of this clause for collective bargaining system and from the view of its importance as a solution of the topic of plurality of collective agreements.

Abstrakt: Predložený článok sa zaoberá problematikou tzv. diferenčných klauzúl, tj. špecifických ustanovení kolektívnych smlúv, podľa ktorých by sa mohla práva plynúci z kolektívnej smlouvy vzťahovať pouze na individuálne pracovnoprávne vzťahy tých zamestnanců, popř. třetích osob, jež by byly současně i členy zástupce zamestnanců (běžně odborové organizace) Pozornost je dále věnována dopadu existence diferenčních klauzúl na kolektivní i individuální pracovnoprávne vzťahy. Na diferenční klauzule je v předloženém článku rovněž pohlíženo jako na jeden z možných nástrojů de lege ferenda k odstranění případné kolize několika k uzavření kolektivní smlouvy příslušných zástupců zamestnanců, která může vzniknout v důsledku liberalizace pracovního práva. Na případný soulad diferenčních klauzúl s kolektivním pracovním právem je nahlíženo především v kontextu rozvinutí koaliční svobody – ať již pozitivní, tedy právo se sdružovat, nebo negativní, tj. právo nebýt členem zástupce zamestnanců.

Key words: collective bargaining, collective agreement, right of association

Klíčové slová: odborová organizace, kolektivní smlouva, diferenční klauzule, koaliční svoboda

1 ÚVOD

V současné době odznívajících dozvuků hospodářské krize je možné v pracovnoprávním světě vysledovat řadu tendencí směřujících k liberalizaci pracovnoprávních vztahů. Není tomu jinak ani v případě kolektivních pracovnoprávních vztahů. Sociální dialog by podle mého názoru měl hrát v budoucnu stále významnější roli při utváření pracovních podmínek, a to především tam, kde bude ponechána velká míra flexibilitě a smluvní svobodě při utváření pracovnoprávních vztahů. Jedním z nástrojů, které by se v budoucnu mohli v pracovním právu, resp. kolektivním pracovním právu oběvit, jsou tzv. diferenční klauzule.

2 DIFERENČNÍ KLAUZULE

Diferenční klauzule v sobě fakticky zahrnují oba dva projevy koaliční svobody. Na jedné straně představují projev vůle zamestnance, který chce být součástí koalice a který chce být zaštitěn koalicí a apriori být vázán i kolektivní smlouvou a v ní obsaženou úpravou pracovními podmínkami. Na druhé straně stojí negativní koaliční svoboda těch, kteří nechtějí být členy žádného sdružení, popř. nechtějí být vázáni žádnou kolektivní smlouvou. Význam diferenčních klauzúl obecně spočívá ve vymezení zastřešených subjektů, což může být současně manipulativní prvek pro podporu nábory nových členů. Diferenční klauzule mohou díky tomu, že zavazují zamestnavatele k nadstandardnímu plnění vůči zamestnancům zastřešeným na základě členství k dotčené odborové organizaci, než k navázaným zamestnancům, stimulovat nečleny ke vstupu do odborové organizace. Nicméně, je zde třeba zkoumat hranici a míru vlivu jejich působení na nečleny, aby nedošlo k narušení negativního koaličního práva nečlenů¹. Právě na základě zásahu do negativní koaliční svobody (tím, že byli zvýhodněni organizovaní zamestnanci) jsou diferenční klauzule historicky považovány za nepřipustné². Nicméně s vývojem společnosti se pozvolna mění i tento názor. V současné době se dá považovat otázka legality diferenčních klauzúl za spornou,

¹ Rozhodnutí LAG-Hamm ze dne 12. června 2012 - 14 SA 1275/11

² Rozhodnutí BAG ze dne 29. listopadu 1967 - GS 1/67

nicméně ne kategoricky odmítnutou. Možnost uplatnění diferenčních klauzulí tak zůstává otázkou otevřenou³. Koaliční svoboda se tak stává fundamentálním měřítkem při posuzování souladu diferenční klauzule s právním řádem.

Podle českého právního řádu se jakákoliv platně uzavřená kolektivní smlouva vyznačuje svoji všeobecnou závazností⁴. Tj. pravidla, nároky a podmínky výkonu práce v ní obsažené se vztahují nejen na zaměstnance, kteří jsou členy příslušné odborové organizace, ale působnost kolektivní smlouvy dopadá na všechny zaměstnance zaměstnavatele, bez ohledu na jejich členství. Vzdání se zastřešující působnosti kolektivní smlouvy není v průběhu její účinnosti možné ani pro jinak organizované nebo neorganizované zaměstnance⁵. Je nutné poznamenat, že tento přístup je označován odborovými organizacemi jako „kámen úrazu“ ve vztahu k úspěšnosti jejich náborových aktivit a současně ke vztahu ke stavu členské základny. Zástupci odborových organizací často poměrně logicky oprávněně argumentují při dotazech na příčiny neefektivního náboru členů a stále klesající úrovně členské základny na fakt, že výdobytky získané během kolektivního vyjednávání se vztahují na všechny zaměstnance, zatímco placení odborových příspěvků pouze na členy odborových organizací. To představuje zásadní „problém“ členské základny⁶. Pro kolektivní vyjednávání nicméně taková situace znamená, že subjekt kolektivního vyjednávání, který zastupuje zaměstnance, nedosahuje často potřebné síly, a to právě proto, že nedisponuje rozsáhlou členskou základnou.

Jednou z možností, jak by tedy takto část kolektivního pracovního práva a kolektivního vyjednávání mohla podle úvah „de lege ferenda“ v budoucnu vypadat, je by bylo uplatnění principu působnosti kolektivní smlouvy pouze na členy odborové organizace, která kolektivní smlouvu za zaměstnance uzavřela. Uvedený postup není českému právnímu prostředí zcela neznámý. Do třicátých let 20. století se na osobní závaznost kolektivních smluv takto nahlíželo, neboť např. ujednání o mzdách se měla vztahovat pouze na ty členy svazu, který byl smluvní stranou dohody⁷. Podobný princip působnosti dohod pouze mezi zástupcem zaměstnanců a zaměstnavatelem dnes platí např. v Německu.

Podmínkami tarifních smluv jsou vázány pouze strany tarifní smlouvy a na straně zaměstnanců členové odborové organizace, která za zaměstnance tarifní smlouvu uzavřela. Jedná se o výraz projevu vůle zaměstnance, který účelně vstupuje do odborové organizace a realizuje tak svoje základním zákonem garantované právo „koaliční svobody“ za účelem hájení a podporování svých zájmů a pracovních podmínek. Zaměstnancům, kteří nejsou odborově organizováni (tj. nejsou členy jednoho ze subjektů tarifní smlouvy), pak výhody z kolektivních smluv *přímo* neplynou.

Podle převládajícího právního názoru nejsou nečleni příslušné strany tarifní smlouvy zahrnutí pod působnost tarifních smluv od samého počátku, s čímž musí tito zaměstnanci rovněž počítat. Dokonce se lze setkat s názorem, že takto dotčení zaměstnanci se nemohou ani domáhat docílení stejných pracovních podmínek, které plynou z tarifní smlouvy organizovaným zaměstnancům, a to ani s ohledem na princip rovného zacházení a dovolávání se předpisů o rovném zacházení. Důvodem pro takový postoj je zejména princip činnosti odborových organizací, resp. její hlavní cíl – dosažení zkvalitnění pracovních podmínek pro svoje členy. Pokud by totiž měly platit podmínky zakotvené v tarifní smlouvě i na nečleny příslušné odborové organizace, pak by to znamenalo narušení ohrožení principu existence odborových organizací tak, jak je zakotveno v čl. 9 odst. 3 německého základního zákona. Extenzí působnosti kolektivních smluv i na nečleny jedináčích zástupce zaměstnanců by se vytratil důvod, pro který by se měli zaměstnanci v rámci tohoto zástupce zaměstnanců sdružovat a organizovat⁸.

Zde je současně patrný paradox a rozdílný přístup národních úprav. Zatímco český zákonodárce vidí v extenzi kolektivních smluv i na odborově neorganizované zaměstnance

³ Rozhodnutí BAG ze dne 9. května 2007 - 4 AZR 275/06

⁴ usr. § 24 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 9. 2013] (dále jako zákoník práce)

⁵ srov. bod 279 nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 13. 9. 2013].

⁶ Druhou stranou mince je samozřejmě fakt, že odborové organizace nedokáží úspěšně prezentovat a veřejnosti prodat svoji práci a dosažené úspěchy, popř. další výhody členství, jako např. bezplatný právní servis.

⁷ DEYL, Z. *Kolektivní smlouvy v Československu 1918-1938*, Ústav československých a světových dějin ČSAV: Praha, 1987, s. 14

⁸ KISSEL, O., R., *Arbeitskampfrecht*, München: C. H. Beck, 2002. 1089 s. ISBN 3406493394s. 49

jednoznačné vyústění právní zásady a základního stavebního kamene pracovněprávních vztahů, tj. zásady rovného zacházení tak, jak je zakotvena v zákoníku práce, resp. zásady zákazu diskriminace a zásady nároku spravedlivé odměny⁹, které je třeba bezpodmínečně respektovat, pak německý zákonodárce vnímá v absolutní aplikaci pravidla rovného zacházení ohrožení existence jiného základního lidského práva a proto tento přístup za určitých okolností připouští.

Ani tento princip však neplatí absolutně. I německý zákonodárce si uvědomuje jisté nebezpečí, které by v absolutním vyloučení regulace rozdílného přístupu plynoucího z podmínek stanovených tarifními smlouvami mohlo plynout. Proto dochází k jeho omezení na základě principu „rozumnosti“ a „adekvátnosti“. Pokud by totiž měla být práva odborově organizovaných zaměstnanců diametrálně odlišná od práv a pracovních podmínek nečlenů a docházel by tak k neúměrnému sociálnímu tlaku na nečleny v tom směru, aby pro ně bylo jediným možným rozhodnutím vstoupit do odborové organizace (pakliže by chtěli z kolektivní smlouvy profitovat), pak by se jednalo o sociálně neadekvátní nátlak, který by znamenal porušení negativního koaličního práva¹⁰. Tím by bylo narušeno negativní koaliční právo neorganizovaného zaměstnance, což zakládá rozpor s legislativou.

Přiměřenost a sociální adekvátnost rozdílného zacházení mezi členy a nečleny jednajících zástupce zaměstnanců je tedy určující pro posouzení celé situace odlišného zacházení. Přiměřenost, či nepřiměřenost jsou poměrně vágní pojmy. V souvislosti s diferenčními klauzulemi je za nepřiměřené rozlišování a zacházení mezi organizovaným a neorganizovaným zaměstnancem možné považovat takovou situaci, kdy je již tlak na neorganizovaného zaměstnance *citelný*¹¹. Je zcela legitimní a legální, pokud jsou nečlenové vystavováni přiměřenému sociálnímu tlaku, který je upozorňuje na případné výhody plynoucí z členství. V tomto případě by se nemohlo jednat ani o narušení individuálního práva jedince svobodně se rozhodnout, zda bude členem k jednání příslušného zástupce zaměstnanců. Nemůže tedy jít o porušení negativního koaličního práva, resp. negativní koaliční svobody. O porušení negativní koaliční svobody bychom mohli hovořit až v případě, kdy by byl nečlen k vstupu do odborové organizace nátlakově nucen¹².

V kolektivních smlouvách je možné se rovněž setkat s explicitním vyjádřením jejich závaznosti a působnosti pouze na zaměstnance zastřešené jednajících odborovou organizací. I tento postup se však bude jevit jako neadekvátní a odporující smyslu právní úpravy. Zmíněný postup by bylo možné opět vnímat jako neadekvátní sociální nátlak, který je obecně odmítán jak v právní literatuře, tak v rozhodovací praxi soudů¹³. Je zde však třeba upozornit na postupující rozvoj pracovněprávních vztahů a vnímání této problematiky, neboť takto vyhraněný názor se v současné době nejvíce již jako absolutně platný normativ, což je patrné např. na uplatnění tzv. jednoduchých diferenčních klauzulí, které jsou, byť vymezují osobní rozsah působnosti kolektivních smluv, vnímány jako právem aprobované¹⁴.

Zmírňujícím a ve své podstatě i se zásadou rovného zacházení a autonomie vůle korespondujícím přístupem se může jevit takové ustanovení zákona, které by dávalo i odborově neorganizovanému zaměstnanci prostor pro vyjádření, zda-li chce být podmínkami kolektivní smlouvy vázán. Např. německé právní prostředí se může opřít o ustanovení § 333 německého občanského zákoníku¹⁵, podle kterého by se dalo dovodit, že na nečlena odborové organizace budou pracovní podmínky plynoucí z kolektivní smlouvy působit za předpokladu, že neučiní takový projev vůle, kterým by dal najevo, že se necítí být výdobytky kolektivní smlouvy vázán. Taková situace však může nastat jen tehdy, pokud bude kolektivní smlouva obsahovat ujednání, podle které se její působnost bude vztahovat i na odborově neorganizované zaměstnance. Tj. kolektivní smlouva sice může nečlenům nabídnout z ní plynoucí práva, nicméně nemůže jim je nutit. Je pouze na dotčeném zaměstnanci, jestli se výhodám plynoucím z kolektivní smlouvy podrobí, nebo je

⁹ Viz zejm. ust. § 1a písm. c) a písm. e), ust. § 16 a ust. § 110 ZP

¹⁰ KISSEL, O., R., *Arbeitskampfrecht*, s. 49

¹¹ Rozhodnutí LAG Düsseldorf ze dne 29. ledna 1974 - 8 Sa 482/73

¹² KISSEL, O., R., *Arbeitskampfrecht*, s. 49

¹³ Srov. GAMILLSCHEG, F., *Kollektives Arbeitsrecht Band I: Grundlagen, Koalitionsfreiheit, Tarifvertrag, Arbeitskampf und Schlichtung*. München: C. H. Beck, 1997, 1414 s. ISBN 3406403972, s. 355 a násl.

¹⁴ DÄUBLER, W. a kol. *Tarifvertragsgesetz*. 3. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2012, 2019 str., ISBN 9783832958701. s. 818

¹⁵ Gesetz vom 18. 8. 1896 *Bürgerliches Gesetzbuch* [online]. [gesetzte-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de). 2011 [cit. 18. 1. 2011]. Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf>

projevem vůle odmítne. Nutno dodat, že na nečleny se mohou vztahovat toliko benefity, v žádném případě povinnosti, ke kterým by je měla kolektivní smlouva zavázat¹⁶.

Z pohledu koaličního práva a koaliční svobody, resp. jejich projevů, lze v uvedeném přístupu nicméně spatřovat střet dvou náhledů. Na jedné straně stojí jednotlivcovo právo na "sebeurčení", tj. možnost aktivně využít oprávnění plynoucí z pozitivní koaliční svobody, nebo na druhé straně zůstat vůči uplatnění toho práva latentní, tj. půjde spíše o konzumaci negativního koaličního práva (nečlenství v odborové organizace a přímé nepodřízení se působnosti kolektivní smlouvy). Omezení všeobecné závaznosti kolektivních smluv tak, že by primárně spadaly jen na členy odborové organizace, která kolektivní smlouvu uzavřela není cizí ani české teoretické frontě¹⁷, a už vůbec ne samotným odborovým organizacím.

Praktické využití diferenčních klauzulí může tedy ležet v tom, že by se používaly jako speciální hraniční určovatel osobní působnosti kolektivní smlouvy. Diferenční klauzule by proto měla být obsažena typicky v závěrečných ustanoveních kolektivní smlouvy. Prostřednictvím diferenční klauzule se zaměstnavateli vymezuje okruh zaměstnanců - členů příslušné odborové organizace, vůči kterým je pracovní podmínky dojednané v kolektivní smlouvě povinen uplatňovat. Tj. dojde k ručení okruhu zaměstnanců, na které se kolektivní smlouva aplikuje přímo. De lege ferenda by se mohly diferenční klauzule uplatnit i jako jedno z řešení případné plurality kolektivních smluv, tj. v okamžiku, kdy by zaměstnavatel byl vázaný více kolektivními smlouvami. Díky diferenční klauzuli by mu bylo jasné, jaké podmínky má vůči kterým zaměstnancům uplatňovat. Pokud bychom totiž místo principu obecné závaznosti kolektivní smlouvy uplatňovali princip nastíněný významem diferenčních klauzulí, došlo by k odpadnutí problému obsahové kolize kolektivních smluv a pro zaměstnavatele by pak bylo jednodušeji seznatelné, jaké pracovní podmínky má vůči dotčenému zaměstnanci uplatňovat.

V praxi bychom mohli uvažovat o několika variantách působnosti diferenčních klauzulí. Jednak by se mohlo jednat o *restriktivní* působnost, podle které diferenční klauzule vymezovala uzavřený okruh zaměstnanců - kogentně, kdy by hraničním určovatelem bylo členství zaměstnance v odborové organizaci. V tomto případě by zaměstnavatel vůči vymezenému okruhu zaměstnanců uplatňoval nad legislativní rámec dané speciální nároky plynoucí pouze z rozhodné kolektivní smlouvy, a nebyl by vázaný žádnou jinou kolektivní smlouvou. Tj. v případě, kdy by došlo k obsahovému překrývání více kolektivních smluv, byla by na zaměstnance vztážena pouze ta, kterou uzavřel reprezentant zaměstnanců, jehož je zaměstnanec členem. Obsah jiných kolektivních smluv by se na něj však nevztahoval, byť by byl výhodnější, popř. by uvedené vlastní kolektivní smlouva neupravovala.

Podle druhého přístupu by se při obsahovém střetu více kolektivních smluv primárně používala vlastní kolektivní smlouva, bez ohledu na výhodnost. Oproti první variantě by však nepůsobila vlastní kolektivní smlouva absolutně kogentně, neboť problematiku, která by byla obsažena pouze v cizí kolektivní smlouvě, a kterou by vlastní kolektivní smlouva vůbec neřešila, by bylo možné na základě obecné závaznosti kolektivních smluv na dotčeného zaměstnance vztáhnout. Princip obecné působnosti a by se tak doplňoval s restriktivním přístupem.

Problematickým by nezůstalo ani řešení otázky, co s neorganizovanými zaměstnanci. Z pohledu českého právního řádu by bylo možné na dále uplatňovat přístup obecné závaznosti kolektivní smlouvy, tj. vycházelo by se ze znění ust. § 24 odst. 1 zákoníku práce, podle kterého odborová organizace uzavírá kolektivní smlouvu i za odborově neorganizované zaměstnance. Popř. v případě uplatňování prvního přístupu by byli nečlenové postaveni mimo působnost kolektivní smlouvy. Z pohledu plurality kolektivních smluv skrývá nejvíce problémů varianta druhá, kdy vedle sebe působí jak princip obecné závaznosti, tak restriktivní přístup. Při koexistenci více kolektivních smluv bude totiž nutné určit, která z těchto kolektivních smluv primárně dopadá na odborově neorganizované zaměstnance. Řešením by bylo ponechání volnosti zaměstnanci, aby se rozhodl, kterou kolektivní smlouvou chce být po dobu její účinnosti vázán, popř. poměřování výhodnosti střetnutých se kolektivních smluv a v neposlední řadě by bylo možné uplatnit jako rozhodující činitel reprezentativnost odborové organizace tak, jak je tomu při zastupování odborově

¹⁶ LÖWISCH, M., RIEBLE, V., Tarifvertragsgesetz, s. 700

¹⁷ srov. BĚLINA, M. 2007, op. cit. s. 14

neorganizovaných zamestnanců v případě jednání v pracovněprávních vztazích (resp. čerpání práva na informace a projednání)¹⁸.

Cílem diferenčních klauzulí tedy je vytvoření takového prostředí, kde bude zaměstnavatel jiným způsobem nahlížet na pracovněprávní vztahy zamestnanců, kteří jsou členy zástupce zamestnanců, jež je smluvní stranou kolektivní smlouvy - budou mít v normativní části kolektivní smlouvy garantované pracovní podmínky a nároky, oproti ostatním jinak organizovaným, nebo neorganizovaným zamestnancům - budou mít právní nárok na právními předpisy garantované pracovní podmínky. V praxi by se pak bylo možné setkat s dvěma základními typy diferenčních klauzulí, a to tzv. jednoduchou diferenční klauzulí a kvalifikovanou diferenční klauzulí.

2.1 Jednoduchá diferenční klauzule

Jednoduchá diferenční klauzule zajišťuje výhodnější podmínky pro zamestnance přímo kryté zástupcem zamestnanců¹⁹. Tj. členství v příslušném zástupci zamestnanců představuje definiční znak a ve svém důsledku tak má i konstitutivní účinky pro možnost přiznání normativního působení kolektivní smlouvy (zakotvených pracovních podmínek) na konkrétní pracovněprávní vztah, resp. garantuje dotčenému zamestnanci možnost domáhat se na zaměstnavateli v kolektivní smlouvě uvedených plnění. Na druhou stranu by však uplatnění jednoduché diferenční klauzule neznamenovalo, že by zaměstnavatel nemohl z vlastní vůle uplatňovat výhodnější pracovní podmínky, které z kolektivní smlouvy plynou pro organizované zamestnance, i na ostatní zamestnance v podniku²⁰, např. formou prémie a odměn.

Z pohledu organizovaných zamestnanců, resp. jejich zástupce, má jednoduchá diferenční klauzule nicméně jednu podstatnou nevýhodu. Tou je právě možnost rozšíření uplatňování nadstandardních podmínek i na jinak organizované, resp. neorganizované zamestnance. Takové chování zaměstnavatele by svědčilo o zvyšující se podnikové kultuře a významu sociálního dialogu, na druhou stranu by však z pohledu zástupců zamestnanců mohlo být vnímáno jako útok na jeho mocenskou pozici. Pokud totiž zaměstnavatel uplatňuje pracovní podmínky dojednané v kolektivní smlouvě na všechny zamestnance bez ohledu na jejich organizovanost, pak ztrácí členství pro zamestnance význam a zástupce zamestnanců se tak stává potenciálně slabším, což pochopitelně konvenuje zájmu zaměstnavatele²¹. Zaměstnavatelé si uvědomují význam sociálního partnera a zdroj jeho síly. Není zájmem zaměstnavatel mít v podniku silného zástupce zamestnanců, proto se může snažit oslabit jeho postavení právě díky extenzivnímu přístupu v garanci nadstandardních pracovních podmínek. Tím, že přinutí zamestnance přemýšlet o otázce "proč se vůbec stávat členem a platit příspěvky, když mohou profitovat i bez toho" dosáhne oslabení zástupce zamestnanců a tím i jeho schopnost prosazovat zájmy v procesu kolektivního vyjednávání a pod²².

Cílem zástupců zamestnanců je přinést výhody pro své členy, proto je jejich hlavní snahou uzavírat takové dohody, na jejichž základě členové profitovali a měli v určitých oblastech lepší - nadstandardní pracovní podmínky. Pokud jednoduché diferenční klauzule, bude-li zaměstnavatel ze své vůle aplikovat výhodnější režim na všechny zamestnance, fakticky ústí do prázdna, pak je třeba uzavírat dohody vyšší kvality, resp. se silnější diferenční klauzulí. Půjde o tzv. kvalifikované diferenční klauzule.

¹⁸ viz ust. § 286 odst. 6) zákoníku práce, podle kterého za zamestnance, který není odborově organizován, jedná v pracovněprávních vztazích odborová organizace s největším počtem členů, kteří jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru, neurčí-li tento zamestnanec jinak.

¹⁹ viz GÜNTER, MARX, *Handbuch der Entgeltumwandlung*. 1. vyd. Reutlingen: Achalm-Wissenschaftsverlag, 2012. 624 str. ISBN 9783942544108 s. 111

²⁰ BERG, P. a kol., *Tarifvertragsgesetz und Arbeitskämpfrecht - Kompaktkommentar*, 3. vydání, Frankfurt am Main: Bund - Verlag GmbH, 2010, 811 s., ISBN 978-3766339966 s. 344

²¹ viz KELLERSMANN, FRIEDRICH. *Qualifizierte tarifliche Differenzierungsklauseln sind unwirksam* [online]. Změněno 08.02.2012 [cit. 2013-25-07]. Dostupné z: <http://www.ksp-rechtsanwaelte.de/rechtsinfo-246-1-Arbeitsrecht.html>

²² BSIRSKE, FRANK. *Differenzierungsklauseln stützen die Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie* in: *Vorteilsregelungen durch Differenzierungsklauseln* [online]. Změněno 03.1.2013 [cit. 2013-17-07]. Dostupné z: http://schriftenreihe.u-di.de/schriftenreihe/ausgabe_1/files/assets/common/downloads/Schriftenreihe%20Ausgabe%201.pdf

2.2 Kvalifikovaná diferenční klauzule

Kvalifikovaná diferenční klauzule může mít dvě podoby. Může jít o tzv. *vylučovací*, resp. *odstupovou* diferenční klauzuli. Prakticky mohou být oba typy diferenční klauzule vyjádřeny v kolektivní smlouvě tím způsobem, že bude zaměstnavateli smluvně (obligační část) zakázáno uplatňovat výhodnější pracovní podmínky i na neorganizované, resp. jinak organizované zaměstnance, tzv. *vylučovací klauzule*²³. Tj. kolektivní smlouva bude obsahovat výslovný zákaz. V druhém případě může jít o situaci, kdy v kolektivní smlouvě bude obsaženo ustanovení, podle kterého má být dosaženo takového stavu, že kolektivní smlouvou krytí zaměstnanci (tj. členové kolektivního zástupce zaměstnanců) budou mít vždy o určitou míru výhodnější pracovní podmínky. Tj. v kolektivní smlouvě může být stanovený určitý zvýhodněný standard pro zastoupené zaměstnance s dodatkem, podle kterého, pokud zaměstnavatel bude chtít z kolektivní smlouvy vyplývající nadstandardní podmínky poskytovat všem zaměstnancům (bez ohledu na členství), bude muset o předem definovaný rozdíl či výhodu vždy upřednostňovat přímo zastoupené zaměstnance, tzv. *odstupová klauzule*²⁴. Přímou zastoupení zaměstnanci tak budou muset vždy disponovat určitou výhodou oproti zaměstnancům jinak organizovaným, nebo neorganizovaným vůbec²⁵.

Ustanovení kolektivní smlouvy, podle kterého by se měly výhody v kolektivní smlouvě sjednané vztahovat pouze na zastřešené členy, a z kterého by zaměstnavateli vyplýval výslovný zákaz aplikovat zlepšené pracovní podmínky i na jinak organizované, resp. neorganizované zaměstnance by tedy představovalo z pohledu smluvních stran obligační část kolektivní smlouvy, tj. závazek z kolektivní smlouvy plynoucí. Pokud by se zaměstnavatel rozhodl k tomu, že by úmluvu nedodržel a že by překročil osobní rozsah vytýčený diferenční klauzulí, pak by takové jednání vůči dotčeným jinak organizovaným, resp. neorganizovaným zaměstnancům, kteří by z tohoto jednání profitovali, nemohlo být vnímáno jako právně neúčinné a nicotné, nýbrž by šlo pouze o porušení smluvního závazku a legitimního očekávání druhé strany kolektivní smlouvy. Pokud by tedy zaměstnavatel zvýhodnil i jiné zaměstnance, pak nezasáhl do prostoru negativního koaličního práva dotčených zaměstnanců, ale dopustil by se pouze prohřešku proti smluvenému závazku, tj. porušení smlouvy.

Vyplývá-li z jednání zaměstnavatele, že výhody přiznává i dalším zaměstnancům, nešlo by o bezdůvodné obohacení a zaměstnavatel by se tak nemohl ani domáhat právní neúčinnosti svého jednání. Byť by se jednalo o zvýhodnění nezamýšlených, ba přímo smluvně vyloučených, zaměstnanců, nemohl by se právní neúčinnosti jednání dovolávat ani příslušný smluvní zástupce zaměstnanců²⁶. Na druhou stranu by však smluvní strana mohla vyvodit důsledky z porušení smlouvy. Především pak uplatnit v smlouvě zakotvenou smluvní pokutu, resp. jiný v kolektivní smlouvě zakotvený postup²⁷.

Diferenční klauzule by bylo možné uplatňovat de lege ferenda jako nástroj pro řešení plurality kolektivních smluv. V současnosti je třeba se zabývat možnou proveditelností diferenčních smluv, neboť naráží na několik problémů, ať již jde o princip rovnosti, narušení negativní koaliční svobody, či prolomení jedné ze základních právních zásad, podle které není možné uzavírat smlouvy v neprospěch třetích stran.

Diferenční klauzule ve svých důsledcích naráží na problematiku negativní koaliční svobody. Pokud garantují odlišné - výhodnější postavení zaměstnanců, kteří jsou současně členy dotčeného zástupce zaměstnanců, pak může být narušena negativní koaliční svoboda neorganizovaných zaměstnanců a diferenční klauzule by se tak jevily jako narušující právní pořádek a byly by nepřipustné²⁸. V současné době je třeba nepřipustnost diferenčních klauzulí poměřovat odlišně u jednoduše a kvalifikované diferenční klauzule.

Jednoduché diferenční klauzule, na rozdíl od kvalifikovaných, by totiž bylo poměrně bez problémů možné shledávat v souladu s právem²⁹. Důvodem je především jejich *otevřenost*, tj. překročení jimi vymezeného osobního rozsahu kolektivní smlouvy a možnost aplikování

²³ v německé literatuře uváděno jako tzv. Tarifausschlussklausel, viz DÄUBLER, W. a kol. *Tarifvertragsgesetz*. 3. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2012, 2019 str., ISBN 9783832958701 s. 816

²⁴ tamtéž, s. 817

²⁵ FRANZEN, M. Das Ende der Tarifeinheit und die Folgen. *Recht der Arbeit*. 2008, Jahrgang 61, Heft 4, s. 193 – 205. ISSN 0342-1945

²⁶ rozhodnutí LAG Köln ze dne 17. ledna 2008 - 6 Sa 1354/07

²⁷ BERG, P. a kol., op. cit. s. 353

²⁸ Rozhodnutí BAG ze dne 29. listopadu 1967 - GS 1/67

²⁹ Rozhodnutí BAG, ze dne 18. března 2009 – 4 AZR 64/08

nadstandardních podmínek i na neorganizované zaměstnance. Je zde však třeba vnímat i přiměřenost garantovaných vylepšených pracovních podmínek oproti původnímu stavu. Zvýhodněné podmínky by neměly na neorganizovaného zaměstnance působit v tom směru, že by na něj vyvíjeli nepřiměřený tlak a on by tak byl prakticky donucen k členství³⁰. V případě, kdy by bylo možné v působení kolektivní smlouvy spatřovat nepřiměřený nátlak a atak negativní koaliční svobody zaměstnance, pak by byla diferenční klauzule považována za neúčinnou a zvýšený standard pracovních podmínek by se uplatňoval i na ostatní zaměstnance³¹ (tj. garance zvýhodněných pracovních podmínek by získala normativní charakter i pro neorganizované zaměstnance). Např. německá judikatura posoudila přiměřenost v souvislosti s odměňováním zaměstnanců, resp. s úhradou odstupného tak, že za nepřiměřené by bylo třeba vnímat takové zvýhodnění organizovaného zaměstnance, které by mu zajišťovalo odstupné zvýšené oproti neorganizovanému zaměstnanci o více jak trojnásobek hrubého měsíčního příjmu. Na druhou stranu vůbec není třeba přemýšlet o navýšení odstupného cca o 500 EUR³².

Složitější situace je však ve vnímání kvalifikovaných diferenčních klauzulí, které se díky svému charakteru jeví být zásadně v rozporu s právem – především principem rovného zacházení. Na rozdíl od jednoduchých diferenčních klauzulí je zde uplatňován jiný princip zvýhodnění, který nemůže být zaměstnavatelem nikdy, a to ani j jeho vlastní vůle dorovnán, tj. vždy bude existovat rozdíl mezi organizovaným a neorganizovaným zaměstnancem. Takový přístup však již představuje zásah do negativní koaliční svobody zaměstnance a proto je třeba kvalifikovanou diferenční klauzuli vnímat zásadně za neslučitelnou s právem³³. Kvalifikované diferenční klauzule, především v podobě odstupové diferenční klauzule, rovněž ve své podstatě představují zásah do smluvní svobody zaměstnavatele. Na jednu stranu je sice možné spatřovat v popisu kolektivní smlouvy vůli zaměstnavatele vlastním právním úkonem omezit svoje jednání v budoucnosti (dobrovolně), na druhou stranu je však třeba přisvědčit těm názorům, podle kterých se jedná o narušení smluvní volnosti, neboť zaměstnavateli pak nezůstává žádná možnost, jak dobrovolně a z vlastní iniciativy srovnat pracovní podmínky (buť v individuální smlouvě) s neorganizovanými zaměstnanci³⁴. Kromě omezení smluvní volnosti zde lze spatřovat ještě jeden rozměr, a to zásah narušení zásady nemožnosti uzavírání smluv v neprospěch třetích osob. Pokud by totiž kvalifikovaná diferenční klauzule zaměstnavateli zamezila v potenciálním uzavírání dohod s neorganizovanými zaměstnanci, nemohli by ani zaměstnanci uzavírat dohody se zaměstnavatelem. Kromě nepřiměřeného tlaku na zaměstnance a narušení koaliční svobody by tak došlo i k nepřiměřenému zásahu oprávnění, resp. zatížení třetích osob³⁵.

Vztah diferenční klauzule a třetích stran má nicméně v českém kontextu další rozměr, který by mohl být vnímán jako ospravedlňující měřítko diferenčních klauzulí ve vztahu k třetím stranám. Odborová organizace, která uzavře se zaměstnavatelem kolektivní smlouvu, ji uzavře s působností pro všechny zaměstnance. Současně vycházíme z předpokladu, že kolektivní smlouva může zaměstnancům, na rozdíl od smluvních stran, stanovit pouze práva, nikolivěk povinnosti (může toliko blíže specifikovat zákonem dané povinnosti), a především že nezavádí nižší než zákonem předepsaný standard pracovních podmínek. Zákoník práce v některých případech počítá s tím, že kolektivní smlouvou mohou být pracovní podmínky upraveny odchylně o standardů garantovaných zákoníkem práce, a to i v podkračující výměře. Typicky půjde např., o příplatek z noční práci. Pokud tedy odborová organizace uzavře kolektivní smlouvu, v které bude stanoveno, že příplatek za noční práci činí 1 % průměrného výdělku (tj. podkročení zákonem předvídaných 10%), bude

³⁰ SCHELP, Thomas. *Einfache Differenzierungsklauseln - Lichtblick für Gewerkschaften?* In: newsletter Ulrich Weber and Partner GbR, č. 2. r. 2009 [online]. Změněno 29.04.2009 [cit. 2013-25-07]. Dostupné z: http://www.ra-weber-partner.de/fileadmin/web_data/downloads/newsletter-archiv/Newsletter_Ausgabe_2_09.pdf

³¹ Rozhodnutí LAG Hamm ze dne 12. června 2012 - 14 Sa 1275/11

³² tamtéž

³³ Rozhodnutí BAG ze dne 23. března 2011 - 4 AZR 366/09

³⁴ viz IMPIG, Andreas. *Bevorzugung von Gewerkschaftsmitgliedern?* in Deutscher Anwalt Spiegel, č. 7. r. 2011 s. 11. [online]. Změněno 06.04.2011 [cit. 2013-15-07]. Dostupné z: http://www.deutscheranwaltspiegel.de/file_download/72/Ausg0711_anwaltspiegel_gesch%C3%BCtzt.pdf

³⁵ KELLERSMANN, FRIEDRICH. *Qualifizierte tarifliche Differenzierungsklauseln sind unwirksam* [online]. Změněno 08.02.2012 [cit. 2013-25-07]. Dostupné z: <http://www.ksp-rechtsanwaelte.de/rechtsinfo-246-1-Arbeitsrecht.html>

zaměstnavatel za noční práci zaměstnance odměňovat všechny zaměstnance v souladu s tímto ustanovením. V případě členů odborové organizace lze takový postup vnímat za legitimní, neboť vstupem do odborové organizace

Nicméně, měli-li by se diferenční klauzule stát de lege ferenda jedním z nástrojů řešení problematiky plurality kolektivních smluv, pak je třeba zvážit i přijetí kvalifikovaných diferenčních klauzulí za právně konformní³⁶. Sociálně adekvátní, co se tlaku týče, je možné již nyní považovat např. takové klauzule, které přináší organizovaným členům finanční výhody ve výši jejich ročních příspěvků³⁷. Jde pouze o zvýhodnění členů a vyrovnání přístupu, který plyne z toho, že jinak organizovaní nebo neorganizovaní zaměstnanci z kolektivních smluv taktéž profitují bez toho, aby se jakkoliv na vyjednávání výhodnějších podmínek přímo či nepřímo podíleli.

2.3 Diferenční klauzule a český právní řád

Současná podoba českého právního řádu situaci spojenou s problematikou diferenčních klauzulí prakticky nepřipouští. Je sice možné uplatnit při vyjednávání kolektivních smluv výhradu uzavírání kolektivních smluv s různými odborovými organizacemi, tj. uplatnění jiného postupu uzavírání kolektivních smluv, jak to nabízí ust. § 24 odst. 2 zákoníku práce, nicméně rozdílné osobní působnosti na zaměstnance v jednom podniku brání ust. odst. 1 citovaného paragrafu, podle kterého odborová organizace (i v případě dohody o jiném postupu uzavírání kolektivní smlouvy) uzavírá kolektivní smlouvu za všechny zaměstnance. Uplatnění diferenčních klauzulí rovněž odporuje již zmiňovaná zásada zákazu diskriminace a nerovného zacházení, kdy v českých podmínkách jednoduše není možné nerovně se zaměstnanci zacházet na základě jejich příslušnosti k nějaké, nebo žádné odborové organizaci.

V souladu s uvedenou zásadou rovnosti tak, jak je obecně obsažena v zákoníku práce³⁸, je nicméně situace, kdy se budou uplatňovat různé pracovní podmínky pro zaměstnance v různých organizačních složkách podniku. Ustanovení § 1a písm. e) zákoníku práce, jež zaměstnavateli zapovídá nerovné zacházení se zaměstnanci, co se týče jejich pracovních podmínek (typicky na úseku odměňování za práci či jiných peněžitých plnění a pod.). Citované ustanovení sice odráží základní zásadu upravující pracovněprávní vztahy charakteristickou pro celé pracovněprávní odvětví, tedy povinnost rovného zacházení se zaměstnanci ať již z důvodu obsažených v antidiskriminačním zákoně³⁹, jako jsou důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru, stejně z důvodů nerovného zacházení vyplývajících z rovného uspořádání pracovněprávních vztahů, jako jsou členství v politické straně či členství v odborové organizaci. Nepřípustná je nerovnost založená ve vztahu k výkonu práce na objektivních kategoriích. Jak vyplývá z judikatury, uvedený přístup, resp. znění dotčeného ustanovení *nemůže dopadat na situace, kdy se nárok opírá o kolektivní smlouvu, tedy výstup svobodného jednání smluvních stran, a kdy skutečnost, že kolektivní smlouva uzavřená pro jeden odštěpný závod obsahuje jiná smluvní ustanovení než smlouva uzavřená pro odštěpný závod jiný, nemůže být výsledkem záměru zaměstnavatele diskriminovat pracovníky jednoho či druhého odštěpného závodu, ale odpovídá shodné vůli dvou smluvních partnerů*.⁴⁰

Na druhou stranu ve prospěch koncepce diferenčních klauzulí může hovořit např. skutečnost, kdy dochází k zavazování zaměstnavatele prostřednictvím jeho členství v zaměstnavatelském svazu, který uzavřel kolektivní smlouvu vyššího stupně. Z logiky uspořádání kolektivních pracovněprávních vztahů vyplývá, že je možné při uzavírání kolektivních smluv vyššího stupně určitým zaměstnavatelským svazem blíže vymežit rozsah osobní působnosti kolektivní smlouvy ve vztahu ke konkrétnímu okruhu zaměstnavatelů, definovanému na základě typicky hospodářského odvětví⁴¹. Obdobně platí i pro případ, kdy bude u jednoho zaměstnavatele existovat více než jedna

³⁶ BERG, P. a kol., op. cit. s. 358

³⁷ PREIS, ULRICH. *Arbeitsrecht: Praxis-Lehrbuch zum Kollektivarbeitsrecht*. 2. vydání. Köln: Schmidt Otto. 2009. 931 s. ISBN 9783504426736. s. 51

³⁸ ust. § 1a písm. e) zákoníku práce

³⁹ zákon ze dne 23. dubna 2009 č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ Usnesení Ústavního soudu ČR č. ze dne 19. 10. 2005 II.ÚS 341/04

⁴¹ ŠUBRT. B., *Kolektivní smlouvy a kolektivní vyjednávání podle změněné právní úpravy - příprava kolektivních smluv na rok 2008*. Práce a mzda č. 11, 2007

kolektivní smlouva. Obecně sice platí princip "jeden zaměstnavatel, jedna kolektivní smlouva", právě z důvodu zachování rovných podmínek všech zaměstnanců, nicméně z praxe vyplývají určité výjimky z tohoto principu. V případě, kdy by pod jednoho zaměstnavatele spadalo např. několik odštěpných závodů, nebyla by uzavření více kolektivních smluv, vždy pro konkrétní odštěpný závod, v rozporu se zákonem. Ba naopak je možné v tomto postupu sledovat sladění negativní i pozitivní koaliční svobody, neboť pro zaměstnance se budou uplatňovat takové pracovní podmínky, k jejich vázanosti dali prostřednictvím vztahení působnosti odborové organizace na jejich pracovněprávní vztahy souhlas. To stejné platí i v případě, kdy by chtěl zaměstnavatel upravit pracovní podmínky zaměstnanců s určitou diferencí i v jednom podniku.

K uzavírání kolektivních smluv dochází na základě uplatnění principu koaliční svobody a jejich projevů, a především pak na principu smluvní volnosti, která je omezena pouze tím, že smluvní strany mohou ve smlouvě upravit mzdové a ostatní pracovněprávní nároky jen v rámci vymezeném právními předpisy. Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ani zákon č. 120/1990 Sb., kterým se upravují některé vztahy mezi odborovými organizacemi a zaměstnavateli, "nebrání, aby v rámci podniku byly uzavírány kolektivní smlouvy s působností pro jednotlivé organizační složky, tedy i odštěpné závody. Je samozřejmé, že se takto uzavřené kolektivní smlouvy nemusí ve svém obsahu plně shodovat. Záleží vždy na aktivitě a konkrétních představách té které odborové organizace při jednání se zaměstnavatelem, na tom, jaké nároky pokládá pro pracovníky "své" organizační složky za prioritní, atd."⁴² Z citovaného rozhodnutí je ztelně cítit vliv koaliční svobody.

De lege lata je užití diferenčních klauzulí v českém právním řádu prakticky vyloučeno, neboť bude vždy narážet na zásadu rovného zacházení. Je však otázkou (de lege ferenda), má-li tomu tak být i nadále. Tj. je třeba poměřovat význam střetu několika základních pracovněprávních principů a lidských práv, a to především střet zásady rovnosti a koaliční svobody. V současné době má v uvedených konotacích přednost rovnost účastníků právních vztahů, nicméně de lege ferenda by bylo vhodné se zamyslet, jestli by se neměla tato část problematiky pracovního práva vyvíjet v souladu se stále silícími požadavky liberalizace, kdy jedním z ústředních bodů je vnímán důraz na svobodnou vůli strana a smluvní utváření pracovních podmínek. Pokud by měla převládat smluvní volnost, pak by musel převládat i prvek koaliční svobody, neb by bylo na samotném zaměstnanci aby se dobrovolně rozhodl, zda-li chce čerpat výhody plynoucí z kolektivního zastupování (využití pozitivního koaličního práva), nebo zda-li dá přednost individualitě a potažmo negativnímu koaličnímu právu. Stále by bylo pochopitelně nutné vnímat vyšší korektiv úpravy právních vztahů, kterým by byly např. dobré mravy⁴³, či v praxi zmiňovaná sociální adekvátnost (přiměřenost) tlaku, který by mohl být na zaměstnance v souvislosti se značně odlišnými pracovními podmínkami nepřímo vyvíjen⁴⁴.

3 ZÁVER

Diferenční klauzule je třeba zvažovat de lege ferenda v souvislosti s dopadem liberalizace kolektivního pracovního práva a možnou pluralitou kolektivních smluv. Při respektování liberalizačních tendencí, extenze potenciální k dojednání smluv oprávněné skupiny zástupců zaměstnanců, principu smluvní svobody a autonomního utváření pracovních podmínek jsou diferenční klauzule ideálním řešením jak z pohledu organizovaných zaměstnanců, tak z pohledu zástupců zaměstnanců a celkové charakteru kolektivního pracovního práva. Diferenční klauzule nejen budou dbát subjektivních projevů vůle individuálních zaměstnanců, ale budou rovněž vhodným prostředkem v boji proti klesající odborové organizovanosti. Kromě toho se význam diferenčních klauzulí projeví i ve zvýšení významu kolektivního vyjednávání a sociálního dialogu, čím bude znovu potvrzena hodnota, důležitost a význam koaličního práva a koaliční svobody. Předpokladem pochopitelně bude přiložení většího významu koaliční svobodě, resp. pochopení jejího účelu.

⁴² Usnesení Ústavního soudu ČR č. ze dne 19. 10. 2005 II.ÚS 341/04

⁴³ GAMILLSCHEG, F. *Ihr naht euch wieder, schwankende Gestalten „Tarifbonus“ für Gewerkschaftsmitglieder. Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. 2005, Jahrgang 22, Heft 3, s. 146 – 150. ISSN 0341-1915. s. 148*

⁴⁴ PREIS, ULRICH. *Arbeitsrecht: Praxis-Lehrbuch zum Kollektivarbeitsrecht*. 2. vydání. Köln: Schmidt Otto. 2009. 931 s. ISBN 9783504426736. s. 50

Z pohľadu koalíční svobody by uplatnění diferenčních klauzulí nebylo možné považovat za absolutně vyloučené. Pochopitelně však pouze při zachování určitých zásad přiměřenosti sociálního nátlaku. Další otázkou, která si však zaslouží širší debatu je, do jaké míry by bylo užívání diferenčních klauzulí v souladu s obecnými vůdčími zásadami pracovního práva - rovného zacházení a zákazu diskriminace.

Použitá literatura:

- BERG, P. a kol., Tarifvertragsgesetz und Arbeitskämpfrecht - Kompaktkommentar, 3. vydání, Frankfurt am Main: Bund - Verlag GmbH, 2010, 811 s., ISBN 978-3766339966
- BSIRSKE, FRANK. Differenzierungsklauseln stützen die Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie in: Vorteilsregelungen durch Differenzierungsklauseln [online]. Změněno 03.1.2013 [cit. 2013-17-07]. Dostupné z: http://schriftenreihe.u-di.de/schriftenreihe/ausgabe_1/files/assets/common/downloads/Schriftenreihe%20Ausgabe%201.pdf
- DÄUBLER, W. a kol. Tarifvertragsgesetz. 3. vydání. Baden-Baden: Nomos, 2012, 2019 str., ISBN 9783832958701
- DEYL, Z. Kolektivní smlouvy v Československu 1918-1938, Ústav československých a světových dějin ČSAV: Praha, 1987
- FRANZEN, M. Das Ende der Tarifeinheit und die Folgen. Recht der Arbeit. 2008, Jahrgang 61, Heft 4, s. 193 – 205. ISSN 0342-1945
- GAMILLSCHEG, F. Ihr naht euch wieder, schwankende Gestalten „Tarifbonus“ für Gewerkschaftsmitglieder. Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. 2005, Jahrgang 22, Heft 3, s. 146 – 150. ISSN 0341-1915.
- IMPIG, Andreas. Bevorzugung von Gewerkschaftsmitgliedern? in Deutscher Anwalt Spiegel, č. 7. r. 2011 s. 11. [online]. Změněno 06.04.2011 [cit. 2013-15-07]. Dostupné z: http://www.deutscheranwaltspiegel.de/file_download/72/Ausg0711_anwaltspiegel_gesch%C3%BCtzt.pdf
- KELLERSMANN, FRIEDRICH. Qualifizierte tarifliche Differenzierungsklauseln sind unwirksam [online]. Změněno 08.02.2012 [cit. 2013-25-07]. Dostupné z: <http://www.ksp-rechtsanwaelte.de/rechtsinfo-246-1-Arbeitsrecht.html>
- KELLERSMANN, FRIEDRICH. Qualifizierte tarifliche Differenzierungsklauseln sind unwirksam [online]. Změněno 08.02.2012 [cit. 2013-25-07]. Dostupné z: <http://www.ksp-rechtsanwaelte.de/rechtsinfo-246-1-Arbeitsrecht.html>
- KISSEL, O., R., Arbeitskämpfrecht, München: C. H. Beck, 2002. 1089 s. ISBN 3406493394
- LÖWISCH, M., RIEBLE, V., Tarifvertragsgesetz, München: C. H. Beck, 2012, 1157 s. ISBN 978-3-8006-3700-3
- PREIS, ULRICH. *Arbeitsrecht: Praxis-Lehrbuch zum Kollektivarbeitsrecht*. 2. vydání. Köln: Schmidt Otto. 2009. 931 s. ISBN 9783504426736
- PREIS, ULRICH. *Arbeitsrecht: Praxis-Lehrbuch zum Kollektivarbeitsrecht*. 2. vydání. Köln: Schmidt Otto. 2009. 931 s. ISBN 9783504426736.
- SCHHELP, Thomas. Einfache Differenzierungsklauseln - Lichtblick für Gewerkschaften? In: newsletter Ulrich Weber and Partner GbR, č. 2. r. 2009 [online]. Změněno 29.04.2009 [cit. 2013-25-07]. Dostupné z: http://www.ra-weber-partner.de/fileadmin/web_data/downloads/newsletter-archiv/Newsletter_Ausgabe_2_09.pdf.
- ŠUBRT. B., Kolektivní smlouvy a kolektivní vyjednávání podle změněné právní úpravy - příprava kolektivních smluv na rok 2008. Práce a mzda č. 11, 2007

Kontaktné údaje:

Jan Horecký
jan.horecky@law.muni.cz
Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno,
Veveří 70,
611 80 Brno
Česká republika

PARAMETRICKÉ ZMĚNY V SYSTÉMU DŮCHODOVÉHO POJIŠTĚNÍ A EFEKTIVITA ZAVEDENÍ DŮCHODOVÉHO SPOŘENÍ PRO JEDNOTLIVCE

Ilona Kostadinovová

Vysoká škola Karlovy Vary o. p. s.
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Abstract: There was implemented in the Czech Republic from the year 2013 a new second voluntary retirement insurance system based on the principal of the voluntary retirement saving system administrated by capital funds. The aim of this contribution is to evaluate the current topical Czech legislation of the retirement insurance systems in comparison to the Slovak system from the point of view of the effectiveness for individuals. There is in the Czech Republic the first compulsory retirement insurance system regulated in Act N. 155/1995 Coll., the second retirement insurance capital contributory pension scheme system regulated in Act N. 426/2011 Coll. and the third retirement saving system with the state contribution regulated in Act. N. 427/2011 Coll. In summary it will be evaluated from the point of view of the effectiveness of the Czech regulation for individuals and there will be introduced the basic proposals how to change the system the so called de lege ferenda proposals from the point of view of the planned changes due to the fact of the small interest of the Czech citizens in the second supplementary retirement capital funds system.

Abstrakt: V České republice byl v roce 2013 zaveden nový druhý pilíř důchodového systému spočívající v zavedení tzv. důchodového spoření spravovaného kapitálovými fondy. Cílem příspěvku bude zhodnocení současné české platné právní úpravy všech systémů důchodového pojištění a porovnání se slovenskou právní úpravou z hlediska jejich efektivnosti pro jednotlivce. V České republice upravuje v prvním pilíři povinné důchodové pojištění zákon o důchodovém pojištění, z. č. 155/ 1995 Sb., v platném znění, ve druhém kapitálovém pilíři zákon o důchodovém spoření, z. č. 426/ 2011Sb., v platném znění, a ve třetím pilíři reformované penzijní připojištění se státním příspěvkem zákon o doplňkovém penzijním spoření, z. č. 427/ 2011 Sb., v platném znění. Celkově bude provedeno zhodnocení efektivity nové české právní úpravy pro jednotlivce a uvedeny základní náměty na změnu tzv. návrhy de lege ferenda právě s ohledem na prospěšnost systému pro konkrétního poživatelé starobního důchodu a s ohledem na další plánované změny z důvodu malého zájmu občanů České republiky o vstup do druhého kapitálového pojistného důchodového pilíře.

Key words: pension, old age pension, Czech old age pension, Slovak old age pension, retirement insurance, contributory pension scheme, retirement savin

Klíčová slova:důchod, starobní důchod, český starobní důchod, slovenský starobní důchod, důchodové pojištění, důchodové spoření, penzijní připojištění, státní příspěvek

1 ÚVOD

V České republice nabyla v roce 2013 účinnosti tzv. velká reforma důchodového systému. V příspěvku bude pozornost věnována základním zásadám fungování důchodového systému v České republice s ohledem na stanovení důchodového věku a potřebné doby pojištění. Česká právní úprava bude zhodnocena z pohledu její výhodnosti pro jednotlivce. Zároveň se autorka pokusí zamyslet nad tím, proč se v praxi projevuje poměrně malý zájem o dobrovolný vstup do kapitálového systému spravovaného specializovanými důchodovými společnostmi. Pro lepší pochopení celého stavu důchodového systému v České republice bude porovnána česká právní úprava se Slovenskem a bude uveden základní popis právní úpravy v Maďarsku jakožto první zemi východní a střední Evropy, která reformovala svůj důchodový systém a zavedla vícestupňový důchodový systém.

2 DŮCHODOVÝ SYSTÉM V ČESKÉ REPUBLICE

Právní úprava důchodového systému v České republice je upravena ve třech základních právních předpisech v návaznosti na ústavně zakotvené základní právo občanů na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří vycházející z článku 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, usn. č. 2/1993 Sb., v platném znění.

2.1 Důchodové pojištění v České republice – průběžné financování ze státního rozpočtu

Důchodové pojištění je zakotveno v zákoně č. 155/1995 Sb., v platném znění/ZDP. Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti upravuje zákon č. 589/1992 Sb., v platném znění, včetně pojistného na důchodové pojištění.

Důchodové pojištění je oblast legislativně velmi živá a dochází často k velmi zásadním změnám celého systému, jak uvádí rovněž ve svém komentáři V. Voříšek.¹

Jako podstatnou změnu pro účely předloženého příspěvku je potřeba uvést tzv. parametrické změny zakotvující postupný vývoj změny legislativního zakotvení důchodového věku a potřebné doby pojištění v České republice.

Důchodový věk v České republice

Důchodový věk je v současné době určován podle tabulky, která je přílohou zákona o důchodovém pojištění a zohledňuje důchodový věk osob narozených v letech 1936 – 1977, přičemž u těchto osob se ještě zohledňuje fakt, jde-li o muže či ženu a u žen kolik vchovaly v průběhu svého života dětí.

Občané narození od roku 1978 již budou s ohledem na důchodový věk posuzováni všichni stejně bez ohledu na pohlaví a počet odchovaných dětí. Důchodový věk tak bude určován podle následujícího vzorce.

Důchodový věk v ČR pro narozené od roku 1978

$$\text{Důchodový věk} = (\text{rok narození} - 1977) \times 2 = \text{počet měsíců} + \text{rok dosažení věku 67 let}$$

Tabulka 1: Důchodový věk osob narozených od roku 1978 v ČR

Ideálně si můžeme určit důchodový věk na příkladu osoby narozené dne 30. 01. 1980. Od roku 1980 odečteme rok 1977 a vyjde nám číslo 3, které vynásobíme dvěma a vyjde číslo 6, což je počet měsíců, který připočteme ke dni, kdy osoba dosáhne věku 67 let. V tomto případě tedy osoba narozená dne 30. 01. 1980 dosáhne dne 30. 01. 2047 věku 67 let a k tomu připočteme 6 měsíců, tj. dne 30. července 2047 bude období dosažení důchodového věku této osoby.

Pro srovnání plánu zvyšování důchodového věku v dalších zemích lze doporučit tabulku, kterou uvádí ve svém výkladu JUDr. V. Voříšek v učebnici práva sociálního zabezpečení.² Důchodový věk se zvyšuje i na Slovensku 62 let a v Maďarsku 65 let, v České republice je však v zásadě stanoven bez omezení jako nejvyšší v návaznosti na parametrické změny přijaté již v roce 2010.

Potřebná doba pojištění k získání nároku na starobní důchod, § 29 ZDP

Potřebná doba pojištění	Rok	Důchodový věk	
	Odchodu do starobního důchodu	Narození v letech 1936-1977, přílohová tabulka je přílohou č. 1 zákona o důch. Poj./ZDP	Narození od roku 1978 67 let + počet měsíců odpovídající dvojnásobku rozdílu mezi rokem narození a rokem 1977

¹ JUDr. Vladimír Voříšek, Zákon o důchodovém pojištění Komentář, s. VII.

² JUDr. Vladimír Voříšek v TRÖSTER, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, s. 156

25 let	2009		
26 let	2010		
27 let	2011		
28 let	2012		
29 let	2013		
30 let	2014		
31 let	2015		
32 let	2016		
33 let	2017		
34 let	2018		
35 let	2019		
35 let	2020 a dále		

Tabuľka 2: Potřebná doba pojištění pro odchod do starobního důchodu v ČR

Obecně lze charakterizovat důchodový systém v České republice na základě jeho podstatného rysu založeného na povinné účasti na důchodovém pojištění při splnění zákonem stanovených podmínek.³ Prakticky lze říci, že jde o povinnou účast všech ekonomicky aktivních osob, které tak v průběhu svého aktivního života do systému přispívají část svých příjmů. Jde tedy o systém obligatorní a při splnění stanovených podmínek vzniká na důchod z důchodového pojištění právní nárok. Dávky přísluší přímé (starobní a invalidní důchod) a pozůstalostní (vdovský/vdovecký a sirotčí důchod). Jde o systém veřejného práva a proto je potřeba aplikovat obecnou právní zásadu „co není dovoleno, je zakázáno“. V souvislosti s rozvojem právních vztahů se však v poslední době objevují rovněž diskuze o potřebě modernizace právní úpravy zejména například s ohledem na legislativní zakotvení registrovaného partnerství v České republice⁴.

2.2 Důchodové spoření v České republice – druhý pilíř dobrovolný

Od začátku roku 2013 je v České republice v účinnosti zákon č. 426/2011 Sb., o důchodovém spoření. Pojistné na důchodové spoření upravuje zákon č. 397/2012 Sb. Jde o tzv. „velkou důchodovou reformu“, kterou prosadila vláda Občanské demokratické strany premiéra Petra Nečase jako tzv. druhý pilíř penzijního systému. Lidé se do něj mohou dobrovolně přihlásit a vyvést 3% z hrubé mzdy společně s dalšími 2% z vlastních finančních prostředků a investovat je prostřednictvím důchodových fondů vedených u penzijních společností. Opoziční Česká strana sociálně demokratická avizuje, že pokud by uspěla ve volbách, tak tuto reformu zruší.

Právě politická neshoda a nejistota odrazuje občany od vstupu do tohoto nového systému důchodového spoření. Na začátku měsíce srpna 2013 vstoupilo do druhého pilíře v České republice okolo 80 tisíc účastníků.⁵

V září 2013 vstoupilo v České republice do druhého pilíře důchodového spoření 117 lidí, což je nejméně od jeho lednového vzniku. Celkem si takto spoří 83.000 lidí. Původní očekávání směřovala k počtu vstupu za první půlrok ve výši půl milionu lidí.⁶

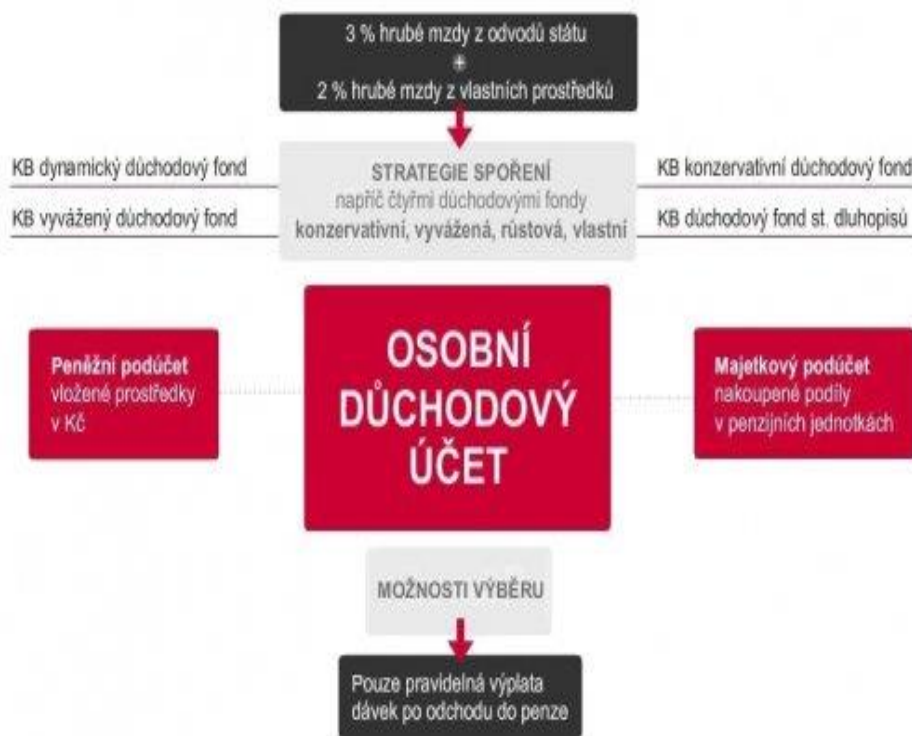
³ JUDr. Vladimír Voříšek v TRÖSTER, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, s. 144

⁴ Blíže též autorka v samostatném článku Diskriminace z důvodu věku, pohlaví nebo sexuální orientace v pracovním právu a právu sociálního zabezpečení, KOSTADINOVÁ, I. Diskriminace z důvodu věku, pohlaví nebo sexuální orientace v pracovním právu a právu sociálního zabezpečení, Sborník z konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně, Days of Law 2012 Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-21, dostupné též na webu: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/dobre-mravy-v-pracovnepravnich-vztazich/> (dne 19. 10. 2013)

⁵ Ondřej Tůma: Očima expertů: Najde se důchodová reforma, která má šanci na přežití? <http://www.penize.cz/duchody/259368-ocima-expertu-najde-se-duchodova-reforma-ktera-ma-sanci-na-preziti> (20. 10. 2013)

⁶ Zdroj ČTK: <http://www.ceskereformy.cz/v-zari-vstoupilo-do-ii-pilire-nejmene-lidi/> (20. 10. 2013)

Příklad fungování důchodového spoření – zdroj Komerční banka ČR⁷



Graf 1: Důchodové spoření – druhý pilíř v České republice (zdroj KB ČR)

2.3 Penzijní připojištění se státním příspěvkem v České republice – třetí pilíř

Tento systém penzijního připojištění se státním příspěvkem existuje v České republice od roku 1994, upraveno zákonem č. 42/1994 Sb., v platném znění. Do tohoto původního systému bylo možné vstoupit do konce listopadu 2012. Nové smlouvy o penzijním připojištění se státním příspěvkem již v tomto systému uzavírat nelze. Pokud někdo do systému vstoupil, může pokračovat v účasti na penzijním připojištění podle původních podmínek avšak došlo k navýšení minimální výše příspěvku účastníka potřebného k vzniku nároku na příspěvek od státu.⁸

Od ledna roku 2013 došlo k **transformaci stávajících penzijních fondů**, které musely získat nově k povolení činnosti **penzijní společnosti** podle zákona o doplňkovém penzijním spoření, z. č. 427/2011 Sb. Takto vzniklá penzijní společnost vyčlenila aktiva a pasiva související s penzijním připojištěním do tzv. **transformovaného fondu** a nadále v něm provozuje penzijní připojištění pro stávající účastníky penzijního připojištění se státním příspěvkem podle původního zákona č. 42/1994 Sb. Byl tak oddělen majetek účastníků penzijního připojištění od majetku penzijní společnosti, která majetek v transformovaném fondu spravuje, nejde o součást majetkové podstaty penzijní společnosti a může být použit pouze k plnění závazků souvisejících s penzijním připojištěním. Pro původní účastníky zůstává zachován princip nezáporného výnosu, hodnota prostředků v transformovaných fondech nemůže v nominální výši poklesnout. Dle názoru Ing. L. Rytířové však právě vzhledem k tomu lze očekávat méně výnosné opatrné investice, které by nemusely pokrývat inflaci, čímž by fakticky mohlo dojít i k reálnému poklesu hodnoty majetku účastníků i v těchto transformovaných fondech.⁹

⁷ <http://www.kb.cz/cs/lide/obcane/sporeni-a-investovani/penzijni-pripojisteni.shtml> (20. 10.2013)

⁸ Ing. Lucie Rytířová Důchodový systém v České republice, str. 84

⁹ Ing. Lucie Rytířová Důchodový systém v České republice, str. 85

Ve většině zůstávají v zásadě podmínky pro účastníky i nároky z penzijního připojištění nezměněné. Lze pro praxi upozornit zejména na možnost čerpání až poloviny naspořených prostředků po 15 letech spoření bez ohledu na věk účastníka. Nemohou však čerpat tzv. předdůchody jako v případě účastnických fondů v rámci doplňkového penzijního spoření podle z. č. 427/2011 Sb.

Od roku 2013 platí pro všechny účastníky stejná pravidla pro poskytování státních příspěvků a to v souladu s následující tabulkou.

Státní příspěvek doplňkovému penzijnímu spoření

Příspěvek účastníka	Státní příspěvek	Do 31. 12. 2012	Od 01. 01. 2013
100,- Kč		50,- Kč	0,- Kč
200,- Kč		90,- Kč	0,- Kč
300,- Kč		120,- Kč	90,- Kč
400,- Kč		140,- Kč	110,- Kč
500,- Kč		150,- Kč	130,- Kč
600,- Kč		150,- Kč	150,- Kč
700,- Kč		150,- Kč	170,- Kč
800,- Kč		150,- Kč	190,- Kč
900,- Kč		150,- Kč	210,- Kč
1000,- Kč a více		150,- Kč	230,- Kč

Tabulka 3: Státní příspěvek doplňkového penzijního spoření v ČR (zdroj Rytířová, L.¹⁰)

Ve třetím pilíři je uplatňován princip daňového zvýhodnění příspěvků účastníků doplňkového penzijního spoření, avšak vyplácené dávky následně podléhají zdanění.

Na první pohled v praxi tedy lze říci, že se jedná o velmi výhodnou formu spoření s ohledem na výši státního příspěvku. Je potřeba si však uvědomit, že s přibývajícím prostředky a prodlužující se dobou spoření klesá úrok a zhodnocení ve formě státních příspěvků má ve srovnání s vlastním zhodnocením spíše zanedbatelný charakter v dlouhodobém horizontu 35 let (potřebná doba pojištění pro vznik nároku na starobní důchod a dosažení důchodového věku) může rozdíl jednoho procentního bodu v ročním zhodnocení fondu znamenat desítky až stovky tisíc korun, reálně tedy o mnoho více než získáme na státních příspěvcích za celou dobu investování.

Při úložce 500 korun za měsíc, ke které dostaneme od státu dalších 130 korun, se nám každá vložená pětistovka zhodnotí zhruba o 25 procent. „**To je pro člověka pohybujiícího se na finančních a kapitálových trzích zhodnocení z říše snů. Háček je v tom, že touto sazbou „úročíme“ pouze nově přichozí peníze. Následně celých 630 korun leží ve fondu po mnoho let a rozhodující je, jak s nimi bude fond (a inflace) hospodařit.**“¹¹

3 SROVNÁNÍ PILÍŘŮ DŮCHODOVÉHO SYSTÉMU V ČR

V následující tabulce jsou uvedeny základní výhody a nevýhody jednotlivých tří pilířů důchodového pojištění v České republice – I., II., III.

¹⁰ Ing. Lucie Rytířová Důchodový systém v České republice, str. 99

¹¹ Jan Valášek Klady a zápory třetího pilíře nového penzijního systému, dostupné online <http://www.finmag.cz/cs/finmag/financni-poradenstvi/klady-a-zapory-tretiho-pilire-noveho-penzijniho-systemu/> (20. 10. 2013)

Výhody I.	Nevýhody I.	Výhody II.	Nevýhody II.	Výhody III.	Nevýhody III.
Státem garantovaný a financovaný	Povinný systém, nelze vystoupit z něj	Dobrovolný vstup	Nelze vystoupit	Státní příspěvek až 230,- Kč měsíčně	Nízká likvidita, vázání prostředků do do důchodového věku.
Průběžně financovaný	Problém převahy ekonomicky neaktivních nad aktivními	Kapitálové financování, volba fondu a strategie investování	Správa finančních prostředků kapitálovým fondem	Snížení daňového základu o 12.000,- Kč ročně	Nízký výnosový potenciál
Dlouholetá tradice	Demografický vývoj stárnutí populace		Politická rizika	Příspěvek zaměstnavatelů	Politická rizika

Tabuľka 4: Výhody a nevýhody pilířů důchodového pojištění v ČR (zdroj autorka I.K.)

4 STÁTY VÝCHODNÍ A STŘEDNÍ EVROPY SLOVENSKO

Na Slovensku začala významná reforma důchodového systému od 1. 1. 2005.

Slovensko vytvořilo systém tří pilířů financování důchodů. První pilíř je ten, který byl dosud pilířem jediným – představuje ho Sociální pojišťovna¹², do které odvádí zaměstnavatel za pracovníky odvody ze mzdy (na starobní důchod je určeno konkrétně 18 % hrubé mzdy).¹³ Druhý pilíř vznikl k 1. 1. 2005 a zastupují ho důchodové správcovské společnosti. Třetí, dobrovolný pilíř představují v současnosti doplňkové důchodové společnosti. Odvody do tohoto pilíře jsou zcela dobrovolné, ale zabezpečování ve třetím pilíři stát daňově zvýhodňuje. První skupina – jedinci, kterým bylo k 1. 1. 2005 16 let a méně, musí vstoupit do druhého pilíře povinně v době nástupu do prvního zaměstnání. Potom budou odvádět 9 % hrubé mzdy Sociální pojišťovně a 9 % vybranému penzijnímu fondu. Lidé starší 16 let se mohli rozhodnout, jestli chtějí do druhého pilíře vstoupit, nebo ne. Pokud ale vstoupit chtěli, museli tak učinit nejpozději k 30. 6. 2006. Výjimkou byli pouze jedinci, kteří byli během celého období od 1. 1. 2005 do 30. 6. 2006 buď studenty nebo nezaměstnanými. Ti mohli do nového systému vstoupit i později, ale musejí tak učinit do 30 dnů od nástupu do zaměstnání.

Úlohou **důchodových správcovských společností na Slovensku** je vytvoření **třech důchodových fondů – růstového, vyváženého a konzervativního**, které mají zajistit kapitálovou složku důchodového systému, na rozdíl od prvního pilíře, který zajišťuje důchody na bázi průběžného financování.

V růstovém fondu může být až 80 % akcií, je tedy nejrizikovější, ale může být i nejméně výnosný. Za dobu 24 měsíců existence fondu nesmí být průměrný výnos nižší než 50 % průměrného výnosu konkurenčních růstových fondů. Do tohoto fondu může investovat občan, kterému chybí do důchodu více než 15 let, poté musí přejít na jiný.

Vyvážený fond může tvořit až 50 % akcií, ale minimálně 50 % musí tvořit dluhopisy nebo vklady v bankách. Průměrný výnos fondu za 24 měsíců musí dosahovat alespoň 70 % průměrného výnosu konkurence. Do tohoto fondu může investovat občan na Slovensku, kterému do důchodu chybí více než 7 let, poté musí přejít na fond konzervativní.

Konzervativní fond na Slovensku musí 100% tvořit dluhopisy a vklady v bankách, průměrný výnos za 24 měsíců pak musí tvořit alespoň 90 % průměrného výnosu konkurenčních

¹² Zákon o sociálním pojištění slovenský, z. č. 461/2003 Z. z. SR zákon o socialnom poistení

¹³ Dan Švarc: Důchodová reforma na Slovensku. Inspirace pro ČR? - dostupné online <http://www.mesec.cz/clanky/duchodova-reforma-na-slovensku-inspirace-pro-cr/> (20. 10. 2013)

fondů. Co se týče povinných přechodů mezi jednotlivými fondy, uvažuje se o změně z pevného data (7 a 15 let) na širší období, ale tyto úvahy zatím nebyly v parlamentu projednávány.

Ve vypláčení důchodu hrají hlavní roli na Slovensku **životní pojišťovny a důchodové správcovské společnosti**. Spořitel si může vybrat, zda do vybrané životní pojišťovny převede pouze část prostředků (musí mu zaručit doživotní penzi ve výši alespoň 0,6násobek životního minima) a ostatní prostředky si nechá vyplácet přímo důchodovou správcovskou společností v době jím určené, nebo zda na životní pojišťovnu převede všechny prostředky a nechá si vyplácet doživotní důchod formou doživotní anuity.

Úřad pro finanční trh udělil na Slovensku povolení na vznik a působení **osmi důchodovým správcovským společnostem**: Aegon d.s.s., Allianz-Slovenská d.s.s., Credit Suisse Life & Pensions d.s.s., ČSOB d.s.s., ING d.s.s., První důchodová spořitelna d.s.s., Sympatia -Pohoda d.s.s. a VÚB Generali d.s.s.

Důchodové správcovské společnosti podle slovenského **zákona o starobním důchodovém spoření**¹⁴ musí disponovat základním jměním, musí vytvořit a spravovat již výše uvedené tři důchodové fondy a musí do 18 měsíců od vzniku (do 30. 6. 2005) získat alespoň 50 000 klientů. Zároveň jsou zavázány do stejného data počet svých klientů nezveřejňovat.

Peníze na účtu může důchodová správcovská společnost investovat pouze prostřednictvím klientem zvoleného důchodového fondu. V případě bankrotu společnosti jsou důchodové fondy odděleny od majetku společnosti a samotný fond by pouze přešel pod jiného správce.

Pokud by došlo k poškození financí důchodovou správcovskou společností porušením zákona, stát garantuje sumu na důchodovém účtu v plné výši. Aby k takovému poškozením nedošlo, bude každá důchodová správcovská společnost kontrolována úřadem pro finanční trh, depozitářem (bankou), vnitřní kontrolou společnosti a nezávislým auditorem. Posledním bodem kontroly by pak měl být sám občan.

Logickou novinkou je i skutečnost, že **peníze na důchodovém účtu budou podléhat dědictví**. Při smrti během aktivního života budou pozůstalí dostávat pozůstalostní důchod z 1. pilíře a zdědí zůstatek důchodového účtu. Pokud dojde k smrti už v důchodovém věku, pozůstalí zdědí zůstatek z důchodového účtu a navíc budou pobírat pozůstalostní důchod z obou dvou pilířů.

A kolik Slováci dostanou? **Důchod závislý na 2. pilíři samozřejmě přesně určit nelze**, ale zapojí-li se občan pouze do 1. pilíře, lze důchod určit přesněji.

Bude to násobek tří veličin – tzv. aktuální důchodové hodnoty **počtu odpracovaných let** a tzv. průměrného osobního mzdového bodu. Osobní mzdový bod vyjadřuje poměr mzdy jednotlivce k průměrné mzdě na Slovensku, průměrný pak tvoří průměrnou hodnotu osobních mzdových bodů.

I na Slovensku již došlo k reformě a to ke snížení 9% hranice odvodu soukromému penzijnímu fondu, neboť se ukazuje z dlouhodobého hlediska, že nastavení příliš vysoké procentní částky vyváděné ze státního rozpočtu představuje riziko snižování finančních prostředků, které chybí v prvním pilíři.

Tabulka odvodů na důchodové zabezpečení (v % vyměřovacího základu)								
Pilíř	Slovensko 2003		Slovensko 2004 (resp.2005)		Česká republika 2004		Česká republika 2013	
	Zaměstnanec	Firma	Zaměstnanec	Firma	Zaměstnanec	Firma		
Veřejný pilíř	6,4	21,6	4,0 (starobní) + 3,0 (invalidní)	5,0 (starobní) + 3,0 (invalidní)	6,5	21,5	6,5 ZN	21,5ZV
Kapitalizační pilíř	---	---	---	9,0 + 4,75 (rezervní fond Sociální pojišťovny)	---	---	5% z prvního pilíře 2% z vlastních zdrojů, Celkem tedy <u>30%</u> z hrubé mzdy.	
Dobrovolný pilíř	Daňová podpora tzv. doplňkového důchodového pojištění		Daňová podpora tzv. doplňkového důchodového pojištění		Podpora penzijního připojištění a soukromého životního pojištění			

¹⁴ Zákon o starobním důchodovém spoření slovenský, z. č. 43/2004/ Z.z. SR zákon o starobnom dôchodkovom sporení

Tabulka č.5 Porovnaní odvodu sociálneho pojištění na důchodové pojištění na Slovensku a v České republice, zdroj¹⁵

MAĎARSKO

Výše důchodu závisí v Maďarsku na tom, do kterého ze systému si občan spořil. Pokud zůstali pouze u prvního pilíře a spořili do něj celých 30 % své hrubé mzdy (21 % od zaměstnavatele + 9 % ze své mzdy), v důchodu dostanou penzi ve výši 60 % své původní mzdy. Pokud však přešli do 2. pilíře a do průběžného proto odváděli jen 22 % (21 % od zaměstnavatele + 1 % odvodu zaměstnanec), dostanou z průběžného systému penzi ve výši 44 % své hrubé mzdy. Svě naspojené finanční prostředky z 2. Pilíře mohou dostat jednorázově při dosažení důchodového věku, nebo formou jedné ze čtyř nabízených dávek.¹⁶

V Maďarsku do druhého pilíře vstoupilo v 90. letech 20. Století mnohem více osob, než se očekávalo, což způsobilo podstatný pokles příjmů průběžného prvního pilíře a zvýšení deficitu penzijního systému. Zhodnocení vložených prostředků činilo 7,1 % ačkoliv inflace v Maďarsku činila 11,2% v letech 1998-2010. Po 10 letech fungování třípilířového systému v Maďarsku následně došlo v roce 2010 k jeho radikální změně spočívající v zániku druhého pilíře a zestátnění finančních prostředků v něm. V Maďarsku tehdejší premiér Viktor Orbán s účinností od února 2011 přesměřoval prostředky z druhého pilíře do průběžně financovaného systému. Lidé se měli možnost rozhodnout, jestli ve druhém pilíři zůstanou a ztratí veškerý nárok na státní důchod vyplácený z prvního pilíře. 97% občanů Maďarska se vrátilo k průběžně financovanému systému. Podle argumentů maďarského Ministerstva hospodaření je tří pilířový systém finančně nerealizovatelný a ohrožuje vyrovnanost státního rozpočtu.

Systém důchodového pojištění v Maďarsku – dva pilíře



Graf č. 2: Důchodový systém v Maďarsku

POLSKO

Polsko patří k zemím, kde byly již v roce 1999 zavedeny soukromé důchodové fondy jako druhý pilíř penzijního systému, tedy kapitálový pilíř důchodového pojištění, přičemž systém byl již dvakrát revidován. Do roku 2011 odváděli Poláci do důchodových soukromých fondů 7,3 procenta svého hrubého příjmu a to povinně. Tyto peníze ale začaly citelně chybět státnímu rozpočtu, a tak byly odvody sníženy pouze na 2,3 procenta, postupně se měly ovšem zase zvyšovat až na 3,5 procenta. Návrh Donalda Tuska, dosud považovaného za pravicového politika je překvapivě velmi radikální. Rovněž v českých médiích se objevila zpráva, že premiér Tusk polemizuje s návrhem zestátnit státní dluhopisy, které tvoří více než polovinu aktiv polských soukromých důchodových fondů¹⁷. O osudu polských důchodových fondů budou pravděpodobně rozhodovat až nezávislé nestranné soudy, pokud se na ně obrátí penzijní společnosti, které se s konfiskací dluhopisů

¹⁵ Vlastní doplnění autorky + Zdroj:http://finance.idnes.cz/za-vyssimi-duchody-na-slovensko-daq-/spor.aspx?c=A040123_140319_fi_osobni_vra (20. 10. 2013)

¹⁶ Důchodový systém v Maďarsku - dostupné na webu: <http://www.uzijsiduchod.cz/novinky/duchodovy-system-v-madarsku/> (20. 10. 2013)

¹⁷ Ondřej Tůma: Očima expertů: Vyvatnění! Polsko chce penzijním fondům zkonfiskovat dluhopisy, web: <http://www.penize.cz/duchodove-sporeni/260832-ocima-expertu-wywaszczenie!-polsko-chce-penzijnim-fondum-zkonfiskovat-dluhopisy> (20. 10. 2013)

nebudou chtít smířit a nechají kroky vlády posoudit u ústavního soudu. Polská vláda změny oznámila s ohledem na legislativní zakotvení k 1. lednu 2014.

Jaké dopady by takové znárodnění mohlo mít na důvěryhodnost penzijních reforem ve střední a východní Evropě vůbec ponechám raději na podrobnější rozbor jiného příspěvku. Pro účely názorné demonstrace politického rizika vstupu do soukromých penzijních kapitálových fondů organizovaných s příspěvím státu pro jednotlivce je to v tuto chvíli zcela postačující.

5 ZÁVER

A co říci na úplný závěr? Kapitálový pilíř důchodového pojištění byl zaveden v bývalých komunistických zemích – Maďarsko, Slovensko, Polsko, Bulharsko, Estonsko, Lotyšsko a Chorvatsko. Jistá rezervovanost se již objevila v roce 2010 v Maďarsku, kdy po nastavení nových podmínek premiérem Viktorem Orbánem z tohoto systému značný počet účastníků dobrovolně vystoupil. Ke změnám došlo rovněž na Slovensku a v Polsku.

Dlouholetá praxe v některých zemích však ukazuje, že z dlouhodobého hlediska je potřeba zohledňovat velmi mnoho faktorů, na které je potřeba při zavádění kapitálových forem důchodového pojištění myslet. Například v Maďarsku byl po 10 letech systém 3 pilířů změněn na pouze 2 pilíře v obdobném duchu, jako tomu bylo do konce roku 2012 v České republice. Rovněž na Slovensku došlo po určité době fungování ke snížení výše procentuálního určení odvodu ze státního pilíře do kapitálového pilíře a v Polsku se uvažuje o konfiskaci státních dluhopisů – kapitálových soukromých důchodových fondů.

Lze si tedy položit otázku, jak to nakonec dopadne s českým novým systémem zavedeným od roku 2013 po nadcházejících předčasných volbách do Poslanecké sněmovny na počátku listopadu roku 2013.

Cílem sociální politiky by však, a to v jakékoli době, v jakékoli zemi a bez ohledu na politicky orientovaný směr představitelů státu, mělo být a vždy zůstávat v popředí zájmu z dlouhodobého hlediska zajištění práva občanů na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří, jedná-li se o práva občana České republiky a občana Evropské unie. Společná sociální politika Evropské unie o to více klade důraz na srovnatelnou životní úroveň ve spolupracujících státech.

Použitá literatura:

Česká republika

TRÖSTER, P. a kol. Právo sociálního zabezpečení, Praha: C. H. Beck 2013, s. 290, ISBN 978-80-7400-473-5

VOŘÍŠEK, V. a kol. Zákon o důchodovém pojištění komentář, Praha: C. H. Beck 2012, s. 486, ISBN 978-80-7179-576-6

RYTÍŘOVÁ, L. Důchodový systém v České republice, Olomouc: ANAG 2013, s. 113, ISBN 978-80-7263-821-5

KOSTADINOVÁ, I. Diskriminace z důvodu věku, pohlaví nebo sexuální orientace v pracovním právu a právu sociálního zabezpečení, Sborník z konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně, Days of Law 2012 Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-21, dostupné též na webu: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/dobremravy-v-pracovnepravnich-vztazich/> (dne 19. 10. 2013)

VALÁŠEK, J. Klady a zápory třetího pilíře nového penzijního systému, dostupné online <http://www.finmag.cz/cs/finmag/financni-poradenstvi/klady-a-zapory-tretiho-pilire-noveho-penzijniho-systemu/> (20. 10. 2013)

TŮMA, O. Očima expertů: Najde se důchodová reforma, která má šanci na přežití? <http://www.penize.cz/duchody/259368-ocima-expertu-najde-se-duchodova-reforma-ktera-ma-sanci-na-preziti> (20. 10. 2013)

ČTK: <http://www.ceskereformy.cz/v-zari-vstoupilo-do-ii-pilire-nejmene-lidi/>

Komerční banka Česká republika: <http://www.kb.cz/cs/lide/obcane/sporeni-a-investovani/penzijni-pripojeni.shtm>

Prameny práva:

Listina základních práv a svobod České republiky, usn. č. 2/1993 Sb., v platném znění/LZPS

Zákon o důchodovém pojištění, z. č. 155/1995 Sb., v platném znění/ZDP

Zákon o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z. č. 589/1992 Sb., v platném znění (nemocenské pojištění, důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti)

Zákon o důchodovém spoření, z. č. 427/2011 Sb., v platném znění/DůchSpoř, od 01. 01. 2013

Zákon o pojistném na důchodové spoření č. 397/2012 Sb., od 01. 01. 2013

Zákon o penzijním připojištění se stáním příspěvkem č. 42/1994 Sb., v platném znění, do 31. 12.2012

Zákon o doplňkovém penzijním spoření č. 427/2011 Sb., v platném znění, od 01. 01. 2013

Zákon o registrovaném partnerství, z. č. 115/2006 Sb., v platném znění

Zákon o rodině, z. č. 94/1963 Sb., v platném znění

Občanský zákoník, z. č. 89/2012 Sb., pravděpodobná účinnost od 01. 01. 2014

Slovenská republika

Zákon o sociálním pojištění slovenský, z. č. 461/2003 Z. z. SR zákon o socialnom poistení

Zákon o starobním důchodovém spoření, z. č. 43/2004/Z.z. SR zákon o starobnom dôchodkovom sporení

Zákon o doplňkovém důchodovém spoření slovenský, z. č. 650/2004 Z.z. SR, zákon o dôchodkovom sporení

LABUDA, T: Slovenský důchodový systém v kostce, dostupné online <http://www.investujeme.cz/slovensky-duchodovy-system-v-kostce/> (20. 10. 2013)

ŠVARC, D.: Důchodová reforma na Slovensku. Inspirace pro ČR? - dostupné online <http://www.mesec.cz/clanky/duchodova-reforma-na-slovensku-inspirace-pro-cr/> (20. 10. 2013)

BELICKÁ, K. : Důchodová reforma na Slovensku, online <http://www.cssz.cz/cz/casopis-narodni-pojisteni/archiv-vydanych-cisel/clanky/casopis-narodni-pojisteni-c-4-2004-clanek-1.htm>

Maďarsko

Důchodový systém v Maďarsku - dostupné na webu: <http://www.uzijsiduchod.cz/novinky/duchodovy-system-v-madarsku/> (20. 10. 2013)

Polsko

TŮMA, O. Očima expertů: Vyplatnění! Polsko chce penzijním fondům zkonfiskovat dluhopisy, web: <http://www.penize.cz/duchodove-sporeni/260832-ocima-expertu-wywaszczenie!-polsko-chce-penzijnim-fondum-zkonfiskovat-dluhopisy> (20. 10. 2013)

Kontaktné údaje:

Mgr. Ilona Kostadinovová, advokát

kostadinovova@gmail.com

Vysoká škola Karlovy Vary o. p. s. / Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni

T. G. Masaryka 3

360 01 Karlovy Vary

Česká republika

ZMENY V PLATENÍ POISTNÉHO NA SOCIÁLNE POISTENIE¹

Mikuláš Krippel

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

Abstract: The contribution describes the actual changes of Social Insurance Act No. 461/2003 Coll. as altered and amended which are effective from 1 January relating to the status of persons who carry out work under agreements on work performed outside employment relationship. The contribution deals with the new administrative obligations on employers, the increasing the contributory obligations for the self-employed persons and the increasing of the minimum and maximum assessment base by the payment of contribution in social insurance.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá aktuálnymi zmenami zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov účinnými od 1. januára 2013. Opisuje predovšetkým zmeny, ktoré sa týkajú postavenia osôb v právnom vzťahu založenom na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, poukazuje na nové administratívne povinnosti zamestnávateľov, zvýšenie príspevkovej povinnosti pre samostatne zárobkovo činné osoby a na zvýšenie minimálnych a maximálnych vymeriavacích základov na platenie poistného na sociálne poistenie.

Key words: agreements on work performed outside employment, employee, employer, payment of contributions, self-employed person, social insurance

Kľúčové slová: dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, platenie poistného, samostatne zárobkovo činná osoba, sociálne poistenie, vymeriavací základ, zamestnanec, zamestnávateľ

1 ÚVOD DO PROBLEMATIKY

Od 1. januára 2013 nastáva z hľadiska sociálneho poistenia v dôsledku zmeny zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov na základe zákona č. 252/2012 Z. z. a zákona č. 413/2012 Z. z. viacero významných zmien. Tieto zmeny sa zásadne dotkli najmä právnej úpravy súvisiacej s platením poistného: myslíme tu na rozšírenie príspevkovej povinnosti na nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti aj na osoby zamestnané na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru (ďalej v texte budeme používať aj osoby v právnom vzťahu na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru²). S touto problematikou súvisia nové registračné povinnosti zamestnávateľov a osobitné určenie splatnosti poistného. Ďalej sa zmenil spôsob určenia vymeriavacieho základu u SZČO, čím sa týmto osobám zvýšila príspevková povinnosť. Od 1. januára 2013 sa takisto zvýšili hodnoty minimálneho a maximálneho vymeriavacieho základu na platenie poistného, a to pre všetky poistné kategórie: pre zamestnancov, SZČO i dobrovoľne sociálne poistené osoby. Zmeny v poisťovacích vzťahoch majú dopad na vzťahy dávkové, zvýšenie príspevkovej povinnosti by malo byť legitimizované zvýšením sociálnej ochrany poistencov.

¹ Vedecký príspevok bol vypracovaný v rámci výskumného projektu APVV označeného APVV-0068-11 s názvom *Dôstojnosť človeka a základné ľudské práva a slobody v pracovnom práve*, zodpovedná riešiteľka prof. JUDr. Helena Barancová, DrSc.

² Pojem „fyzická osoba v právnom vzťahu na základe dohody vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti“ je legálny pojem, ktorý používa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom od 1. januára 2013 pozri napr. § 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Na fyzické osoby v právnom vzťahu na základe dohody o vykonaní práce a fyzické osoby v právnom vzťahu na základe dohody o pracovnej činnosti sa z hľadiska ich sociálneho poistenia vzťahuje rovnaký zákonný režim (nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti). Fyzická osoba v právnom vzťahu na základe dohody o brigádnickej práci študentov má v sociálnom poistení odlišné postavenie (len dôchodkové poistenie, a aj z toho je možná výnimka).

2 PLATENIE POISTNÉHO NA SOCIÁLNE POISTENIE Z PRÁVNÝCH VZŤAHOV NA ZÁKLADE DOHÔD O PRÁCI VYKONÁVANEJ MIMO PRACOVNÉHO POMERU

2.1 Vznik nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti zamestnanca z právneho vzťahu dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru

Osoby v právnom vzťahu na základe dohody boli zahrnuté do poistnej kategórie zamestnanca tým, že bola v zákonnej definícii zamestnanca³ na účely zákona o sociálnom poistení vypustená výnimka týkajúca sa týchto osôb. Postavenie osoby v právnom vzťahu na základe dohody v sociálnom poistení je v zásade obdobné ako postavenie zamestnanca v pracovnom pomere. Obdobne ako u zamestnanca v pracovnom pomere, je aj u zamestnanca - osoby v právnom vzťahu na základe dohody z hľadiska vzniku jednotlivých druhov povinných poistení rozhodujúcim kritériom skutočnosť, či ide o zamestnanca s pravidelným príjmom (vzťahuje sa na neho povinné nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie a poistenie v nezamestnanosti) alebo zamestnanca s nepravidelným príjmom (vzťahuje sa na neho len povinné dôchodkové poistenie). Určitá výnimka z poistenia sa týka študentov stredných škôl a vysokých škôl v dennej forme štúdia do 26 rokov. Výnimka z nemocenského poistenia a poistenia v nezamestnanosti sa od 1. januára 2013 vzťahuje na fyzickú osobu v právnom vzťahu na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti, ak je poberateľom starobného dôchodku, invalidného dôchodku, výsluhového dôchodku podľa zákona o sociálnom zabezpečení vojakov a policajtov a zároveň dovŕšila dôchodkový vek alebo ak je poberateľom invalidného výsluhového dôchodku podľa zákona o sociálnom zabezpečení vojakov a policajtov⁴ a na žiaka strednej školy a študenta vysokej školy pri praktickom vyučovaní v období odbornej (výrobnej) praxe.⁵ Plateniu poistného na sociálne poistenie u týchto osôb sa budeme podrobnejšie venovať v ďalšom texte.

Z uvedeného vyplýva, že zamestnancom na účely nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti je od 1. januára 2013 aj fyzická osoba v právnom vzťahu na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti (za podmienky, že nie je súčasne poberateľom niektorého z vymenovaných druhov dôchodkov, vtedy je povinne poistená len na dôchodkové poistenie), ak má z tejto dohody pravidelný mesačný príjem. Treba upozorniť, že povinne nemocensky poistený (nie však aj poistený v nezamestnanosti)⁶ môže byť aj poberateľ starobného dôchodku s pravidelným príjmom, ak je v pracovnom resp. obdobnom pomere (nemocenské poistenie mu z takéhoto vzťahu vznikne), pretože výnimka z povinného nemocenského poistenia pre poberateľov starobného dôchodku sa vzťahuje len na vzťahy na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti. Obdobne to platí na poberateľa invalidného dôchodku.⁷

Povinne nemocensky a povinne dôchodkovo poistený⁸ je aj poberateľ predčasného starobného dôchodku s pravidelným príjmom na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti (výnimka z nemocenského poistenia osôb pracujúcich na dohody sa vzťahuje len

³ porovnaj § 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom do 31. decembra 2012 a § 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení účinnom od 1. januára 2013

⁴ zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

⁵ §4 ods. 1 zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

⁶ poberateľ starobného dôchodku v pracovnom pomere s pravidelným príjmom nie je poistený v nezamestnanosti, nakoľko poistenie v nezamestnanosti sa nevzťahuje na osoby, ktorým bol priznaný starobný dôchodok (pozri § 19 ods. 3 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov)

⁷ poberateľ invalidného dôchodku v pracovnom pomere s pravidelným príjmom je povinne nemocensky poistený a povinne dôchodkovo poistený, v prípade, že jeho miera poklesu vykonávať zárobkovú činnosť je nižšia alebo rovná 70 % resp. nedovŕši dôchodkový vek je aj poistený v nezamestnanosti (pozri § 19 ods. 3 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov)

⁸ Poberateľ predčasného starobného dôchodku však nie je poistený v nezamestnanosti, nakoľko sa na poberateľov predčasného starobného dôchodku poistenie v nezamestnanosti nevzťahuje (pozri § 19 ods. 3 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov)

na poberateľa starobného dôchodku a invalidného dôchodku resp. poberateľov obdobných dôchodkov u policajtov a vojakov).

Povinne nemocensky, dôchodkovo a poistený v nezamestnanosti je aj študent s pravidelným mesačným príjmom v právnom vzťahu na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti (výnimka z poistenia sa vzťahuje len na dohodu o brigádnickej práci študentov).

Všetky tieto osoby budú platiť ako zamestnanec poistné na nemocenské poistenie so sadzbou 1,4 % z vymeriavacieho základu (ďalej VZ), poistné na starobné poistenie so sadzbou 4 % z VZ, poistné na invalidné poistenie (ak nemá priznaný starobný dôchodok alebo predčasný starobný dôchodok) so sadzbou 3 % z VZ, poistné na poistenie v nezamestnanosti (ak nemá priznaný starobný dôchodok alebo predčasný starobný dôchodok) so sadzbou 1 % z VZ.

Zamestnávateľ bude za zamestnanca z právneho vzťahu dohody platiť: poistné na nemocenské poistenie so sadzbou 1,4 % z VZ, poistné na starobné poistenie so sadzbou 14 % z VZ, poistné na invalidné poistenie (ak nemá zamestnanec priznaný starobný dôchodok alebo predčasný starobný dôchodok) so sadzbou 3 % z VZ, poistné na poistenie v nezamestnanosti (ak nemá priznaný starobný dôchodok alebo predčasný starobný dôchodok) so sadzbou 1 % z VZ, poistné do rezervného fondu solidarity so sadzbou 4,75 % z VZ, poistné na úrazové poistenie so sadzbou 0,8 % z VZ, poistné na garančné poistenie (za predpokladu, že zamestnávateľ je povinne garančne poistený) so sadzbou 0,25 % z VZ.

Povinne úrazovo poistený a povinne garančne poistený bol zamestnávateľ zamestnanca z právneho vzťahu dohody aj do 31. decembra 2012, v tomto smere teda nenastala žiadna zmena.

Povinné nemocenské a povinné poistenie v nezamestnanosti fyzickej osoby v právnom vzťahu na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti zaniká priznaním starobného dôchodku, invalidného dôchodku alebo invalidného výsluhového dôchodku a dovŕšením dôchodkového veku poberateľa výsluhového dôchodku.⁹

2.2 Vznik dôchodkového poistenia zamestnanca, ktorý zároveň nie je povinne nemocensky poistený a poistený v nezamestnanosti z právneho vzťahu na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru

Od 1. januára 2013 sa za zamestnanca na účely dôchodkového poistenia (nie však na účely nemocenského poistenia a poistenia v nezamestnanosti) považuje osoba z právneho vzťahu založeného na základe dohody:

1. ktorá má uzatvorenú dohodu o vykonaní práce alebo dohodu o pracovnej činnosti a má z tejto dohody právo na nepravidelný príjem

2. ktorá má uzatvorenú dohodu o vykonaní práce alebo dohodu o pracovnej činnosti a je poberateľom starobného dôchodku, invalidného dôchodku, invalidného výsluhového dôchodku alebo výsluhového dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku, bez ohľadu na pravidelnosť príjmu

3. ktorá má uzatvorenú dohodu o brigádnickej práci študenta buď s pravidelným mesačným príjmom alebo nepravidelným príjmom (okrem dohody, u ktorej si študent určil výnimku z poistenia, za podmienky že mesačný príjem alebo priemerný mesačný príjem z dohody nepresiahne sumu 66 EUR/155 EUR – vtedy sa nepovažuje za zamestnanca na účely dôchodkového poistenia).

Všetky tieto osoby budú platiť ako zamestnanec poistné na sociálne poistenie: poistné na starobné poistenie (sadzba 4 % z VZ) a poistné na invalidné poistenie (sadzba 3 % z VZ); spolu 7% z VZ. Poistné na invalidné poistenie zamestnanec platí, len ak mu ešte nebol priznaný starobný dôchodok alebo predčasný starobný dôchodok a tiež nie je poberateľom výsluhového dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku.¹⁰

Zamestnávateľ bude za tohto zamestnanca z právneho vzťahu dohody poistné na starobné poistenie (sadzba 14 % z VZ), poistné na invalidné poistenie (sadzba 3 % z VZ; nevzťahuje sa na zamestnancov s priznaným predčasným starobným dôchodkom a starobným dôchodkom a výsluhovým dôchodkom po dovŕšení dôchodkového veku), poistné do rezervného fondu solidarity (sadzba 4,75 % z VZ), poistné na úrazové poistenie (sadzba 0,8 % z VZ) a poistné na garančné poistenie (sadzba 0,25 % z VZ, za predpokladu, že je zamestnávateľ povinne garančne poistený), spolu 22,8 % z VZ.

Vymeriavacím základom zamestnanca s nepravidelným príjmom, ktorý je v právnom vzťahu na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, je priemerný mesačný

⁹ § 20 ods. 3 zákona o sociálnom poistení v znení zákona č. 252/2012 Z. z.

¹⁰ § 128 ods. 4 zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

príjem z tohto právneho vzťahu. Inak je však určený vymeriavací základ študenta z ním určenej dohody o brigádnickej práci študentov.

Zamestnanec s nepravidelným príjmom, ktorý je v právnom vzťahu na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru má určenú aj osobitnú splatnosť poistného a to do ôsmeho dňa druhého kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po mesiaci, v ktorom právny vzťah dohody zanikol. Táto splatnosť (ôsmy deň druhého kalendárneho mesiaca) platí aj pre splatnosť úrazového a garančného poistenia zamestnávateľa, ktorý zamestnáva dohodára s nepravidelným príjmom, ktorému nevznikne dôchodkové poistenie, pretože si uplatňuje výnimku z určenej dohody o brigádnickej práci študentov. Počas trvania dohody, z ktorej má zamestnanec nepravidelný príjem, zamestnávateľ neplatí poistné a tohto dohodára nevykazuje. Zamestnávateľ vyhotoví výkaz, v ktorom uvedie vymeriavacie základy a poistné za dohodára s nepravidelným príjmom až po zániku právneho vzťahu dohody – a to do ôsmeho dňa druhého kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po mesiaci, v ktorom právny vzťah dohody zanikol.

2.3 Registračné povinnosti zamestnávateľa

Zamestnávateľ má registračnú povinnosť prihlásiť osobu, ktorá pre neho vykonáva prácu na základe dohody o vykonaní práce a dohody o pracovnej činnosti, do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia vedeného Sociálnou poisťovňou rovnako ako u zamestnanca v pracovnom pomere: zamestnávateľ je povinný túto osobu prihlásiť do registra poistencov zamestnanca pred vznikom týchto poistení, najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca a odhlásiť zamestnanca najneskôr v deň nasledujúci po zániku právneho vzťahu. Inak je určená lehota na prihlásenie a odhlásenie zamestnanca v právnom vzťahu na základe dohody o brigádnickej práci študentov, ktorý si uplatňuje na určenú dohodu výnimku z povinného dôchodkového poistenia. Povinnosť odhlásiť zamestnanca z povinného nemocenského poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti nemá zamestnávateľ v prípade, že jeho zamestnanec v právnom vzťahu na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa stane poberateľom starobného dôchodku, invalidného dôchodku, invalidného výsluhového dôchodku alebo výsluhového dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku. V tomto prípade zánik poistenia vykoná Sociálna poisťovňa ex offo. Zamestnávateľ má povinnosť zrušiť prihlásenie do registra poistencov a sporiteľov starobného dôchodkového sporenia, ak poistný vzťah nevznikol.¹¹

Zamestnávateľ má povinnosť predkladať pobočke Sociálnej poisťovne výkaz poistného a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie za príslušný kalendárny mesiac v lehote splatnosti ním odvádzaného poistného a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie a to v členení na jednotlivých zamestnancov (aj zamestnancov z právnych vzťahov na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru) a v členení podľa jednotlivých druhov poistného na nemocenské poistenie, starobné poistenie a starobné dôchodkové sporenie, invalidné poistenie, úrazové poistenie, garančné poistenie, poistenie v nezamestnanosti a rezervný fond solidarity.¹²

2.4 Možnosť žiaka a študenta určiť si dohodu o brigádnickej práci študentov, z ktorej sa nebude platiť poistné a vznik dôchodkového poistenia z tejto dohody v prípade, že príjem z tejto dohody prekročí zákonom stanovenú sumu

Na právny vzťah dohody o brigádnickej práci študentov sa povinné nemocenské poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti nevzťahuje. Z tohto vzťahu môže vzniknúť dôchodkové poistenie osobe, ktorá ma štatút študenta, avšak len za predpokladu, že sa na tento vzťah a odmenu z neho nevzťahuje výnimka z dôchodkového poistenia. Žiak a študent si totiž môže určiť jednu svoju dohodu o brigádnickej práci študentov, z ktorej nebude povinne dôchodkovo poistený, ak jeho príjem z taktu určenej dohody nepresiahne stanovené sumy (každý rok sa tieto sumy budú meniť na základe opatrenia Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny). Napríklad v roku 2013 fyzická osoba, ktorá nedovŕšila 18 rokov veku a to až do konca kalendárneho mesiaca, v ktorom dovŕšila vek 18 rokov nebude dôchodkovo poistená z právneho vzťahu, z ktorého jej príjem nepresiahne mesačne (resp. v priemere mesačne) 66 EUR. Ostatní žiaci a študenti nebudú povinne dôchodkovo poistení z právneho vzťahu, z ktorého ich príjem nepresiahne mesačne (resp. v priemere mesačne) 155 EUR. Nasledujúce kalendárne roky sa budú tieto sumy úmerne zvyšovať v závislosti od priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky.

¹¹ § 231 zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

¹² pozri § 231 ods. 1 písm. f) zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

2.5 Splatnosť poisťného zamestnanca

Nakoľko bola rozšírená povinnosť platiť poisťné aj z právnych vzťahov, ktoré vznikli na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, bolo potrebné u týchto zamestnancov osobitne upraviť aj splatnosť poisťného (pozri aj tabuľku). Všeobecná zásada, že poisťné, ktoré platí a odvádza zamestnávateľ, je splatné v deň určený na výplatu príjmov, ktoré sú vymeriavacím základom zamestnanca, sa uplatňuje aj u osôb v právnom vzťahu dohody s pravidelným príjmom. Osoba v právnom vzťahu na základe dohody s nepravidelným príjmom má určenú osobitnú splatnosť poisťného, a to do ôsmeho dňa druhého kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po mesiaci, v ktorom právny vzťah dohody zanikol. Takto určená splatnosť poisťného (ôsmy deň druhého kalendárneho mesiaca) platí aj pre splatnosť úrazového a garančného poistenia zamestnávateľa, ktorý zamestnáva dohodára s nepravidelným príjmom, ktorému nevznikne dôchodkové poistenie, pretože si uplatňuje výnimku z určenej dohody o brigádnickej práci študentov.¹³ Počas trvania dohody, z ktorej má zamestnanec nepravidelný príjem, zamestnávateľ neplatí poisťné a tohto dohodára nevykazuje, zamestnávateľ vyhotoví výkaz, v ktorom uvedie vymeriavacie základy a poisťné za dohodára s nepravidelným príjmom až po zániku právneho vzťahu dohody – do ôsmeho dňa druhého kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po mesiaci, v ktorom právny vzťah dohody zanikol. V súvislosti s takýmto určením splatnosti poisťného pri dohode o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru s nepravidelným spôsobom odmeňovania sa v médiách objavili rady ako špekulatívne poisťné na dôchodkové poistenie a poisťné do rezervného fondu solidarity z takéhoto vzťahu neplatiť. A to v prípade, ak by takýto vzťah nikdy nezaničil, nikdy by ani nenastala splatnosť poisťného a teda by poisťné nemuselo byť nikdy odvedené. Z krátkodobého hľadiska sa takéto „obídienie zákona“ môže zdať pre niektorých zamestnávateľov atraktívne, máme však zato, že nie je možné, aby určitá dohoda ako právny vzťah trvala večne. Každopádne dohoda o prácach mimo pracovného pomeru ako právny vzťah sa skončí smrťou zamestnanca a najneskôr vtedy nastáva splatnosť poisťného. Okrem toho zamestnávateľ nemá zaručené, že takýto právny vzťah neskončí jednostranne zamestnanec – a po zániku právneho vzťahu z dohody už poisťné na dôchodkové poistenie a poisťné do rezervného fondu solidarity zamestnávateľ zaplatiť a odvieť musí (ibaže by už neexistoval a nemal ani právneho nástupcu). Máme však zato, že zákonodarca túto medzeru v zákone mohol odstrániť napr. iným určením splatnosti poisťného napr. viazaním splatnosti poisťného na určité obdobie po vyplatení odmeny, prípadne inou úpravou legislatívy.¹⁴

Splatnosť poisťného na sociálne poistenie		
v deň určený na výplatu príjmov	do ôsmeho dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom bol príjem vyplatený	do ôsmeho dňa druhého kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po mesiaci, v ktorom právny vzťah dohody zanikol
vo všeobecnosti zamestnanec s pravidelným príjmom	zamestnanec s nepravidelným príjmom (nie však osoba na dohodu s nepravidelným príjmom)	osoba na dohodu s nepravidelným príjmom
Výnimka →→→→	súd rozhodol o neplatnosti skončenia právneho vzťahu zamestnanca k zamestnávateľovi a vyplatí sa príjem z neplatného skončenia pracovného pomeru (bez ohľadu na pravidelnosť príjmu)	splatnosť úrazového a garančného poistenia zamestnávateľa, ktorý zamestnáva osobu na dohodu s nepravidelným príjmom, ktorému nevznikne dôchodkové poistenie, pretože si uplatňuje výnimku z určenej dohody o brigádnickej práci študentov

¹³ § 143 ods. 1 zákona o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z.

¹⁴ V súčasnosti tento problém rieši pripravovaná novela zákona, pozri bod 28 vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení od 1. januára 2014, prístupný na Portáli právnych predpisov ministerstva spravodlivosti SR
Dostupné online < [https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6367&langEID=1](https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6367&langEID=1>)>

Výnimka →→→→→	že bol vyplatený príjem zo závislej činnosti po zániku poistenia (bez ohľadu na pravidelnosť príjmu)	
------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Tabuľka 1: Splatnosť poistného na sociálne poistenie

2.6 Dávkový rozmer rozšírenia poistnej participácie na osoby vykonávajúce práce na dohodu o prácach mimo pracovného pomeru

Z pohľadu poistencov a ich odvodových (príspevkových) povinností nastali negatívne zmeny: tieto zmeny znamenajú, že osoby, ktoré doteraz z právnych vzťahov na základe dohôd vôbec neplatili poistné na sociálne poistenie, od 1. januára 2013 poistné majú povinnosť platiť, rovnako sa zvýšilo aj odvodové zaťaženie ich zamestnávateľov, čím sa práca na dohodu o práci mimo pracovného pomeru stala menej atraktívnou z pohľadu zamestnancov i zamestnávateľov. Štát týmito zmenami nepochybne realizoval najmä fiškálne ciele, t.j. vyšší výber poistného do príslušných poistných fondov, ako aj cieľ dosiahnuť presun časti zamestnancov v pracovných vzťahoch na základe dohôd do pracovného pomeru.

Tieto zmeny však mali mať pre poistencov aj svoju pozitívnu stránku, ktorou je získanie poistnej doby, ktorá môže byť rozhodujúcou na nárok na dávku sociálneho poistenia resp. ktorá môže pozitívne ovplyvniť sumu priznanej dávky. Zjednodušene, pre poistencov negatívum v dôsledku rozšírenia povinnosti platiť poistné aj z právnych vzťahov na základe dohôd, má v budúcnosti priniesť pre poistencov pozitívum v získaní nároku na dávku resp. platenie poistného bude kompenzované vyššou sumou dávky. Vznik a trvanie nemocenského poistenia osobe v právnom vzťahu dohody zaručuje právo na nemocenskú dávku (nemocenské, ošetrovné, vyrovnávaciu dávku, materské). V prípade dôchodkového poistenia tieto osoby môžu získať ďalšie obdobie dôchodkového poistenia, čo môže byť rozhodujúce pre získanie potrebnej doby na dôchodkovú dávku. Účasť na poistení v nezamestnanosti z právneho vzťahu dohody môže byť rozhodujúca pre získanie potrebnej doby na dávku v nezamestnanosti. Získanie vymeriavacích základov za obdobie účasti na sociálnom poistení na základe právneho vzťahu dohody môže ovplyvniť sumu dávky sociálneho poistenia: sumu nemocenskej dávky a sumu dávky v nezamestnanosti (za predpokladu, že osobu postihne sociálna udalosť, ktorá je základným predpokladom nároku na tieto dávky) a takisto môže ovplyvniť sumu budúceho, alebo už poberaného dôchodku.

Z hľadiska splnenia podmienok nároku na nemocenské dávky a dávku poistenia v nezamestnanosti sociálneho poistenia zákonné zmeny zvyšujú u poistencov ich sociálnu ochranu¹⁵, v prípade nároku na dôchodkovú dávku zvyšujú sociálnu ochranu však len u niektorých

¹⁵ Na základe toho, že sa povinné nemocenské poistenie od 1. januára 2013 vzťahuje aj na osoby v právnom vzťahu na základe dohody o vykonaní práce a dohody o pracovnej činnosti, ktoré majú právo na pravidelný mesačný príjem, získavajú tieto osoby určitú sociálnu ochranu v prípade choroby, ošetrovania chorého člena rodiny, tehotenstva a materstva. Vyplýva to z toho, že základnou podmienkou nároku na každú nemocenskú dávku je predovšetkým trvanie nemocenského poistenia resp. trvanie ochrannej lehoty, ktorá nasleduje po jeho zániku. Na základe toho, že sa poistenie v nezamestnanosti vzťahuje aj na osoby odmeňované pravidelným mesačným príjmom v právnom vzťahu dohody o vykonaní práce a dohody o pracovnej činnosti získavajú tieto osoby určitú sociálnu ochranu pred následkami nezamestnanosti. Tieto osoby totiž z tohto poistného vzťahu získavajú obdobie poistenia v nezamestnanosti, ktoré môže byť rozhodujúce z hľadiska splnenia podmienok na dávku v nezamestnanosti (potrebné je získanie najmenej dvoch rokov poistenia z obdobia posledných troch rokov pred zaradením do evidencie nezamestnaných občanov hľadajúcich zamestnanie). Paradoxne získať poistnú dobu na dávku v nezamestnanosti môže aj osoba, ktorá je evidovaná na úrade práce sociálnych vecí a rodiny ako uchádzač o zamestnanie a poberá dávku v nezamestnanosti. Evidovaný uchádzač o zamestnanie je totiž oprávnený vykonávať zárobkovú činnosť v pracovnoprávnom vzťahu, ak mesačný príjem z tejto činnosti nepresiahne 65 % životného minima. Je zrejmé, že vzhľadom na túto príjmovú hranicu pôjde predovšetkým o prípady uchádzačov o zamestnanie, ktorí sú zamestnaní na dohody o prácach mimo pracovného pomeru. Tí z nich, ktorí sú odmeňovaní pravidelne, sú od 1. januára 2013 povinne poistení v nezamestnanosti. Je teda možné, že osoba, ktorá poberá dávku v nezamestnanosti, bude zároveň získavať nové poistné obdobie na budúcu dávku v nezamestnanosti.

poistencov, z hľadiska sumy dôchodkovej dávky v mnohých prípadoch zákonné zmeny jednostranne zhoršujú postavenie poistencov (povinnosť platiť poisťné aj z právnych vzťahov na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru nebude kompenzovaná vyššou dôchodkovou dávkou v budúcnosti¹⁶.

Napokon povinné poistenie v nezamestnanosti osôb, ktoré vzniklo na základe dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru počas materskej a rodičovskej dovolenky bude mať za následok, že väčšina týchto poistencov bude mať v prípade nezamestnanosti nasledujúcej po rodičovskej dovolenke priznanú nižšiu sumu dávky v nezamestnanosti (pri paradoxne vyššej sume zaplateného poisťného) ako v prípade, že by tieto osoby poistené vôbec neboli a poisťné neplatili. Tento nedostatok bude pravdepodobne odstránený v najbližšej novele zákona o sociálnom poistení s plánovanou účinnosťou od 1. januára 2014.¹⁷

3 ZMENY V PLATENÍ POISŤNÉHO NA SOCIÁLNE POISTENIE U SZČO

Zákonné zmeny účinné od 1. januára 2013 sa dotkli aj postavenia samostatne zárobkovo činných osôb (ďalej v texte len „SZČO“). Na jednej strane sa zvýšila príjmová hranica pre vznik povinného sociálneho poistenia SZČO¹⁸ (implicitne z dôvodu, že došlo k zvýšeniu minimálneho

¹⁶ Z hľadiska určenia sumy dôchodku nemusí byť povinné dôchodkové poistenie založené na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru pre poistencov prospešné. Suma dôchodkovej dávky závisí predovšetkým od dvoch činiteľov: dĺžky obdobia dôchodkového poistenia a výšky priemerného osobného mzdového bodu (zásluhovosť). Pričom vždy platí, že rast obidvoch veličín ovplyvňuje sumu dôchodku pozitívne. Nové obdobie dôchodkového poistenia síce vždy znamená predĺženie celkovej dĺžky obdobia dôchodkového poistenia, ďalšie získané vymeriavacie základy môžu znamenať nielen zlepšenie, ale aj zhoršenie výšky priemerného osobného mzdového bodu.¹⁶ Ak je poistenc zamestnaný v pracovnom pomere a popri tom vykonáva prácu na dohodu o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, vymeriavacie základy na platenie poisťného z príjmu dosiahnutého v pracovnom pomere a z príjmu vymeriavacieho základu z práce na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa sčítajú a celkový osobný mzdový bod tohto poistenca bude za príslušný kalendárny rok vyšší¹⁶. Ak je však jediným príjmom poistenca v určitom kalendárnom roku príjem z dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, je možné, že jeho osobný mzdový bod za tento kalendárny rok bude veľmi nízky a zhorší tak celkový priemerný osobný mzdový bod poistenca (vychádzame z predpokladu, že príjmy z dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru sú v prevažnej väčšine prípadov nižšie ako príjmy z pracovného pomeru).

¹⁷ Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení bod 21. : *V § 108 sa za odsek 4 vkladá nový odsek 5, ktorý znie: Na vymeriavací základ zamestnanca, ktorý dosiahol v období materskej dovolenky alebo rodičovskej dovolenky, sa pri určení denného vymeriavacieho základu na určenie sumy dávky v nezamestnanosti neprihliada, ak na základe neho určený denný vymeriavací základ je nižší ako denný vymeriavací základ určený podľa odseku 3 tretej vety.* Prístupný na Portáli právnych predpisov ministerstva spravodlivosti SR

Dostupné online < <https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=1&matEID=6367&langEID=1> >

¹⁸ Podľa § 21 ods. 1 zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov povinné nemocenské poistenie a povinné dôchodkové poistenie samostatne zárobkovo činnnej osobe vzniká od 1. júla kalendárneho roka nasledujúceho po kalendárnom roku, za ktorý jej príjem z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti podľa § 6 ods. 1 a 2 zákona č. 595/2003 o dani z príjmov v znení neskorších predpisov alebo výnos súvisiaci s podnikaním a s inou samostatnou zárobkovou činnosťou bol vyšší ako 12-násobok vymeriavacieho základu uvedeného v § 138 ods. 5 zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (minimálneho vymeriavacieho základu).

Podľa § 138 ods. 5 zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov vymeriavací základ povinne nemocensky poistenej a povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnnej osoby, dobrovoľne nemocensky poistenej osoby, dobrovoľne dôchodkovo poistenej osoby a dobrovoľne poistenej osoby v nezamestnanosti je mesačne najmenej vo výške 50 % jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, za ktorý sa platí poisťné. V predchádzajúcom znení tohto ustanovenia to bolo 44,2 % 50 % jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, za ktorý sa platí poisťné. Minimálny vymeriavací základ je

vymeriavacieho základu pre platenie poistného). Na druhej strane, ak už SZČO povinné sociálne poistenie (nemocenské a dôchodkové poistenie) vznikne, bude SZČO zaťažena vyššou príspevkovou povinnosťou do základných fondov nemocenského poistenia, starobného poistenia, invalidného poistenia a rezervného fondu solidarity. Mechanizmus určenia výšky príspevkovej povinnosti sa bude každý rok k 1. júlu resp. k 1. októbru meniť, nakoľko sa mení spôsob určenia vymeriavacieho základu na platenie poistného – povinné poistné SZČO sa bude postupne zvyšovať. Vymeriavací základ povinne nemocensky poistenej a povinne dôchodkovo poistenej SZČO od 1. júla 2013 alebo od 1. októbra 2013, ak bola predĺžená lehota na podanie daňového priznania za rok 2012, je podiel pomernej časti základu dane z príjmov fyzických osôb dosiahnutý vykonávaním podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti za rok 2012, ktorý nie je znížený o zaplatené poistné na povinné verejné zdravotné poistenie, poistné na nemocenské poistenie, poistné na dôchodkové poistenie, príspevok na starobné dôchodkové sporenie, poistné do rezervného fondu solidarity a poistné na poistenie v nezamestnanosti, a koeficientu 1,9. Pri určení vymeriavacieho základu do 30. júna 2013 sa podiel základu dane znižoval o zaplatené poistné na povinné verejné zdravotné poistenie a sociálne poistenie, po novom sa už znižovať o zaplatené poistné nebude, čím sa zvýši vymeriavací základ. Ďalej sa doteraz použitý koeficient 2 pri výpočte sumy poistného bude meniť v období od 1. júla 2013 do 30. júna 2014 na koeficient 1,9; v období od 1. júla 2014 do 30. júna 2015 na koeficient 1,6 a nakoniec od 1. júla 2015 by mal zostať na úrovni 1,486. Tým že sa koeficient znižuje z hodnoty 2 (od 1.7. 2012 do 30.6. 2013) postupne na koeficient 1,486 (od 1.7. 2015 do 30.6. 2016 a aj v ďalších obdobiach), bude sa priamo úmerne zvyšovať aj vymeriavací základ. Od 1. júla 2015 by mal vymeriavací základ SZČO zodpovedať pri rovnakých príjmoch vymeriavaciemu základu zamestnanca.

Zvýšenie odvodového zaťaženia „živnostníkov“ (SZČO) v sociálnom ako i verejnom zdravotnom poistení¹⁹, bude mať nepochybne za následok útlm podnikateľskej aktivity a možno aj úbytok celkovo sociálne poistených SZČO, nakoľko mnohí podnikatelia si v snahe ušetriť na poistnom budú vyberať iné formy podnikania ako napr. podnikanie vo forme jednoosobovej spoločnosti s ručením obmedzeným. V tejto forme podnikania už nebudú musieť platiť žiadne poistné na sociálne poistenie, avšak nebudú mať ani tomu zodpovedajúcu sociálnu ochranu. Pozitívom týchto zmien je, že v prípade sociálnej udalosti z nemocenského alebo z dôchodkového poistenia, bude suma nemocenskej alebo dôchodkovej dávky u SZČO vyššia. Aj samotným argumentom týchto zmien bolo zvýšenie sociálnej ochrany u SZČO v budúcnosti, najmä v prípade ich budúcich dôchodkov. Ďalším argumentom zmien bolo zrovnoprávnenie odvodového zaťaženia zamestnávateľov/zamestnancov a SZČO, čo sa naplno uskutoční až od 1. júla 2015 cestou postupného nárastu príspevkovej povinnosti v prechodnom období.²⁰ Teda celková cena práce SZČO bude „rovnako drahá“ ako celková cena práce zamestnanca (pri rovnakej čistej mzde).

teda v súčasnosti 50 % z priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky (pozri aj § 11 ods. 1 zákona o sociálnom poistení) spred dvoch rokov.

V dôsledku tejto zmeny a v dôsledku zvýšenia ročného nárastu priemernej mzdy sa zvýšila hranica pre vznik povinného sociálneho poistenia SZČO z 4078,68 EUR (do 30. júna 2013) na 4716 EUR od 1. júla 2013.

Za príjem z podnikania SZČO sa rozumejú príjmy podľa §6 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov (z daňového priznania) neznižené o daňové výdavky. (SZČO teda môže vzniknúť povinné sociálne poistenie aj keď je v podnikateľskej strate).

¹⁹ napr. u SZČO s ročným čistým základom dane už zníženým o poistné 10 000 EUR, mala v období 1. júla 2012 až 30. júna 2013 vymeriavací základ 416,66 EUR; teda celkové mesačné poistné na zdravotné a sociálne poistenie vo výške 196,46; táto osoba bude mať pri tom istom čistom základe dane 10 000 EUR, avšak už zvýšenom o zaplatené poistné a koeficiente 1,486 v období od 1. júla 2015 vymeriavací základ podľa nášho odhadu okolo 776,73 EUR; teda celkové mesačné poistné na zdravotné a sociálne poistenie vo výške 366,22 EUR

²⁰ Podľa § 293c) ods. 2 a ods. 3 zákona o sociálnom poistení v znení zákona 252/2012 Z. z. na určenie vymeriavacieho základu povinne nemocensky poistenej a povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnej osoby sa za obdobie od 1. januára 2013 do 30. júna 2015 nepoužije § 138 ods. 2 a 3 v znení účinnom od 1. januára 2013. Vymeriavací základ povinne nemocensky poistenej a povinne dôchodkovo poistenej samostatne zárobkovo činnej osoby je

a) od 1. júla 2013 alebo od 1. októbra 2013, ak bola predĺžená lehota na podanie daňového priznania za rok 2012, podiel pomernej časti základu dane z príjmov fyzických osôb dosiahnutý vykonávaním podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti za rok 2012, ktorý nie je znížený o

Takisto je potrebné zmieniť sa o pripravenom návrhu zmeny zákona o sociálnom poistení, ktorý má nadobudnúť účinnosť od 1. januára 2014. Podľa tohto návrhu sa na účely určenia vymeriavacieho základu samostatne zárobkovo činné osoby už nezohľadňuje pomerná časť základu dane pripadajúca na mesiace, v ktorých dosahovala príjmy z podnikania, ale sa zohľadňujú všetky mesiace kalendárneho roka, z ktorého sa príjem zisťuje (1/12).²¹ Pomerná časť základu dane podľa doterajšieho právneho znenia zákona o sociálnom poistení bola časť základu dane pripadajúca na jeden kalendárny mesiac výkonu podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti (počet mesiacov registrácie SZČO na daňovom úrade).²² Táto zmena v určení vymeriavacieho základu je výhodná pre osoby, ktoré budú vykonávať podnikanie len časť kalendárneho roka, za ktorý sa zisťuje základ dane na určenie vymeriavacieho základu. Takisto sa v návrhu odstraňuje nedokonalosť posledných zákonných zmien, podľa ktorých sa do základu dane SZČO na určenie vymeriavacieho základu zahŕňali príjmy, ktoré nesúviseli s jej činnosťou, napr. poistné zaplatené na dobrovoľné poistenie a príspevky na dobrovoľné starobné dôchodkové sporenie resp. príjem osobného asistenta.²³

4 ZMENY V URČENÍ MINIMÁLNEHO A MAXIMÁLNEHO VYMERIAVACIEHO ZÁKLADU

4.1. Zmeny v určení minimálneho vymeriavacieho základu

Zmena v určení minimálneho vymeriavacieho základu sa týka SZČO a dobrovoľne poistenej osoby. Minimálny vymeriavací základ povinne nemocensky poistenej a povinne dôchodkovo poistenej SZČO a dobrovoľne nemocensky poistenej osoby, dobrovoľne dôchodkovo poistenej osoby a dobrovoľne poistenej osoby v nezamestnanosti je od 1.1. 2013 mesačne najmenej vo výške 50 % (do 31. 12. 2012 44,2 %) jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, za ktorý sa platí poistné (pozn. jedna dvanástina všeobecného vymeriavacieho základu je priemerná mzda). Minimálny vymeriavací základ týchto osôb je na rok 2013 suma 393 EUR. Minimálny vymeriavací základ zamestnanca a teda ani zamestnávateľa za jeho zamestnancov nie je zákonom určený, nakoľko zamestnávateľ je pri dohodnutí mzdy v pracovnej zmluve viazaný zákonom 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov. Na zamestnanca - osobu v právnom vzťahu na základe dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa síce podľa Zákonníka práce vzťahujú ustanovenia o minimálnych mzdových nárokoch, no pri uzatvorení napr. dohody o vykonaní práce na úlohu vymedzenú malým rozsahom hodín je v praxi možné, aby bol systém zneužívaný. Ich vymeriavací základ by mohol byť totiž veľmi nízky v porovnaní s minimálnym zákonným dávkovým krytím v prípade sociálnej udalosti.

zaplatené poistné na povinné verejné zdravotné poistenie, poistné na nemocenské poistenie, poistné na dôchodkové poistenie, príspevok na starobné dôchodkové sporenie, poistné do rezervného fondu solidarity a poistné na poistenie v nezamestnanosti, a koeficientu 1, 9, b) od 1. júla 2014 alebo od 1. októbra 2014, ak bola predĺžená lehota na podanie daňového priznania za rok 2013, podiel pomernej časti základu dane z príjmov fyzických osôb dosiahnutý vykonávaním podnikania a inej samostatnej zárobkovej činnosti za rok 2013, ktorý nie je znížený o zaplatené poistné na povinné verejné zdravotné poistenie, poistné na nemocenské poistenie, poistné na dôchodkové poistenie, príspevok na starobné dôchodkové sporenie, poistné do rezervného fondu solidarity a poistné na poistenie v nezamestnanosti, a koeficientu 1, 6.

²¹ Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení od 1. januára 2014, prístupný na Portáli právnych predpisov ministerstva spravodlivosti SR

Dostupné online < <https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6367&langEID=1> >

²² napr. SZČO so základom dane v roku 2011 vo výške 10 000 eur, ktorá vykonávala podnikanie celý kalendárny rok, mala od 1. júla 2013 vymeriavací základ na platenie poistného 10 000 : 12 : 2 = 416,66 EUR, SZČO s rovnakým základom dane, ktorá vykonávala podnikanie len 10 mesiacov, mala od 1. júla 2013 vymeriavací základ na platenie poistného až 10 000 : 10 : 2 = 500 EUR

²³ Text osobitnej časti dôvodovej správy vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení od 1. januára 2014, prístupný na Portáli právnych predpisov ministerstva spravodlivosti SR

Dostupné online < <https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6367&langEID=1> >

4.2. Zmeny v určení maximálneho vymeriavacieho základu

Od 1. januára 2013 je maximálny vymeriavací základ na platenie poistného na nemocenské poistenie, dôchodkové poistenie, garančné poistenie, poistenie v nezamestnanosti a poistenie do rezervného fondu solidarity 5-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu (5 násobok priemernej mzdy), ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa platí poistné na sociálne poistenie. Pritom maximálny vymeriavací základ do 31. decembra 2012 bol na nemocenské poistenie len 1,5 násobok, na dôchodkové poistenie len 4 násobok, na poistenie v nezamestnanosti len 4 násobok, na garančné poistenie to bol len 1,5 násobok a do rezervného fondu solidarity len 4 násobok priemernej mzdy spred dvoch rokov. Vymeriavací základ zamestnávateľa na platenie poistného na úrazové poistenie nie je naďalej obmedzený najvyššou výškou, tu teda nenastala žiadna zmena).

Maximálny vymeriavací základ je teda pre všetky druhy poistenia okrem úrazového poistenia (ktoré nie je obmedzené hornou výškou) 5-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu (5-násobok priemernej mzdy), ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku – v roku 2013 je max VZ suma 3 930 EUR. Tieto zmeny platia ako pre zamestnancov, zamestnávateľov, SZČO, ako i dobrovoľne poistené osoby.

Uvedená zmena posilnila solidaritu v systéme sociálneho poistenia, nakoľko v nemocenskom poistení denný vymeriavací základ na určenie sumy nemocenskej dávky nesmie byť vyšší ako denný vymeriavací základ určený z 1,5násobku priemernej mzdy spred dvoch rokov²⁴, v dôchodkovom poistení sa na priemerný osobný mzdový bod nad hodnotu 3 neprihliada²⁵ a vyššie priemerné osobné mzdové body (nad hodnotu 1,25 sú redukované)²⁶; v garančnom poistení je dávka garančného poistenia najviac v sume trojnásobku jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu²⁷ a v poistení v nezamestnanosti je denný vymeriavací základ na určenie výšky dávky v nezamestnanosti najviac vo výške určenej ako podiel 2-násobku všeobecného vymeriavacieho základu a čísla 365²⁸. V prípade nemocenského poistenia a poistenia v nezamestnanosti sú tieto obmedzenia určenia hornej hranice sumy dávok natoľko výrazné, že už nemôžeme hovoriť o zásade zásluhovosti v systéme nemocenského poistenia a poistenia v nezamestnanosti.

Maximálne VZ v roku 2013				
	Zamestnanec	Zamestnávateľ za každého zamestnanca	SZČO	dobrovoľ ne poistená osoba
Nemocenské poistenie max VZ	3930 EUR	3930 EUR	3930 EUR	3930 EUR
Starobné poistenie max VZ	3930 EUR	3930 EUR	3930 EUR	3930 EUR
Invalidné poistenie max VZ	3930 EUR	3930 EUR	3930 EUR	3930 EUR
Poistenie v nezamestnanosti max VZ	3930 EUR	3930 EUR	neplatí	3930 EUR
Garančné poistenie max VZ	neplatí	3930 EUR	neplatí	neplatí
Úrazové poistenie max VZ	neplatí	neohraničené maximom	neplatí	neplatí
Rezervný fond max VZ	neplatí	3930 EUR	3930 EUR	3930 EUR
Zdravotné poistenie max VZ	3930 EUR	3930 EUR	3930 EUR	iná právna úprava

²⁴ §55 ods. 2 zákona o sociálnom poistení v znení zákona č. 543/2010 Z. z.

²⁵ § 63 ods. 2 zákona o sociálnom poistení

²⁶ § 63 ods. 3 zákona o sociálnom poistení

²⁷ § 103 ods. 3 prvá veta zákona o sociálnom poistení v znení zákona č. 310/2006 Z. z.

²⁸ § 108 ods. 5 zákona o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

3930 EUR = 5-násobok jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu (5-násobok priemernej mzdy), ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku

Tabuľka 2: Maximálne VZ v roku 2013

Minimálne VZ v roku 2013				
	Zamestnanec	Zamestnávateľ za každého zamestnanca	SZČO	dobrovoľne poistená osoba
Nemocenské poistenie min VZ	zákon o minimálnej mzde	zákon o minimálnej mzde	393 EUR	393 EUR
Starobné poistenie min VZ	zákon o minimálnej mzde	zákon o minimálnej mzde	393 EUR	393 EUR
Invalidné poistenie min VZ	zákon o minimálnej mzde	zákon o minimálnej mzde	393 EUR	393 EUR
Poistenie v nezamestnanosti min VZ	zákon o minimálnej mzde	zákon o minimálnej mzde	neplatí	393 EUR
Garančné poistenie min VZ	neplatí	zákon o minimálnej mzde	neplatí	neplatí
Úrazové poistenie min VZ	neplatí	zákon o minimálnej mzde	neplatí	neplatí
Rezervný fond min VZ	neplatí	393 EUR	393 EUR	393 EUR
Zdravotné poistenie min VZ	zákon o minimálnej mzde	393 EUR	393 EUR	iná právna úprava

393 EUR = 50% jednej dvanástiny všeobecného vymeriavacieho základu (polovica priemernej mzdy), ktorý platil v kalendárnom roku, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku

Tabuľka 3: Minimálne VZ v roku 2013

ZÁVER

Na základe analyzovaných aktuálnych zmien účinných od 1. januára 2013 máme zato, že:

1. zmeny spočívajúce v rozšírení povinného nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia a poistenia v nezamestnanosti aj na osoby v právnom vzťahu na základe dohody o práci vykonávanej mimo pracovného pomeru predovšetkým:

a) mali za následok, že práca vykonávaná na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa stala menej atraktívnou (nová povinnosť platiť poistné pre zamestnancov i zamestnávateľov, zvýšenie administratívnej záťaže zamestnávateľov)

b) zabezpečia čiastočne nárast peňažných prostriedkov do základných fondov sociálneho poistenia vedených Sociálnou poisťovňou

c) v prípade nemocenského poistenia a poistenia v nezamestnanosti zvýšia sociálnu ochranu zamestnancov vykonávajúcich prácu na základe dohody o prácach mimo pracovného pomeru, v prípade dôchodkového poistenia v prípade nároku na dôchodkovú dávku zvyšujú sociálnu ochranu len u niektorých poistencov, z hľadiska sumy dôchodkovej dávky v mnohých prípadoch zákonné zmeny dokonca jednostranne zhoršujú postavenie poistencov (povinnosť platiť poistné aj z právnych vzťahov na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru nebude kompenzovaná vyššou dôchodkovou dávkou v budúcnosti)

2. zmeny spočívajúce vo zvýšení vymeriavacích základov SZČO, čím dôjde k zvýšeniu príspevkovej povinnosti SZČO predovšetkým:

a) znížia atraktivitu najmä výkonu SZČO, spôsobia nárast alternatívnych foriem podnikania

b) zabezpečia SZČO vyššiu sociálnu ochranu

c) zabezpečia nárast peňažných prostriedkov do základných fondov sociálneho poistenia vedených Sociálnou poisťovňou.

3. zmeny spočívajúce vo zvýšení minimálnych a maximálnych vymeriavacích základov predovšetkým:

- a) zvýšia odvodové zaťaženie, ktorému však nebude zodpovedať zvýšená sociálna ochrana v prípade sociálnej udalosti
- b) zabezpečia nárast peňažných prostriedkov do základných fondov sociálneho poistenia vedených Sociálnou poisťovňou.

Použitá literatúra:

1. Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení od 1. januára 2014, prístupný na Portáli právnych predpisov ministerstva spravodlivosti SR
Dostupné online: < <https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6367&langEID=1>>
2. zákon o sociálnom poistení

Kontaktné údaje:

Mgr. Mikuláš Krippel
miki.krippel@gmail.com
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Kollárova 10, Trnava

Korešpondenčná adresa:

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave
Hornopotočná 23
918 43 Trnava

PODPORA MOBILITY PRACOVNÍKOV PROSTREDNÍCTVOM ZVÝŠENIA OCHRANY ICH DOPLNKOVÝCH DÔCHODKOVÝCH PRÁV

Jozef Kšiňan

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Contribution analyzes the level of the protection of migrant workers in the field of the supplementary pension rights. The contribution is also aimed at the analysis of the latest proposal of the EU directive in this field. Finally, the author underlines the significance of the supplementary pension rights protection for the enhancement of the workers mobility and consequently for the reduction of the unemployment within the EU.

Abstrakt: Príspevok analyzuje úroveň ochrany migrujúcich pracovníkov v oblasti doplnkových dôchodkových práv. Príspevok sa taktiež zameriava na najnovší návrh smernice v tejto oblasti. Napokon autor zdôrazňuje dôležitosť ochrany doplnkových dôchodkových práv pre podporu mobility pracovníkov, a tým aj znižovanie nezamestnanosti v rámci Európskej únie.

Key words: freedom of movement, workers, supplementary pension rights, social security

Kľúčové slová: voľný pohyb, pracovníci, doplnkové dôchodkové práva, sociálne zabezpečenie

ÚVODNÉ POZNÁMKY

Voľný pohyb pracovníkov je tak jednou zo základných slobôd EÚ, ako aj princípom práva EÚ. Podľa čl. 45 Zmluvy o fungovaní EÚ sa zabezpečí voľný pohyb pracovníkov v rámci EÚ. Podmienkou účinnej realizácie práva pracovníkov na voľný pohyb je aj ochrana ich práv v oblasti sociálneho zabezpečenia, vrátane ochrany ich dôchodkových práv. Prv uvedenú ochranu z veľkej časti zabezpečujú normy sekundárneho práva EÚ prijaté na základe čl. 48 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorého cieľom je prijatie opatrení, ktoré sú nevyhnutné na zabezpečenie voľného pohybu pracovníkov.¹

Ochrana sociálnych práv migrujúcich pracovníkov v rámci EÚ sa taktiež vzťahuje aj na oblasť ich hmotného zabezpečenia v starobe.² Táto ochrana je však limitovaná najmä vecným rozsahom nástrojov sekundárneho práva EÚ, ktoré upravujú oblasť koordinácie sociálneho systémov zabezpečenia. Takéto obmedzenie ochrany dôchodkových práv sa týka najmä doplnkových dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov, a to v prípade, že systémy poskytujúce takéto práva nespádajú pod vecný rozsah koordinačných nariadení EÚ.

Uvedomujúc si prv uvedené nedostatky ochrany doplnkových dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov, sa zákonodarca EÚ rozhodol urobiť v roku 1998 prvý krok v oblasti ochrany doplnkových dôchodkových práv zamestnaných osôb a samostatne zárobkovo činných osôb pohybujúcich sa v rámci EÚ.³ Ďalším krokom v oblasti ochrany doplnkových dôchodkových práv bolo predloženie návrhu smernice, ktorý upravoval podmienky nadobúdania, zachovávanía

¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (ďalej „nariadenie 883/2004“). Pozri aj normy sekundárneho práva upravujúce túto oblasť v minulosti, najmä nariadenie č. 3/58 o sociálnom zabezpečení migrujúcich pracovníkov a nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (ďalej „nariadenia 1408/71“).

² Pozri čl. 2 ods. 1 písm. c) nariadenia č. 3/58 o sociálnom zabezpečení migrujúcich pracovníkov; čl. 4 ods. 1 písm. c) nariadenia 1408/71 a čl. 3 ods. 1 písm. d) nariadenia 883/2004.

³ Smernica Rady 98/49/ES z 29. júna 1998 o zabezpečení doplnkových dôchodkových práv zamestnaných a samostatne zárobkovo činných osôb pohybujúcich sa v rámci spoločenstva (ďalej len „smernica 98/49/ES“).

a prevodu doplnkových dôchodkových práv.⁴ Pozmenený návrh tejto smernice bol opätovne predložený v roku 2007, ale už neobsahoval ustanovenia o prevoditeľnosti práv na doplnkový dôchodok.⁵ Rokovania o tomto návrhu stroskotali v roku 2008. Cyperské predsedníctvo Rady EÚ opätovne otvorilo rokovania o tomto návrhu v roku 2012, pričom Rada EÚ dosiahla dohodu o tomto návrhu v roku 2013.

Prv uvedený návrh je v súčasnosti v legislatívnom procese, no i tak je dosiahnutie dohody v Rade EÚ významným príspevkom členských štátov k ochrane doplnkových dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov, a tým aj k odstráneniam prekážok voľného pohybu pracovníkov, čo je veľmi významné najmä z pohľadu potreby zabezpečenia flexibilnej pracovnej sily, znižovaniu nezamestnanosti a napĺňaniu cieľov stratégie Európa 2020.

SÚČASNÝ PRÁVNÝ RÁMEC OCHRANY DÔCHODKOVÝCH PRÁV MIGRUJÚCICH PRACOVNÍKOV

Dôchodkové práva migrujúcich pracovníkov sú chránené tak prostredníctvom systému koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia v EÚ, a teda ustanoveniami nariadenia 883/2004 a nariadenia 987/2009,⁶ ako aj prostredníctvom smernice 98/49/ES. V druhom prípade sa ochrana vzťahuje na doplnkové dôchodkové práva, pričom táto ochrana je poskytovaná iba do určitej miery.

Ustanovenia nariadenia 883/2004 sa snažia dosiahnuť cieľ stanovený v článku 48 Zmluvy o fungovaní EÚ tým, že predchádzajú možným negatívnym účinkom, ktoré by výkon slobody pohybu pracovníkov mohol mať na nároky pracovníkov a ich rodinných príslušníkov na dávky sociálneho zabezpečenia.⁷ V súlade s prv uvedeným koordinačným nariadením implementujú princípy koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia (rovnosť zaobchádzania, rovnosť zaobchádzania pri dávkach príjmov, faktoch alebo udalostiach, sčítanie dôb, princíp exportovateľnosti dávok) za účelom ochrany nadobudnutých práv v oblasti sociálneho zabezpečenia, ako aj práv v procese nadobúdania.

Na prijatie koordinačných nariadení splnomocňuje zákonodarcu EÚ priamo článok 48 Zmluvy o fungovaní EÚ, ktorý súčasne stanovuje aj cieľ takejto úpravy, ako aj princípy, ktoré musí takéto mechanizmus zachovávať. Prijatím nariadenia č. 883/2004 zákonodarca EÚ so zreteľom na širokú mieru voľnej úvahy, ktorú má pokiaľ ide o voľbu najvhodnejších opatrení na dosiahnutie výsledku stanoveného v článku 48 Zmluvy o fungovaní EÚ, si v zásade splnil povinnosť, ktorá mu vyplývala z poverenia udeleného týmto článkom vytvoriť systém, ktorý umožní pracovníkom prekonať prekážky, ktoré im môžu vyplynúť z vnútroštátnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia.⁸

Ako sme už uviedli, v súlade s čl. 3 ods. 1 písm. d) sa nariadenie 883/2004 vzťahuje na všetky právne predpisy, ktoré sa týkajú dávok v starobe. Pojem právne predpisy vymedzuje článok 1 písm. l) nariadenia 883/2004.⁹ Z definície právnych predpisov podľa nariadenia 883/2004 taktiež vyplýva, že je irelevantné, či je poistenie proti jednému z rizík celkom alebo sčasti poskytované na základe poistnej zmluvy uzavretej podľa predpisov súkromného práva a poskytované súkromnou poisťovňou. Rozhodujúcim kritériom je, či povinnosť uzavrieť poistnú zmluvu vyplýva priamo

⁴ KOM (2005) 507 v konečnom znení „Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o zlepšení prenosnosti práv na doplnkový dôchodok

⁵ KOM(2007) 603 v konečnom znení: Zmenený a doplnený návrh smernice Európskeho parlamentu a rady o minimálnych požiadavkách na posilnenie mobility pracovníkov zlepšením nadobúdania a zachovávanía doplnkových dôchodkových práv.

⁶ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (ďalej len „nariadenie 987/2009“). Nariadenia 883/2004 a 987/2009 sú v ďalšom texte spolu uvedené len ako „koordinačné nariadenia“.

⁷ C-140/12 Brey, 51. bod.

⁸ Porovnaj napríklad C-208/07 Chamier-Glisczinski, 64. bod.

⁹ „právne predpisy“ znamenajú v súvislosti s každým členským štátom zákony, nariadenia a iné povinné ustanovenia a všetky ostatné vykonávajúce opatrenia týkajúce sa odvetví sociálneho zabezpečenia, na ktoré sa uplatňuje článok 3 ods. 1; tento pojem vylučuje zmluvné ustanovenia iné ako tie, ktoré slúžia na vykonávanie poistných povinností vyplývajúcich zo zákonov a nariadení uvedených v predchádzajúcom pododseku, alebo ktoré podliehali rozhodnutiu verejných orgánov, podľa ktorého boli povinné alebo ktoré rozšírili jeho pôsobnosť, ak daný členský štát vykoná za týmto účelom vyhlásenie, ktoré oznámi predsedovi Európskeho parlamentu a predsedovi Rady Európskej únie. Takéto oznámenie sa uverejňuje v Úradnom vestníku Európskej únie;

z aplikácie právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia.¹⁰ Z prv uvedenej definície taktiež vyplýva, že nezáleží na financovaní dôchodkového systému, t. j. či je daný systém založený napríklad na princípe „pay-as-you-go“ alebo ide o fondový systém. Uvedené je podporené taktiež komparáciou definície dôchodku podľa čl. 1 písm. t) nariadenia 1408/71¹¹ a čl. 1 písm. w)¹² nariadenia 883/2004, keďže nariadenia 883/2004 pri definovaní dôchodku už neustanovuje požiadavku, aby bol dôchodok vyplácaný z verejných fondov.¹³

Členské štáty, v súlade s čl. 9 nariadenia 883/2004, oznamujú Európskej komisii, okrem iného aj systémy a právne predpisy týkajúce sa vecnej pôsobnosti nariadenia.¹⁴ Vyhláseniam členských štátov vo vzťahu k určaniu vecnej pôsobnosti koordinačných nariadení priznal Súdny dvor EÚ len obmedzený význam. Súdny dvor EÚ uviedol, že skutočnosť, že členský štát neuviedol národný právny predpis vo vyhlásení podľa článku 5 nariadenia 1408/71 (teraz čl. 9 nariadenia 883/2004) neznamená, že takýto právny predpis je mimo rozsahu nariadenia.¹⁵ Skutočnosť, že členský štát uviedol právny predpis vyhlásení podľa článku 5 nariadenia 1408/71 (teraz čl. 9 nariadenia 883/2004) sa musí prijať ako dôkaz, že dávky priznané na základe tohto právneho predpisu sú dávkami sociálneho zabezpečenia podľa nariadenia 1408/71 (teraz nariadenia 883/2004).¹⁶

Dávka v starobe, a tým aj dôchodkový systém, teda podlieha právnemu režimu, ktorý je upravený koordinačnými nariadeniami, ak kumulatívne spĺňa dve kritériá: týka sa jedného z rizík ustanoveného v čl. 3 nariadenia 883/2004 (čo je v prípade dávok v starobe očividné) a je ustanovená v právnych predpisoch definovaných podľa čl. 1 písm. l) nariadenia 883/2004 alebo v právnych predpisoch, ku ktorým urobil členský štát vyhlásenie podľa tohto ustanovenia.¹⁷ Vyhlásenie členského štátu urobené v súlade s čl. 9 nariadenia 883/2004 má v tomto prípade len obmedzený význam.

Ako z prv uvedeného textu vyplýva, doplnkové dôchodkové systémy zásadne nepodliehajú koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia v rámci EÚ, s výnimkou prípadov, ak spĺňajú prv uvedené kritériá, na základe ktorých spadajú pod vecný rozsah koordinačných nariadení. Vzhľadom na význam týchto systémov pre zabezpečenie sociálnej ochrany pracovníkov prijala Rada smernicu 98/49/ES, ktorá obsahuje osobitné opatrenia vzťahujúce sa na doplnkové dôchodkové systémy.¹⁸

Cieľom smernice 98/49/ES je, v súlade s čl. 1, chrániť práva účastníkov v doplnkových dôchodkových systémoch, ktorí sa pohybujú z jedného členského štátu do druhého, čím prispieva k odstraňovaniu prekážok vo voľnom pohybe zamestnaných a samostatne zárobkovo činných osôb v rámci spoločenstva. Ako vyplýva z prv uvedeného ustanovenia, tak cieľom smernice 98/49/ES je chrániť doplnkové dôchodkové práva zamestnaných a samostatne zárobkovo činných osôb v prípade, že vykonajú mobilitu z jedného členského štátu do druhého.

V súlade s 3. až 5. odôvodnením smernice 98/49/ES, v spojení s jej čl. 1 a čl. 2 písm. b) sa táto smernica vzťahuje na doplnkové dôchodkové systémy, s výnimkou systémov, ktoré podliehajú koordinačným nariadeniam. V súlade so 4. odôvodnením smernice 98/49/ES nemôže existovať taký doplnkový dôchodkový systém, ktorý by podliehal tak koordinačným nariadeniam, ako aj smernici 98/49/ES. Samotná smernica následne vymedzuje doplnkový dôchodkový systém.¹⁹

¹⁰ C-502/01 Gaumain-Cerri a C-31/02 Barth, 22. bod.

¹¹ „dôchodok“ sa vzťahuje nielen na dôchodky, ale tiež na paušálne dávky, ktoré ich môžu nahradiť a platby uskutočnené náhradou príspevkov a, s výhradou ustanovení hlavy III, valorizačné zvýšenia alebo doplnkové prídavky

¹² „dôchodok“ sa vzťahuje nielen na dôchodky, ale tiež na paušálne dávky, ktoré ich môžu nahradiť a platby uskutočnené náhradou príspevkov a, s výhradou ustanovení hlavy III, valorizačné zvýšenia alebo doplnkové prídavky

¹³ Pozri GHAILANI, D., GUARDIANCICH, I., NATALI, D., FERRERA, M., JESSOULA, M.: Scope of the coordination system in the pension field – Final Report, s. 14.

¹⁴ Pre úplnosť a vzhľadom na zameranie tohto príspevku dodávame, že členské štáty rovnako robia vyhlásenie aj podľa článku 1 písm. l) nariadenia 883/2004.

¹⁵ C-70/80 Vigier, 15. bod.

¹⁶ C-155/97 Martinez Loasada, 21. bod.

¹⁷ Pozri poznámku pod čiarou č. 14.

¹⁸ Autor si pri používaní pojmov dovolil upraviť niektoré jazykové pojmy používané v slovenskej jazykovej verzii smernice 98/49/ES, aby lepšie zodpovedali slovenskej terminológii.

¹⁹ Podľa čl. 2 písm. b) smernice 98/49/ES „systém doplnkového dôchodku“ znamená akýkoľvek zamestnanecký dôchodkový systém vytvorený v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a

Pokiaľ ide o osobný rozsah, ten je vymedzený v čl. 2 smernice 98/49/ES, podľa ktorého sa smernica vzťahuje na účastníkov v doplnkových dôchodkových systémoch a iné osoby, ktoré majú oprávnený nárok vyplývajúci z týchto systémov a ktoré získali alebo sú v štádiu získavania práv v jednom alebo vo viacerých členských štátoch.

Z pohľadu dávok poskytovaných z doplnkových dôchodkových systémov sa smernica 98/49/ES vzťahuje nie len na dávky v starobe, ale aj, ak tak ustanovujú pravidlá doplnkového dôchodkového systému, na dávky v invalidite a pozostalostné dávky.

Smernica 98/49/ES obsahuje nasledovné opatrenia, ktorých cieľom je odstránenie prekážok v oblasti voľného pohybu zamestnaných a samostatne zárobkovo činných osôb: zásada rovnakého zaobchádzania pokiaľ ide o zachovanie nadobudnutých práv na doplnkový dôchodok, zásada exportu dávok, platenie príspevkov vyslaným pracovníkom alebo v prospech vyslaného pracovníka a informácie pre účastníkov doplnkových dôchodkových systémov.

Zásada rovnakého zaobchádzania sa vzťahuje na nadobudnuté práva na doplnkový dôchodok, teda až po splnení podmienok pre získanie takýchto práv (podmienok pre nadobudnutie nároku na dávku) sa uplatní zásada rovnakého zaobchádzania vo vzťahu k nadobudnutým právam. V súlade s čl. 4 smernice 98/49/ES členské štáty sú povinné zaručiť, že v prípade, ak účastník doplnkového dôchodkového systému už neplatí príspevky z dôvodu, že využil slobodu voľného pohybu z jedného členského štátu do druhého, tak jeho nadobudnuté práva na doplnkový dôchodok budú zachované rovnako, ako v prípade účastníka systému, ktorý už neprispieva na svoje doplnkové dôchodkové práva, ale zostáva v tom istom členskom štáte. Zdôrazňujeme, že podmienky na získanie nadobudnutých práv na dôchodok, ako aj podmienky zachovávania týchto práv nie sú ovplyvnené ustanovenia smernice 98/49/ES, a teda sa tieto riadia pravidlami doplnkových dôchodkových systémov a, ak sú uplatniteľnými, aj ustanoveniami právnych predpisov členských štátov. Uvedená zásada sa uplatňuje aj vo vzťahu k inej oprávnenej osobe určenej podľa pravidiel doplnkového dôchodkového systému.

Smernica 98/49/ES taktiež zaručuje export dávok z doplnkových dôchodkových systémov do iného členského štátu. Táto zásada zaručuje, že dávka z doplnkového dôchodkového systému, ktorá patrí účastníkovi systému alebo inej oprávnenej osobe, sa vyplatí do zahraničia, a to bez manipulačných poplatkov alebo zdanenia.²⁰

Smernica určuje, že vyslaným pracovníkom, t. j. osobám vyslaným v súlade s hlavou II. nariadenia 883/2004, sa má umožniť, aby počas obdobia vyslania naďalej mohli platiť príspevky do doplnkového dôchodkového systému vysielajúceho štátu, prípadne, aby za nich mohli byť tieto príspevky odvádzané, a súčasne, aby počas obdobia vyslania boli oslobodení od platenia príspevkov alebo od ich odvádzania do doplnkového dôchodkového systému v členskom štáte, v ktorom vykonávajú prácu počas obdobia vyslania, ak platia príspevky, resp. sú za nich odvádzané príspevky do doplnkového dôchodkového systému vo vysielajúcom členskom štáte.²¹

Ako vyplýva z predchádzajúceho textu, smernica 98/49/ES je prvým opatrením zákonodarcu EÚ, ktoré sa vzťahuje na doplnkové dôchodkové systémy nespádajúce pod vecný rozsah koordinačných nariadení. Táto smernica však nijakým spôsobom neupravuje požiadavky na nadobudnutie alebo zachovávanie práv na doplnkový dôchodok a taktiež neobsahuje ustanovenia o prevoditeľnosti práv na doplnkový dôchodok. Smernica 98/49/ES teda poskytuje výrazne užšiu ochranu v oblasti doplnkových dôchodkových práv, a to v porovnaní s ochranou, ktorú poskytujú koordinačné nariadenia v oblasti doplnkových dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov, ktoré vyplývajú zo zákonných systémov sociálneho zabezpečenia.

praxou, ako je skupinová poisťovňa alebo systém priebežného financovania, na ktorom sa dohodne jedno alebo viaceré výrobné odvetvia, kapitálový krytý systém alebo dôchodok podporený podľa pravidiel istými rezervami alebo akýkoľvek kolektívny, alebo iný porovnateľný systém, ktorého cieľom je poskytovať doplnkový dôchodok zamestnaným alebo samostatne zárobkovo činným osobám.

²⁰ Pozri čl. 5 smernice 98/48/ES.

²¹ Pozri čl. 6 smernice 98/48/ES.

ZMENENÝ NÁVRH SMERNICE EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY O MINIMÁLNYCH POŽIADAVKÁCH NA POSILNENIE MOBILITY PRACOVNÍKOV ZLEPŠENÍM NADOBÚDANIA A ZACHOVÁVANÍ DOPLNKOVÝCH DŮCHODKOVÝCH PRÁV²²

Ako vyplynulo z predchádzajúcej kapitoly tohto príspevku, návrh smernice sa prekovával od roku 2005 do roku 2008, pričom v roku 2012 cyperské predsedníctvo Rady EÚ obnovilo rokovania o návrhu tejto smernice. Dôvodov na obnovu týchto rokovaní bolo viacero. Predovšetkým Európska rada vyjadrila politickú podporu pokračovaniu rokovaní o návrhu smernice. Európska rada vo svojom vyhlásení z 30. januára 2012²³ uviedla, že EÚ bude podporovať úsilie o zlepšenie ponuky práce a zníženie nezamestnanosti mladých aj zlepšením cezhraničnej pracovnej mobility prostredníctvom pokroku v oblasti nadobúdania a uchovávaní doplnkových dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov. Európska rada zopakovala svoje stanovisko vo vzťahu k ochrane doplnkových dôchodkových práv vo svojich záveroch z 28. a 29. júna 2012.²⁴ Európska rada v týchto záveroch uviedla, že by sa mala uľahčiť mobilita pracovnej sily v rámci EÚ a za týmto účelom by sa malo posilniť nadobúdanie a zachovávanie cezhraničných dôchodkových práv a iných práv v oblasti sociálneho zabezpečenia pracovníkov EÚ.

Ďalšími dôvodmi pre obnovenie rokovaní o návrhu smernice boli najmä dôležitosť mobility pracovnej sily, obzvlášť v čase ekonomickej krízy, vysokej miery nezamestnanosti a nerovnováhy pracovných ponúk v rámci EÚ, stúpajúca dôležitosť doplnkových dôchodkových systémov, najmä vo vzťahu k zabezpečeniu dostatočnej miery sociálnej ochrany osôb v starobe.²⁵

Rokovania o návrhu smernice pokračovali počas írskoho predsedníctva v Rade EÚ, pričom sa írskemu predsedníctvu podarilo dosiahnuť dohodu o návrhu smernice v Rade EÚ a návrh je v súčasnosti v ďalšom legislatívnom procese.

V súlade s čl. 1 návrhu smernice je jej cieľom uľahčiť výkon práva pracovníkov na voľný pohyb medzi členskými štátmi obmedzením prekážok, ktoré spôsobujú niektoré pravidlá týkajúce sa doplnkových dôchodkových systémov viazaných na pracovný pomer. Z tohto cieľa návrhu smernice vyplýva, že smernica sa vzťahuje iba na doplnkové dôchodkové systémy, ktoré sú naviazané na pracovný pomer, a teda netýka sa samostatne zárobkovo činných osôb. Ďalej považujeme za potrebné zdôrazniť, že vzhľadom na definíciu odhadzujúceho pracovníka uvedenú v článku 2 písm. g) návrhu smernice, sa návrh smernice vzťahuje iba na tých pracovníkov, ktorí sú účastníkmi doplnkového dôchodkového systému, ktorý sa viaže na pracovný pomer a ktorí sa do dvoch rokov od ukončenia zamestnania zamestnávajú v druhom členskom štáte.²⁶ Návrh smernice sa teda nevzťahuje na všetkých pracovníkov, ktorí vykonávajú cezhraničnú pracovnú mobilitu. Navyše, návrh smernice sa nevzťahuje na mobilitu pracovníkov v rámci jedného členského štátu, a to najmä z dôvodu problematikosti právneho základu návrhu smernice, ktorý by sa vzťahoval tak na vnútroštátnu, ako aj cezhraničnú pracovnú mobilitu.²⁷

Návrh smernice sa, v súlade s čl. 2 ods. 1, z hľadiska svojho vecného rozsahu vzťahuje na doplnkové dôchodkové systémy, ktoré sa viažu na pracovný pomer a ktoré nepodliehajú koordinačným nariadeniam EÚ.²⁸ Ďalšie výnimky z vecného rozsahu smernice obsahuje článok

²² Táto kapitola vychádza z dokumentu Rady EÚ č. 10890/13. V ďalšom texte používame skratku „návrh smernice.“ Autor si pri používaní pojmov dovolil upraviť niektoré jazykové pojmy používané v slovenskej jazykovej verzii návrhu smernice, aby lepšie zodpovedali slovenskej terminológii.

²³ Vyhlásenie členov Európskej Rady z 30. januára 2012 „Na ceste podporujúcej rast a rastu priaznivému pre zamestnanosť“.

²⁴ Závery Európskej rady z 28. a 29. júna 2012.

²⁵ Pre komplexnú informáciu o dôvodoch pre opätovné otvorenie rokovaní o návrhu smernice, ako aj históriu vývoja týchto rokovaní, pozri dokument Rady EÚ č. 14883/12.

²⁶ Pozri 5. odôvodnenie návrhu smernice.

²⁷ Vzhľadom na skutočnosť, že návrh smernice stanovuje spoločné minimálne požiadavky na doplnkové dôchodkové systémy, tak je jeho právnym základom článok 46 a nie článok 48 Zmluvy o fungovaní EÚ. Napokon, vnútroštátna mobilita by si podľa nás vyžadovala ako právny základ aj článok 115 Zmluvy o fungovaní EÚ. Tento článok však, na rozdiel od článku 46, ustanovuje pre prijatie smernice mimoriadny legislatívny postup, kde zákonodarcom je iba Rada EÚ.

²⁸ V súlade s čl. 2 písm. b) návrhu smernice je doplnkový dôchodkový systém každý zamestnanecký dôchodkový systém vytvorený v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a zaužívanými postupmi a viazaný na pracovný pomer, ktorého cieľom je poskytovať doplnkový dôchodok zamestnaným osobám.

2 ods. 2 návrhu smernice. Vecný rozsah návrhu smernice vo vzťahu k dávkam vyplývajúcim z doplnkového dôchodkového systému je obmedzený iba na doplnkové dôchodky v starobe, pretože z vecného rozsahu sú vylúčené dávky v invalidite a pozostalostné dávky, ktoré sa viažu na doplnkové dôchodkové systémy spadajúce do vecného rozsahu návrhu smernice, ako aj jednorazové platby zamestnávateľa zamestnancovi na konci pracovného pomeru, ktoré nesúvisia s dôchodkovým zabezpečením.²⁹

Z hľadiska časovej pôsobnosti sa návrh smernice vzťahuje iba na obdobia zamestnania po ukončení transpozície tejto smernice do národného právneho poriadku členského štátu.³⁰

Návrh smernice rešpektuje rozmanitosť a osobitosti doplnkových dôchodkových systémov, ako aj zodpovednosť členských štátov za ich systém sociálnej ochrany, a preto stanovuje iba minimálne požiadavky vzťahujúce sa na nadobúdanie práv na doplnkový dôchodok, ako aj na ich zachovávanie, a požiadavky na poskytovanie informácií.³¹

V oblasti nadobúdania doplnkových dôchodkových práv návrh smernice predovšetkým stanovuje požiadavky vzťahujúce sa na obdobie potrebné na vznik nárok na účasť v doplnkovom dôchodkovom systéme a obdobie potrebné na získanie nadobudnutých práv na doplnkový dôchodok, t. j. obdobie aktívnej účasti v doplnkovom dôchodkovom systéme, ktoré je podľa pravidiel tohto systému alebo podľa národných právnych predpisov, potrebné pre vznik nároku na akumulované doplnkové dôchodkové práva.³² V prípade, ak sa vyžaduje dosiahnutie jedného alebo oboch prvkov uvedených období, ich celková dĺžka nesmie presiahnuť tri roky v prípade odchádzajúceho pracovníka.³³ V prípade, ak doplnkový dôchodkový systém stanovuje podmienku dosiahnutie určitého veku pre získanie nadobudnutých dôchodkových práv, tento vek nesmie presiahnuť 21 rokov.³⁴ Ak odchádzajúci pracovník nezískal nadobudnuté práva na doplnkový dôchodok, tak doplnkový dôchodkový systém mu vyplatí príspevky, ktoré zaplatil, respektíve, ktoré boli zaplatené v jeho mene.³⁵ Napokon považujeme za potrebné zdôrazniť, že požiadavky na získanie nadobudnutých doplnkových dôchodkových práv sa neviažu na fázu vyplácania doplnkového dôchodku.³⁶

Návrh smernice taktiež stanovuje minimálne požiadavky, ktoré sa týkajú zaobchádzania s nadobudnutými dôchodkovými právami odchádzajúceho pracovníka. Ak odchádzajúci pracovník získal nadobudnuté práva na doplnkový dôchodok, tak tieto práva sa mu zachovávajú, s výnimkou malej hodnoty takýchto práv³⁷, v dôchodkovom systéme, v ktorom boli nadobudnuté.³⁸ Pre zaobchádzanie s takýmito právami stanovuje návrh smernice určité minimálne požiadavky, pričom ponecháva pomerne veľkú flexibilitu členským štátom, pokiaľ ide o zaobchádzanie s takýmito právami. Členské štáty musia prijať opatrenia, podľa ktorých sa určí hodnota nadobudnutých práv odchádzajúceho pracovníka v okamihu skončenia pracovného pomeru. So spočívajúcimi dôchodkovými právami sa musí zaobchádzať spôsobom, ktorý zaručí spravodlivé zaobchádzanie, pričom návrh smernice deklaratórnym výpočtom ustanovuje spôsoby takéhoto zaobchádzania.³⁹ Členské štáty však nie sú povinné zaobchádzať so spočívajúcimi právami priaznivejšie, ako s právami aktívnych členov doplnkového dôchodkového systému.⁴⁰

²⁹ Pozri čl. 2 písm. d) a e) návrhu smernice.

³⁰ Pozri čl. 2 ods. 3 v spojení s čl. 8 návrhu smernice.

³¹ Pozri najmä 6., 7., 15., 17., 18., 19. a 23. odôvodnenie návrhu smernice.

³² Pozri čl. 3 písm. e) a f) návrhu smernice.

³³ Pozri čl. 4 ods. písm. a) návrhu smernice.

³⁴ Pozri čl. 4 ods. písm. b) návrhu smernice.

³⁵ Pozri čl. 4 písm. c) návrhu smernice.

³⁶ Pozri 16. odôvodnenie návrhu smernice. Uvedené sa odráža aj v definícii nadobudnutých dôchodkových práv uvedenej v čl. 3 písm. d) návrhu smernice.

³⁷ Z dôvodu administratívnej náročnosti a nákladnosti správy veľkého množstva nadobudnutých práv malej hodnoty sa umožňuje členským štátom stanoviť hranicu hodnoty nadobudnutých dôchodkových práv. V prípade jej neprekročenia doplnkové dôchodkové systémy nemajú povinnosť zachovávať takéto nadobudnuté práva, ale vyplatia odchádzajúcemu pracovníkovi hodnotu týchto dôchodkových práv. Porovnaj článok 4 ods. 3 návrhu smernice.

³⁸ Návrh smernice používa pojem „spočívajúce práva na dôchodok“. Odchádzajúci pracovník, ktorý ukončí svoju účasť v systéme, v ktorom získal nadobudnuté práva na dôchodok, sa v návrhu označuje ako „poberateľ odložených dávok“. Pozri čl. 3 písm. h) a i) návrhu smernice.

³⁹ Pozri čl. 5 ods. 2 návrhu smernice.

⁴⁰ Pozri 20. odôvodnenie návrhu smernice.

Návrh smernice obsahuje ustanovenia o poskytovaní informácii aktívnym účastníkom doplnkového dôchodkového systému, ako aj poberateľom odložených dávok, prípadne ich pozostalým. Tieto informácie sa poskytujú na základe žiadosti, v zrozumiteľnej forme, v primeranej časovej lehote, pričom členské štáty môžu určiť, že sa nemusia poskytovať častejšie ako raz za rok.⁴¹

Napokon považujeme za potrebné uviesť tri poznámky. Po prvé, návrh smernice obsahuje len minimálne požiadavky, pričom nebráni členským štátom prijať priaznivejšie ustanovenia. Po druhé, transpozícia návrhu smernice nesmie byť dôvodom na zníženie úrovne ochrany doplnkových dôchodkových práv existujúcej v členskom štáte. Napokon, návrh smernice neobsahuje ustanovenia o prevoditeľnosti doplnkových dôchodkových práv. Členské štáty by sa však, v súlade s 22. odôvodnením smernice, mali snažiť o zlepšenie prevoditeľnosti nadobudnutých doplnkových dôchodkových práv, a to najmä v prípade zavádzania nových doplnkových dôchodkových systémov.

ZÁVER

V tomto príspevku sme mali za cieľ poukázať na súčasnú úroveň ochrany dôchodkovcov práv pracovníkov, ktorý sa rozhodnú vykonať slobodu pohybu garantovanú ustanoveniami primárneho a sekundárneho práva EÚ.

Ako vyplýva z predchádzajúceho textu, najväčší rozsah ochrany dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov zabezpečujú koordináčne nariadenia EÚ, ktoré tvoria najkomplexnejší a najprepracovanejší systém koordinácie systémov sociálneho zabezpečenia na svete. Tieto nariadenia sa však obmedzujú iba na zákonné systémy sociálneho zabezpečenia.

Úroveň ochrany doplnkových dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov, ktoré nadobúdajú alebo nadobudli v rámci svojej pracovnej mobility a ktoré nespádajú do vecného rozsahu koordináčnych nariadení, je však omnoho nižšia a v súčasnosti je zabezpečená iba smernicou 98/49/ES.

Návrh smernice je ďalším krokom v prehĺbovaní ochrany doplnkových dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov. Ako vyplýva z cieľa tohto návrhu smernice, ako aj z dôvodov, ktoré viedli k opätovnému otvoreniu rokovaniu o tomto návrhu, jeho prijatie bude mať za následok podporu voľného pohybu pracovníkov v rámci EÚ. Minimálne požiadavky vzťahujúce sa na nadobúdanie a zachovávanie doplnkových dôchodkových práv migrujúcich pracovníkov im zabezpečia väčšiu mieru sociálnej ochrany a nepochybne budú viesť k eliminácii znevýhodnení, ktoré pre týchto pracovníkov vyplývajú z ich rozhodnutia využiť slobodu voľného pohybu pracovníkov garantovanú právnym poriadkom EÚ a ktoré majú v porovnaní s pracovníkmi vykonávajúcimi pracovnú mobilitu iba v rámci jedného členského štátu. I v prípade tejto kategórie osôb však ich situácia nie je ideálna a ich miera právnej ochrany v oblasti doplnkových dôchodkových práv závisí výlučne na národných právnych predpisoch členských štátov.

Nepochybne, prijatie návrhu smernice je obzvlášť dôležité v časoch ekonomickej a hospodárskej krízy a vysokých hodnôt nezamestnanosti, najmä v prípade mladých ľudí. Zaručenie dostatočnej miery ochrany doplnkových dôchodkových práv je ďalším z nástrojov, ktoré pomôžu zvyšovať zamestnanosť na spoločnom pracovnom trhu EÚ, a tým prispievať k napĺňaniu cieľov stratégie Európa 2020.

Napokon považujeme za potrebné zdôrazniť, že je potrebné naďalej posilňovať ochranu pracovníkov v oblasti doplnkových dôchodkových práv, a to najmä vo vzťahu k vnútroštátnej mobilite, ako aj vo vzťahu k zaručeniu prevoditeľnosti doplnkových dôchodkových práv.

Použitá literatúra

GHAILANI, D., GUARDIANCICH, I., NATALI, D., FERRERA, M., JESSOULA, M.: Scope of the coordination system in the pension field – Final Report. [online] Dostupné na ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7325&langId=en. European Social Observatory deliverable, 2011.

Rozsudky Súdneho dvora Európskej únie: C-140/12 Brey, C-208/07 Chamier-Glisczinski, C-502/01 Gaumain-Cerri a C-31/02 Barth, C-70/80 Vigier, C-155/97 Martinez Loasada.

⁴¹ Pozri čl. 6 návrhu smernice.

Kontaktné údaje:

Mgr. Jozef Kšiňan

jozef.ksinan@flaw.uniba.sk

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia, Právnická fakulta, Univerzita
Komenského v Bratislave

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

VYBRANÉ PERSPEKTÍVY VÝVOJA PRACOVNÉHO PRÁVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Michal Kuril

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: In the processed scientific paper the author deals with the issue touching the prospects of development of labour in the Slovak republic. In the article there are involved several *de lege lata* and *de lege ferenda* considerations that are directly linked to the chosen subject of the author's research.

Abstrakt: V spracovanom vedeckom článku sa autor zaoberá problematikou perspektívy vývoja pracovného práva v Slovenskej republike. Súčasťou diela sú viaceré úvahy *de lege lata* a *de lege ferenda*, ktoré so zvoleným predmetom skúmania bezprostredne súvisia.

Key words: labour law, development, Slovak republic, Labour Code, employee, employer

Kľúčové slová: pracovné právo, vývoj, Slovenská republika, Zákonník práce, zamestnanec, zamestnávateľ

1 ÚVOD

Pracovné právo Slovenskej republiky sa dlhodobo, ako aj aktuálne, stretáva s viacerými teoretickými a aplikačnými problémami, ku ktorým môžeme zaradiť napr. neraz neefektívne uplatňovanie ochrany „slabšej“ zmluvnej strany v pracovnoprávných vzťahoch, riešenie nezamestnanosti, prílišné liberalizovanie pracovného zákonodarstva, príp. časté zmeny v znení relevantných právnych predpisov, ktoré narušajú princíp stability obsahu právnych noriem.

Početné odborné výzvy prináša znenie právnych predpisov, ktoré by mali uvedené problémy riešiť. V kontexte analytických úvah preto v ďalšom texte skúmame vybrané perspektívy vývoja pracovného práva Slovenskej republiky, a to s osobitným zreteľom na konkrétne právne inštitúty, resp. potenciálne systémové opatrenia.

2 NELEGÁLNA PRÁCA A NELEGÁLNE ZAMESTNÁVANIE

Zákon č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „ZoNPNZ“) už za pomerne krátke obdobie (cca ôsmich rokov) svojej existencie nepochybne potvrdil, že predstavuje mimoriadne významnú právnu normu, ktorá osobitne akcentuje predovšetkým princíp zmluvnosti pracovnoprávných a obdobných (ďalších) pracovných vzťahov.

Prospešnosť zákona možno vyzdvihnúť aj pokiaľ ide o jeho vecnú a osobnú pôsobnosť – nevzťahuje sa totiž výlučne na právne vzťahy pri výkone „závislej práce“, ale rovnako i na právne vzťahy iných právnych odvetví (napr. obchodného práva), v rámci ktorých môže dochádzať k výkonu „práce“, ktorá však nespĺňa znaky „závislej práce“.

Porušovanie ZoNPNZ bezprostredne súvisí s ekonomickou situáciou krajiny, ktorá sa prejavuje v pozitívnej alebo negatívnej situácii na trhu práce.

Tu možno konštatovať, že v zásade s nárastom nezamestnanosti narastá aj počet prípadov nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania. Na druhej strane správne nastavenie ZoNPNZ a jeho efektívne uplatňovanie v praxi kontrolnými orgánmi by mohlo minimalizovať situácie, v ktorých dochádza k porušovaniu zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.

Z aktuálneho znenia zákona vyplývajú viaceré problematické body, ktoré pre účely tohto vedeckého článku sumarizujeme ako naše najvýznamnejšie závery, po prvé za vhodné riešenie možno označiť legislatívny prístup, kedy sankcie za nelegálne zamestnávania nie sú prepojené výlučne na pokuty, pretože nie na každého zamestnávateľa pôsobia „odstrašujúco“ (rôzne alternatívne a spravidla nepeňažné sankcie, ako napr. dočasné obmedzenie zamestnávateľa v možnosti zúčastniť sa verejného obstarávania, majú týmto svoje ráció), po druhé, striktnosť

prípadných sankcií by mohla exponovať zásada „trikrát a dost“, v zmysle ktorej by bol zamestnávateľ, ktorý v takomto rozsahu nelegálne zamestnával, zo zákona zrušený, po tretie, je na škodu veci, že z prevenčného hľadiska nie je zákaz nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania špeciálne a výslovne zdôraznený v základných zásadách Zákonníka práce, po štvrté, článok 36 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý potvrdzuje právo zamestnancov na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, by mohol obsahovať aj právnu požiadavku na „ochranu pred nelegálnym zamestnávaním“, po piate, v znení ZoNPNZ bolo v nedávnom období z pojmu „nelegálna práca“ vypustené definovanie nelegálnej práce ako „závislej práce fyzickej osoby, ktorá je uchádzačom o zamestnanie, pričom táto osoba si nespĺnila oznamovaciu povinnosť podľa zákona o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov“¹ – hoci nesplnenie oznamovacej povinnosti je aj naďalej predmetom zákona o službách zamestnanosti, sme toho názoru, že išlo o ustanovenie, ktoré mohlo aj naďalej tvoriť súčasť ZoNPNZ s cieľom pôsobiť proti neoprávnenému poberaniu sociálnych dávok,² po šieste, v nadväznosti na § 1 ods. 2 Zákonníka práce by mal zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní výslovne potvrdzovať, že tzv. „zastreté“ pracovnoprávne vzťahy (niekedy označované aj ako „nútené živnosti“) sú nelegálnou prácou, resp. nelegálnym zamestnávaním.

3 SKÚŠOBNÁ DOBA

Ku „klasickým“ právnym inštitútom, u ktorých je možné oprávnene očakávať o niečo vyššiu mieru stability ich obsahu, patrí aj *skúšobná doba* (§ 45 Zákonníka práce).

Skúšobná doba predstavuje zákonom určený časový úsek, ktorý umožňuje tak zamestnávateľovi, ako aj zamestnancovi, verifikovať domnienku, či sú alebo nie sú spokojní s obsahom dohodnutého pracovnoprávneho vzťahu, a v prípade, ak nie sú, môžu ho ukončiť za „voľnejších“ hmotnoprávnych podmienok – v porovnaní so situáciou, ak už skúšobná doba uplynula, príp. ak vôbec nebola dohodnutá.

Napriek uvedenému však právna úprava skúšobnej doby bola zmenená nielen zákonom č. 257/2011 Z. z.,³ ale i v znení zákona č. 361/2012 Z. z., ktorým sa menil a doplňal Zákonník práce s účinnosťou od 1. januára 2013.

Posledná „veľká“ novela Zákonníka práce zrušila znenie § 45 ods. 5 Zákonníka práce („v kolektívnej zmluve možno odchylné od § 45 ods. 1 dohodnúť maximálnu dĺžku skúšobnej doby, ktorú je možné dohodnúť so zamestnancom v pracovnej zmluve, najviac šesť mesiacov a u vedúceho zamestnanca v priamej riadiacej pôsobnosti štatutárneho orgánu alebo člena štatutárneho orgánu a vedúceho zamestnanca, ktorý je v priamej riadiacej pôsobnosti tohto vedúceho zamestnanca, najviac deväť mesiacov“), resp. § 45 ods. 6 („v kolektívnej zmluve možno odchylné od § 45 ods. 2 dohodnúť, že skúšobná doba sa nepredlžuje o čas prekážok v práci na strane zamestnanca, a ďalšie objektívne dôvody, o ktoré sa predlžuje skúšobná doba vrátane času prekážok v práci na strane zamestnávateľa“).

Zrušenie predmetných odsekov vrátilo dikciu právnej úpravy do takmer identického znenia, aké bolo účinné ku koncu augusta 2011.

Tu možno konštatovať, že vypustenie § 45 ods. 5-6 do určitej miery obmedzilo možnosti zamestnávateľov v rámci kolektívneho vyjednávania, avšak na druhej strane sa zosúladiť s § 231 ods. 1 Zákonníka práce, podľa ktorého kolektívna zmluva upravuje pracovné podmienky (podmienky zamestnávania) „výhodnejšie“, ako ich upravuje Zákonník práce alebo iný pracovnoprávny predpis.

Z hľadiska § 45 ods. 1 Zákonníka práce by však zákonodarca smerom do budúcnosti mohol uvažovať aj o zavedení podmienky, aby maximálny rozsah skúšobnej doby v akejkoľvek situácii, resp. bez ohľadu na skutočnosť, či ide alebo nejde o vedúceho zamestnanca, nikdy neprekročil príslušnú dobu (v súčasnosti 6 mesiacov – § 48), ktorá vylučuje v prípade predĺženia (opätovného

¹ Podľa § 34 ods. 4 zákona o službách zamestnanosti uchádzač o zamestnanie osvedčuje skutočnosť rozhodujúce pre vedenie v evidencii uchádzačov o zamestnanie pri podávaní žiadosti o zaradenie do evidencie uchádzačov o zamestnanie a je povinný najneskôr do troch pracovných dní písomne oznámiť úradu každú zmenu oproti predchádzajúcemu zápisu v evidencii uchádzačov o zamestnanie.

² Situácia, kedy fyzická osoba (uchádzač o zamestnanie) poberá napr. dávku v nezamestnanosti a súčasne vykonáva nelegálnu prácu, je do určitej miery riešiteľná napr. prezenčnou metódou prostredníctvom elektronických komunikačných prostriedkov.

³ Zákon nadobudol účinnosť dňa 1. septembra 2011.

dohodnutia) pracovného pomeru na dobu určitú možnosť znova dohodnúť skúšobnú dobu, inak nemožno vylúčiť účelové reťazenie skúšobnej doby, kedy príslušná doba (6 mesiacov) bude prekrytá pracovným pomerom na dobu neurčitú s dohodnutou skúšobnou dobou (6 mesiacov).

4 MINIMÁLNE MZDOVÉ NÁROKY

Normatívne ustanovenie § 120 ods. 1-7 Zákonníka práce v nadväznosti na znenie Zákona o minimálnej mzde⁴ upravuje tzv. minimálne mzdové nároky zamestnancov pri výkone závislej práce.

Úloha tejto právnej úpravy sleduje garanciu, že zamestnancom v pracovnoprávných vzťahoch bude poskytovaných 6 rôznych výšok minimálnej mzdy (hodinovej alebo mesačnej) v súlade s príslušnými stupňami náročnosti ich práce a koeficientmi (násobkami) minimálnej mzdy.

Pokiaľ koeficienty minimálnej mzdy sú číselnou konštantou (1,0-2,0) a výška minimálnej mzdy je určovaná na základe nariadenia Vlády Slovenskej republiky vždy pre konkrétny kalendárny rok, zaradenie zamestnanca do niektorého zo stupňov náročnosti práce (1-6) by malo byť objektivizované v zmysle prílohy č. 1 Zákonníka práce („Charakteristika stupňov náročnosti práce“).

Kategorizácia výšok minimálnej mzdy tiež predstavuje osobitnú právnu úpravu vo vzťahu k dikcii článku 36 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky zaručujúcejmu zamestnancom právo na spravodlivé a uspokojujúce pracovné podmienky, a to aj pokiaľ ide o odmenu za závislú prácu, ktorá musí byť dostatočná na to, aby im umožnila dosiahnuť dôstojnú životnú úroveň.

Za najvýznamnejšie aplikačné problémy právneho inštitútu minimálnych mzdových nárokov považujeme skutočnosti uvedené nižšie.

Po prvé, vecná pôsobnosť Zákona o minimálnej mzde a § 120 Zákonníka práce nie je identická, pretože právna úprava minimálnych mzdových nárokov sa v niektorých oblastiach neuplatňuje (napr. pri štátnozamestnaneckých vzťahoch), zatiaľ čo minimálna mzda sa aplikuje tak vo výrobnej (podnikateľskej), ako aj nevýrobnej (nepodnikateľskej) sfére.

Po druhé, minimálne mzdové nároky je síce možné vnímať ako právo zamestnancov, ale mimoriadne významné je vo veci ich efektívneho uplatňovania skutočné plnenie si viacerých povinností zo strany zamestnávateľov (ide o „klasický“ prípad korelácie v pracovnoprávných vzťahoch, kedy právo jedného účastníka je podmienené splnením povinnosti zo strany druhého účastníka).

Po tretie, názory, aby právna úprava minimálnych mzdových nárokov bola v Zákonníku práce zrušená, považujeme za neopodstatnené a nesprávne, pretože bránia prirodzeným nerovnostiam, sú v rozpore s ústavnými princípmi a stierajú hranicu medzi vybranými zmluvnými typmi občianskeho práva, obchodného práva a pracovného práva (napr. zmluva o dielo verzus pracovná zmluva).

Po štvrté, hoci pojmy „mzda“ a „plat“ možno v zásade kvalifikovať ako obsahové synonymá, keďže v oboch prípadoch ide o poskytovanie odmeny za výkon závislej práce, v názve § 120 Zákonníka práce je správne uvedené minimálne „mzdové“ nároky, pretože v nepodnikateľskej (nevýrobnej) sfére sa uplatňujú odchyľne podmienky určovania výšky platu (tzv. „tabuľkové zákony“ zohľadňujúce platové stupne a platové triedy, t. j. dĺžku praxe zamestnanca a jeho najvyššie dosiahnuté vzdelanie).

Po piate, je možné zvažovať, či by jednostranná povinnosť zamestnávateľa zaraďovať zamestnancov do stupňov náročnosti práce nemala byť zmenená na dvojstranný právny úkon, t. j. k zaradeniu by došlo v zmysle dohody zamestnávateľa so zamestnancom.

Po šieste, efektívnejšie presadzovanie právnej úpravy minimálnych mzdových nárokov v praxi by mohlo byť dosiahnuté na základe dôslednejšieho výkonu inšpekcie práce.

5 VYMEDZENIE ZÁVISLEJ PRÁCE

Medzi „problematické“ ustanovenia Zákonníka práce, ktoré už niekoľko rokov vyvolávajú odbornú polemiku, patrí tiež *definícia závislej práce* konkretizovaná v § 1 ods. 2 (pozitívne vymedzenie), resp. v § 1 ods. 3 (negatívne vymedzenie).

Ide o dikciu zákona, ktorú možno označiť za „kľúčovú“ z hľadiska pracovného zákonodarstva, keďže jej zmysel spočíva v skutočnosti, aby bola nápomocná pri správnom výbere zmluvnej formy.

V pracovnom práve sa totiž uplatňuje princíp *numerus clausus* obmedzujúci zmluvné typy, na základe ktorých je možné vykonávať závislú prácu v pracovnom pomere, a to výlučne na pracovnú

⁴ Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.

zmluvu (pri dohodách o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru sa nejedná o výkon závislej práce v pracovnom pomere).

Uvedené obmedzenie možno považovať za dôvodné, keďže v právnom poriadku Slovenskej republiky v rámci niektorých iných právnych odvetví (napr. v občianskom alebo obchodnom práve) existuje niekoľko legitímnych zmluvných typov (napr. zmluva o dielo), prostredníctvom ktorých môže dochádzať (v širšom chápaní) k výkonu „práce“, ale nie „závislej práce“ (ktorá je predmetom výlučne pracovnoprávných a obdobných pracovných vzťahov).

Do právnej úpravy pracovnej zmluvy vo výraznom rozsahu zasahuje zákonodarca (aj preto možno pracovné právo považovať za zmiešané právne odvetvie), pre zmluvné typy uvedených súkromnoprávných odvetví je však typická väčšia súkromnoprávnosť (dispozitívnosť) ich obsahu, ako aj rovnosť v právnom postavení jednotlivých účastníkov (pri výkone závislej práce je subordinácia, t. j. vzťah nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, jej imanentný znak).

Aby nedochádzalo k „núteným“ presunom zamestnancov (v praxi ide o známy výraz „nútené živnosti“) z prostredia pracovného práva do sféry občianskeho, príp. obchodného práva (kde získajú pôvodní „zamestnanci“ úplne odlišné právne postavenie a subjektový status – napr. „zhotoviteľia“), je dôležité efektívne uplatňovať (na úrovni aplikačnej praxe najmä prostredníctvom inšpekcie práce) Zákonníkom práce vymedzený pojem „závislá práca“.

Je to však v súčasnosti možné? Pretože potrebnosť tohto právneho inštitútu je nespochybniteľná – spravidla latentné záujmové dôvody pôvodného zamestnávateľa spočívajúce napr. v „zbavení“ sa povinnosti uhrádzať sociálne odvody za zamestnancov, resp. v snahe eliminovať ich právne a sociálne istoty alebo bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci „nútenou“ zmenou druhu právnych vzťahov, musia byť potláčané.

Objektívne treba pripustiť, že súčasná definícia závislej práce nie je bezchybná tak v pozitívnom, ako ani v negatívnom zmysle. Problémom je predovšetkým nelogické uvedenie príslušných subjektov „zamestnanec“ a „zamestnávateľ“ v jej znení, resp. nedefinovanie rozhodujúceho termínu „zastretý pracovnoprávny vzťah“ („nútená živnosť“), ktorý by mohol byť v zásade obsahovo identický s pojmom „závislá práca“, okrem výslovného precizovania zmluvných strán, keďže v oblasti súkromného práva ide o viaceré zmluvných typov s rôznymi účastníkmi, pričom cieľom je práve neumožniť výkon závislej práce na ich základe.

V tejto súvislosti sa novoprijatá definícia závislej práce, ktorá tvorila súčasť poslednej „veľkej“ novely Zákonníka práce (cit.: *„závislá práca je práca vykonávaná vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, podľa pokynov zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom, za mzdu alebo odmenu“*), zdá ako zbytočná (je možné oprávnenne predpokladať, že neefektívnosť tohto ustanovenia bude pretrvávať aj naďalej).

Podobne, žiaľ, možno hodnotiť aj negatívne vymedzenie závislej práce – jeho súčasná podoba, domnievame sa, je úplne nepochopiteľná (jednak nevylučuje *expressis verbis* napr. hybridné zmluvné typy, ktoré nemusia mať svoj výlučný pôvod v občianskom alebo obchodnom práve, na druhej strane oveľa jednoduchšie by bolo potvrdiť pracovnú zmluvu „ako výlučný zmluvný typ, na základe ktorého môže byť vykonávaná závislá práca“).

6 ATYPICKÉ FORMY ZAMESTNÁVANIA

Atypické druhy pracovného pomeru (pracovnej zmluvy) si môžu vyžadovať potvrdenie špecifických práv a povinností pre ich účastníkov. Obsah Zákonníka práce preto tvorí nielen právna úprava pracovnej zmluvy vo všeobecnom chápaní, ale tiež legislatíva, ktorá zohľadňuje individuálne potreby atypických zmluvných typov.

Atypické druhy pracovného pomeru (pracovný pomer na kratší pracovný čas, pracovný pomer na určitú dobu, pracovný pomer zamestnanca vykonávajúceho domácku prácu alebo teleprácu) slúžia tiež istému zdynamizovaniu pracovného zákonodarstva, keďže ochranná funkcia pracovného práva v nich môže byť do určitej miery oslabená. Rovnako platí, že im nie je natoľko vlastná stabilita a perspektíva pracovnoprávneho vzťahu, ako je to napr. pri pracovnom pomere na neurčitý čas.

Pracovné právo Slovenskej republiky preferuje uzatváranie pracovného pomeru na neurčitý čas pred pracovným pomerom na určitú dobu.

Uzatvorenie pracovného pomeru na určitú dobu Zákonník práce nezakazuje, naopak, tento právny inštitút je ním uznaný.

Na druhej strane treba objektívne pripustiť, že pracovný pomer na určitú dobu predstavuje atypický zmluvný typ, a to najmä pri jeho porovnaní s pracovným pomerom na neurčitý čas.

V aplikačnej praxi by pracovný pomer na určitú dobu nemal mať dominantné postavenie. Domnievame sa, že ide zmluvný typ, ktorý nesmie byť rovnocennou alternatívou pracovnej zmluvy na neurčitý čas, mal by ju však nahrádzať v prípadoch, ak je to objektívne nevyhnutné.

Je dôležité a Zákonník práce tomu musí efektívne predchádzať, aby pracovný pomer na určitú dobu nebol nástrojom pre realizáciu rôznych, a spravidla latentných, „záujmov“⁵ zamestnávateľom, ktoré môžu byť v rozpore s dobrými mravmi, Zákonníkom práce, príp. osobitnými právnymi predpismi.⁶

So zvyšovaním flexibility pracovnoprávných vzťahov je spojený narastajúci záujem zamestnávateľov o atypické formy pracovnej zmluvy, vrátane pracovnej zmluvy na určitú dobu.

Hospodársko-ekonomický vývoj v Európe naznačuje, že zvyšovanie dynamiky na trhu práce a pri výkone závislej práce je dôvodné, zároveň však prípadné spružnenie trhu práce musí byť v súlade so sociálno-občianskou ochrannou obyvateľstva.

Ochranná funkcia pracovného práva by preto nemala byť deformovaná pod tlakom záujmom zamestnávateľov snažiacich sa o maximalizáciu zisku a minimalizáciu nákladov, ku ktorým zaraďujeme aj náklady na prácu zamestnancov.

Racionalizačné opatrenia na pracoviskách by nemali smerovať k tomu, aby pracovné pomery na neurčitý čas boli nahradzané pracovnými pomermi na určitú dobu. Takýto prístup by bol v rozpore so spoločensko-právnymi tradíciami strednej Európy.

V rámci Slovenskej republiky platí, že ide o krajinu, v ktorej je prevaha pracovných pomerov na neurčitý čas nad pracovnými pomermi na určitú dobu pomerne výrazná, odhadujeme,⁷ že približne 80 % až 90 % pracovných pomerov sú pracovné pomery na neurčitý čas.

Za „klasickú“ formu pracovnoprávneho vzťahu medzi zamestnancom a zamestnávateľom je v práve Európskej únie považovaný pracovný pomer na neurčitý čas.

Súčasne však platí, že pracovný pomer na určitú dobu je legitímny nástroj zamestnávania, s ktorými sú spojené určité všeobecné charakteristiky (dočasnosť, sezónnosť, naliehavosť a pod.). Najčastejšie sa tento právny vzťah vyskytuje v oblasti stavebníctva, poľnohospodárstva alebo sociálnych služieb.

Je preto neprijateľné, aby v pracovnom pomere na určitú dobu bol dlhodobý alebo opakovaný zamestnaný zamestnanec, ktorého práca tieto charakteristiky nevykazuje.

Základným prameňom pracovného pomeru na určitú dobu v právnom systéme Európskej únie je Smernica Rady 1999/70/ES o rámcovej dohode o práci na určitú dobu.

Uvedená smernica ustanovuje všeobecné pravidlá výkonu závislej práce na základe pracovnej zmluvy na určitú dobu. Členské štáty zaväzujú, aby uplatňovali maximálne rozsahy pracovného pomeru na dobu určitú, ako aj presadzovali zákaz diskriminácie zamestnancov v týchto atypických formách zamestnávania.

Za významnú súčasť smernice možno považovať ustanovenia, ktoré majú za cieľ predchádzať reťazeniu pracovných pomerov na určitú dobu.

Pojem „pracovný pomer na určitú dobu“, resp. „pracovná zmluva na určitú dobu“ nie je definovaný v rámci vnútroštátneho práva Slovenskej republiky. Takéto vymedzenie sa nenachádza ani v práve Európskej únie, a to vrátane Smernice 1999/70/ES.

Sme toho názoru, že pod uvedenými pojmami je potrebné rozumieť pracovnoprávny vzťah, prostredníctvom ktorého dochádza k výkonu závislej práce zamestnanca v prospech zamestnávateľa a ktorý sa skončí najneskôr na základe objektívne vyjadriteľnej skutočnosti (napr. uplynutím času alebo splnením konkrétnej pracovnej úlohy), ak k jeho skončeniu nedôjde skôr na základe subjektívneho prejavu vôle oboch zmluvných strán (napr. dohodou o skončení pracovného pomeru), príp. jednej zo zmluvných strán (napr. výpoveďou zamestnanca).

Pokiaľ ide o pohlavie je preukázané, že v pracovnom pomere na určitú dobu pracujú častejšie ženy než muži (výnimkou sú niektoré krajiny južnej Európy, ako napr. Španielsko alebo

⁵ Napríklad pre reťazenie pracovných pomerov na určitú dobu.

⁶ Nemožno akceptovať, aby pracovný pomer na určitú dobu slúžil napr. na uplatňovanie bossingu zo strany zamestnávateľa voči zamestnancovi, resp. zamestnanca inak obmedzoval, poškodzoval alebo znevýhodňoval.

⁷ S ohľadom na rôzne štatistiky Národného inšpektorátu práce, príp. Štatistického úradu Slovenskej republiky.

Portugalsko). Podľa rovnakých prameňov viac ako 50 % zamestnancov v pracovnom pomere na určitú dobu v Európskej únii sú ženy.⁸

Dôvodne možno predpokladať, že pracovné pomery na určitú dobu sú často uzatvárané so zamestnancami s nižším vekom (do 25 rokov) alebo so zamestnancami s vyšším vekom (nad 50 rokov). Vplyv na početnosť však majú aj ďalšie faktory, ako napr. dosiahnutá kvalifikácia zamestnanca (*pri slabšie kvalifikovanej pracovnej sile tento predpoklad narastá*) alebo podnebie krajiny (*výrazné zmeny počasia v jednotlivých ročných obdobiach exponujú možnosti sezónnych prác*).

Smerom *pro futuro* je nevyhnutné, aby Zákonník práce naďalej aktívne predchádzal tzv. reťazeniu pracovných pomerov na určitú dobu. Ako efektívne nástroje v tejto súvislosti môže poslúžiť, po prvé, určenie, z akých dôvodov je prípustné pracovné zmluvy na určitú dobu predlžovať, po druhé, určenie, aké je celkové – maximálne prípustné – obdobie opakovane uzatváraných pracovných zmlúv na určitú dobu, po tretie, určenie, aký počet predĺžení je zákonom maximálne akceptovateľný.

Uvedené skutočnosti sa v podmienkach Slovenskej republiky pravidelne upravujú, posledné „veľké“ novely Zákonníka práce (2007, 2011, 2012) vždy so sebou priniesli aj zásah do tejto oblasti.

Tu je žiaduce, aby právna úprava vykazovala vyššiu mieru stability, hoci na druhej strane je potrebné pripustiť, že ide o zmeny sledujúce napr. znižovanie nezamestnanosti, t. j. zmeny, kde sa istá dynamika v právnej úprave vyžaduje.

Ak by slovenský Zákonník práce chcel ešte dôslednejšie uprednostňovať pracovný pomer na neurčitý čas pred pracovným pomerom na určitú dobu, mohol by v budúcnosti požadovať preukázanie existencie objektívneho dôvodu pre založenie pracovného pomeru na určitú dobu už pri jeho prvom založení (t. j. nie až pri predlžovaní, resp. opätovnom dohodnutí). Takáto legislatíva je úspešne odskúšaná v praxi niektorými európskymi krajinami, ako napr. Francúzskom alebo Dánskom.

Dikcia § 49 ods. 1 Zákonníka práce vychádza z právnej možnosti, aby zamestnávateľ mohol so zamestnancom dohodnúť v pracovnej zmluve kratší pracovný čas, ako je ustanovený týždenný pracovný čas.

Ak si účastníci dohodnú v pracovnej zmluve kratší pracovný čas, Zákonník práce umožňuje prípadnú zmenu na ustanovený týždenný pracovný čas, ako aj naopak, a to spravidla na základe dohody o zmene pracovných podmienok.⁹

Pracovný pomer na kratší pracovný čas nie je podľa rôznych prieskumov v aplikačnej praxi v Slovenskej republike príliš často využívaný. Na druhej strane za krajiny s najvyšším počtom výskytu tohto druhu pracovného pomeru možno považovať krajiny Beneluxu (napr. Holandsko), príp. niektoré škandinávské krajiny (napr. Dánsko).

Za oblasti, v ktorých sa výkon práce na kratší pracovný čas najčastejšie realizuje, možno dôvodne považovať napr. poľnohospodárstvo, vzdelávanie, zdravotníctvo alebo služby. Podobne ako pri pracovnom pomere na určitú dobu aj pracovný pomer na kratší pracovný čas sa uzatvára predovšetkým s mladšími (do 25 rokov veku) a staršími zamestnancami (nad 50 rokov veku). Je pravdepodobné, že využívanie týchto atypických foriem zamestnávania môže súvisieť i s latentnými záujmami zamestnávateľov, ktoré inak limituje ochranná funkcia pracovného práva.

K atypickým formám zamestnávania patrí aj domácka práca a telepráca. Pojmy „domácka práca“ a „telepráca“ sú vymedzené v Zákonníku práce, a to v znení § 52 ods. 1 a § 52 ods. 5 (v pozitívnom a negatívnom chápaní).

Za domácku prácu alebo teleprácu sa nepovažuje práca, ktorú zamestnanec vykonáva príležitostne alebo za mimoriadnych okolností so súhlasom zamestnávateľa alebo po dohode s ním doma alebo na inom ako zvyčajnom mieste výkonu práce za predpokladu, že druh práce, ktorý zamestnanec vykonáva podľa pracovnej zmluvy, to umožňuje.

Za „domácku prácu“ sa považuje pracovný pomer zamestnanca, ktorý vykonáva závislú prácu pre zamestnávateľa podľa podmienok dohodnutých v pracovnej zmluve doma alebo na inom dohodnutom mieste.¹⁰

⁸ Dostupné na internetovej stránke www.eurofound.eu.int k 15. septembru 2013.

⁹ Pozri § 54 Zákonníka práce.

¹⁰ Za domáceho zamestnanca je v tejto súvislosti potrebné považovať 1) zamestnanca, ktorý vykonáva závislú prácu doma, ako aj 2) zamestnanca, ktorý vykonáva závislú prácu na inom mieste dohodnutom so zamestnávateľom, pričom týmto miestom nie ani pracovisko zamestnávateľa, ani domov zamestnanca.

Obdobne aj „telepráca“ je kvalifikovaná ako pracovný pomer zamestnanca, ktorý vykonáva závislú prácu pre zamestnávateľa podľa podmienok dohodnutých v pracovnej zmluve doma alebo na inom dohodnutom mieste s použitím informačných technológií.

Pojmy „domácka práca“ a „telepráca“ sa stali súčasťou Zákonníka práce po jednej z jeho „veľkých“ noviel v roku 2007.¹¹

Domácka práca a telepráca patria k tým druhom pracovného pomeru, pri ktorých je možné dôvodne predpokladať, že ich podiel v praxi bude i naďalej mierne stúpať.

Prostriedkom riešenia hospodárskej krízy je určité „uvolňovanie“ trhu práce, hoci na druhej strane je neprípustné, aby význam flexibility pracovného práva dominoval na úkor jeho sociálnej (ochrannej) zložky.

Pokiaľ problematika domáckej práce nie je v právnom systéme Európskej únie dôslednejšie rozpracovaná,¹² vymedzenie tohto pojmu je možné nájsť vo sfére medzinárodného práva.

Podľa Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 177 z roku 1966 o domáckej práci sa domáckou prácou rozumie práca vykonávaná doma, ako aj mimo domu, t. j. na inom dohodnutom mieste, ktoré nie je pracoviskom zamestnávateľa.

Pojem „domácka práca“ tak, ako ho vymedzuje uvedený Dohovor, je vhodný interpretovať extenzívne, aby bolo pod neho možné zaradiť aj telepracu. Takýto výklad pripúšťa pomerne široký definičný základ.

Dohovor o domáckej práci zaručuje zamestnancom viaceré veľmi významné práva, ktoré sú implementované aj do tuzemského Zákonníka práce.

Patrí k nim predovšetkým slobodné združovacie právo, právo na zákaz diskriminácie, právo na odmenu za vykonanú prácu, právo na sociálne zabezpečenie, príp. právo na pracovné podmienky, ktoré budú v súlade s požiadavkami bezpečnosti a ochrany zdravia zamestnancov na pracovisku.

V krajinách Európskej únie sa domácka práca a telepráca uplatňuje v rôznej intenzite. V zásade platí, že v rámci krajín, ktoré do Európskej únie vstúpili relatívne nedávno (napr. Bulharsko, Rumunsko, Chorvátsko), je podiel týchto právnych inštitútov v rámci pracovnoprávných vzťahov nižší ako 10 %.

V ostatných krajinách ide o rozmedzie cca 10 % až 15 %, do tejto skupiny môžeme zaradiť aj Slovenskú republiku.

Ku krajinám s najvyšším výskytom domáckej práce a telepráce patria škandinávské krajiny (napr. Švédsko, Fínsko), germánske krajiny (Nemecko, Rakúsko), krajiny Beneluxu (Belgicko, Holandsko, Luxembursko) a Veľká Británia.

Tieto údaje, ktoré sme pre účely tohto vedeckého článku spriemerovali, vyplývajú z rôznych štúdií a výročných správ spravidla inštitúcií Európskej únie.

Aký význam má uplatňovanie atypických druhov pracovného pomeru (pracovnej zmluvy), ktorými sú domácka práca a telepráca?

Domnievame sa, že ich význam sa dá kumulovať do nasledujúcich bodov: po prvé, ich uplatňovaním si zamestnanci môžu výhodnejším spôsobom zosúladiť súkromné a pracovné potreby, po druhé, napomáhajú využívať moderné (informačné) pracovné prostriedky, po tretie, zvyšujú podiel efektívne využitého pracovného času, po štvrté, zlepšujú organizáciu práce. Na druhej strane za nevýhodu možno považovať napr. určitú izoláciu zamestnanca od zamestnaneckého kolektívu.

7 ČLÁNOK 36 ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ústava Slovenskej Republiky (zákon č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov – ďalej aj ako „ÚSR“) si v roku 2012 pripomenula okružle jubileum – dvadsať rokov svojej existencie – a hoci v priebehu tohto obdobia bolo jej znenie niekoľkokrát novelizované, tzn. zákonodarcu realizoval postupne viaceré kroky vedúce k skvalitneniu jej obsahu, resp. odstraňoval rôzne teoreticko-aplikačné nedostatky, stále je možné na základe úvah *de lege lata* a *de lege ferenda* predkladať odôvodnené legislatívne návrhy na zmenu dikcie viacerých jej ustanovení.

V tejto súvislosti považujeme (s ohľadom na znenie článku 36) za najvýznamnejšie problémy tieto skutočnosti: po prvé [písm. a)], výška minimálnej mesačnej mzdy určená na základe zákona

¹¹ Pozri zákon č. 348/2007 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal Zákonník práce s účinnosťou od 1. septembra 2007.

¹² V roku 2002 však zástupcovia zamestnávateľov a zástupcovia zamestnancov podpísali v Bruseli na úrovni členských štátov tzv. Rámcovú dohodu o telepráci.

o minimálnej mzde a konkretizovaná nariadením vlády pre príslušný kalendárny rok pravdepodobne nie je v súlade s právom zamestnancov na odmenu za výkon závislej práce v rozsahu, ktorý im zaručuje za jej poskytovanie dosiahnutie dôstojnej životnej úrovne [tu je možné realizovať v zásade iba niektoré z týchto troch opatrení: 1) zrušiť zákon o minimálnej mzde a súvisiace vykonávacie pracovnoprávne predpisy (absolútne neodporúčame), 2) zrušiť znenie článku 36 písm. b) ÚSR (absolútne neodporúčame), 3) zosúladiť smerom *pro futuro* výšku minimálnej mzdy s právnou požiadavkou na dôstojnú životnú úroveň (odporúčame)], po druhé [písm. b)], právna požiadavka zákazu diskriminácie obsiahnutá v článku 36 ÚSR nadväzuje na článok 12 ÚSR – osobitnou formou by však mohol byť potvrdený presun tzv. dôkazného bremena na stranu odporcu (zamestnávateľa) v rámci pracovnoprávných a obdobných (ďalších) pracovných vzťahov, po tretie [písm. c)], už na úrovni ÚSR je zrejmé, že ochrana bezpečnosti a zdravia pri práci sa presadzuje iba vo vzťahu k „závislej práci“, a nie „práci“, ktorá môže byť predmetom vybraných zmluvných typov súkromného práva (napr. zmluvy o dielo), v tejto veci zvažujeme, či by bolo možné ustanovenia zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci „aktivovať“ v prostredí občianskeho alebo obchodného práva (podobne ako napr. pri zákone o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní), príp. či by novovytvorený duálny systém ochrany „závislej práce“ a „práce“ mohol byť potvrdený samotnou ÚSR, po štvrté [písm. d), e), f)], v pozitívnom slova zmysle je v ÚSR deklarované, ktoré voliteľné (fakultatívne) náležitosti právnych vzťahov pri výkone závislej práce si môžu účastníci konsenzuálne dotvárať za podmienky, že dodržia minimá alebo maximá stanovené príslušnými právnymi predpismi – zmieňované sociálno-právne záruky popri tom vytvárajú neopomenuteľné predpoklady, aby pracovný a súkromný (rodinný) život zamestnancov mohli vo vzájomnej nadväznosti koexistovať, po piate [písm. g)], právo na kolektívne vyjednávanie je priznané viacerým subjektom pracovnoprávných a obdobných (ďalších) právnych vzťahov, preto nemôže byť garantované iba zamestnancom, ako to vyplýva z dikcie analyzovaného ustanovenia článku 36 ÚSR.

8 ZÁVER

V spracovanom vedeckom článku sme sa zamerali na analýzu vybraných právnych inštitútov pracovného práva Slovenskej republiky, resp. príslušných systémových opatrení, a to najmä s ohľadom na perspektívy vývoja právnej úpravy smerom *pro futuro*.

Z tohto hľadiska sme skúmali viaceré konkrétne problémy (napr. skúšobnú dobu, minimálne mzdové nároky, znenie Ústavy Slovenskej republiky), ako aj niektoré spoločensko-právne problémy v širšom chápaní („zastreté“ pracovnoprávne vzťahy, nelegálna práca, nelegálne zamestnávanie, atypické formy zamestnávania).

Použitá literatúra:

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

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

Zákon č. 663/2007 Z. z. o minimálnej mzde v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 361/2012 Z. z., ktorým sa menil a doplňal Zákonník práce s účinnosťou od 1. januára 2013.

Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 257/2011 Z. z., ktorým sa menil a doplňal Zákonník práce s účinnosťou od 1. septembra 2011.

Internetové pramene: www.justice.gov.sk, www.ilo.org, www.eurofound.eu.int.

Kontaktné údaje:

JUDr. Michal Kuril, PhD.

michal.kuril@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia

Šafárikovo nám. č. 6

P. O. BOX 313

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika

SOCIÁLNA OCHRANA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V OBDOBÍ HOSPODÁRSKEJ KRÍZY

Zuzana Macková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Author of the article pays attention to the system of social protection from the perspective of the Social Security Law, its fundamental functions and principles. She provides an analysis of specific systems of social security concluding that despite the situation of crisis, in many areas, the protection and social aspect of social security is paradoxically not being reinforced, but as a result of deficit in public finances, weakened. This consequently contributes to further deepening of the crisis. In conclusion, the proposals de lege ferenda are being offered, calling for respect for law, fundamental rights in their integrity and values of human dignity, freedom, equality and solidarity - leading to the "queen of social values" - social justice, which shall also stimulate social progress and contribute to overcoming of the negative social impact of the crisis, if not the crisis as such.

Abstrakt: Autorka v článku venuje pozornosť systému sociálnej ochrany v Slovenskej republike z pohľadu práva sociálneho zabezpečenia a jeho základných funkcií a princípov. Približuje jednotlivé systémy práva sociálneho zabezpečenia s poukazom na to, že v mnohých prípadoch aj napriek kríze dochádza paradoxne nie k posilňovaniu sociálnej funkcie, ale z dôvodu veľkého deficitu verejných financií k jej neustálemu oslabovaniu, čo má za následok ďalšie prehĺbovanie krízy. V závere načrtáva riešenie de lege ferenda spočívajúce v rešpektovaní základných hodnôt života a práva ako takého, a to ľudskej dôstojnosti, slobody, rovnosti a solidarity ústiacej do "kráľovnej hodnôt", a to sociálnej spravodlivosti, čo sa nesporne prejaví aj v celospoločenskom rozvoji a zmiernení (až prekonaní, resp. odstránení) krízy.

Key words: crisis, globalization, neoliberalism, freedom, equality, solidarity, social justice, social protection, social security, human dignity

Kľúčové slová: kríza, globalizácia, neoliberalizmus, sloboda, rovnosť, solidarita, sociálna spravodlivosť, sociálne zabezpečenie, ľudská dôstojnosť, ochrana

ÚVOD

V európskom priestore aj v prvej dekáde 3.tisícročia bezprostrednú súčasť právnej a sociálnej kultúry tvorí sociálna politika. Jej základným atribútom je sociálna ochrana prostredníctvom ktorej sa v právnej forme realizujú hospodárske a sociálne práva občanov v závislosti od historických, filozofických, politických, sociologických, ale najmä od ekonomických podmienok. Sociálnu ochranu možno považovať za cieľ sociálnej politiky, ktorá na piedestál vyzdvihuje ľudsky dôstojný život každého jednotlivca. Dôkazom je vývoj najmä po 2. svetovej vojne, kedy v európskom priestore došlo k rozvoju industriálnej spoločnosti a tzv. „zlatému veku sociálneho štátu“,¹ ktorý sa v krajinách západnej Európy prejavoval realizáciou modelu sociálnej politiky prostredníctvom zabezpečenia ľudských (*občianskych*) práv štátom na prijateľnej úrovni s cieľom, aby sa každý občan cítil sociálne bezpečne a v krajinách východnej a strednej Európy išlo o prevzatie starostlivosti o občanov ako prejav ideológie redistributívneho chápania socializmu, čo sa prejavilo v reálnom sociálnom zabezpečení každého jednotlivca od narodenia až po smrť.² Uvedené obdobie

¹ ČAMBÁLIKOVÁ, M.: *Sociálne zabezpečenie v dobe sociálnej neistoty*. In: Priority sociálneho zabezpečenia. Materiály z vedeckej konferencie konanej v dňoch 8. a 9. novembra 2012 v Bratislave v rámci riešenia programu výskumu a vývoja APVV-0340-10 „Právo v dynamike spoločenského vývoja a jeho teoretické reflexie“. SAP Bratislava 2012, Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied. s. 20.

² TRÖSTER, P. a kolektív. *Právo sociálneho zabezpečení*. 3. aktualizované a doplnené vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2000, ISBN 80-7179-856-8. s. 3.

bolo typické rozvojom silných európskych národných štátov, ktoré až do 80. rokov 20. storočia boli označované zároveň aj za štáty sociálne, resp. štáty „sociálnych istôt“. Koncept sociálneho občianstva ako nárokovych a nescudziteľných sociálnych práv predstavuje jadro sociálneho štátu.

Takmer štyridsať rokov (v období od roku 1945 až do začiatku 70.rokov 20.storočia) sa zdalo, že sa vynašiel liek na cyklické krízy kapitalizmu, aj na nezamestnanosť, avšak v krajinách západnej Európy už od začiatku 70. rokov minulého storočia v dôsledku ropných kríz sa začala prejavovať vysoká nezamestnanosť, ktorá vo svojej podstate trvá do dnešných dní.³ Prechod k postindustriálnej spoločnosti spojený s rozvojom globalizácie a prudkým nárastom úlohy finančného sektora v 90. rokoch minulého storočia sa zákonite prejavil aj vo sfére sociálnej ochrany. Zdá sa, že sa naplnili skeptické slová R. Dahrendorfa, ktorý vo svojom stanovisku k tzv. tretej ceste prezentovanej britským premiérom T. Blairom a nemeckým kancelárom G. Schröderom konštatoval, že „komunizmus skrachoval a sociálna demokracia sa vyčerpala.“⁴ Zdá sa, akoby sociálny konsenzus, ktorý sa plne rešpektoval pri zrode sociálneho štátu (najmä po 2.svetovej vojne), vyprchal.

Po roku 1989 sa nielen u nás, ale v celej východnej a strednej Európe presadzovali do popredia myšlienky neoliberalizmu prezentované R. Reaganom a M. Thatcherovou pod názvom tzv. Washingtonského konsenzu. Prejavili sa v nástupe korporatívneho kapitalizmu, „v zásadnom rozšírení privatizácie vo väzbe na transformáciu štátneho hospodárstva na súkromné, v okresaní sociálnych funkcií štátu, vo vyvíjaní tlaku na zmenu funkcií odborov, čo sa prejavilo odklonom od ovplyvňovania mzdového vývoja k zvyšovaniu miezd smerom iba k zachovaniu pracovných miest vzhľadom na prebiehajúci proces outsourcingu, offshoringu, rozsiahlou deindustrializáciou a obrovským nárastom úlohy nadnárodných (transnacionálnych) korporácií.“⁵ Východný blok sa najmenej po dobu desiatich rokov stal stabilizačným faktorom pre udržanie zamestnanosti v Európskej únii, ako aj obchodným odbytiskom pre riešenie krízy z nadvýroby v západných ekonomikách. Liberalizácia mala za následok dereguláciu podnikovej a finančnej sféry, čo sa prejavilo vo virtuálnej bubline finančného sektora, následne v hypotekárnej a technologickej bubline, ktoré boli produktom špekulatívnych obchodov realizovaných cez finančný sektor. V období rokov 2002 až 2006, kedy sa vo všeobecnosti hovorilo ešte o ekonomickom raste (najmä u nás na Slovensku – tzv. tiger Európy), ktorý sa zdal nekonečný a bezbrehý, došlo k skrytému zväčšeniu zadlžovania obyvateľstva (nielen v USA, ale aj v Európe - najmä západnej) z dôvodu stagnácie miezd, rastu spotreby prostredníctvom rôznych foriem úverovania a najmä k zníženiu sociálnych výdavkov,⁶ čoho svedkom sme sa stali aj na Slovensku nielen po roku 1989, ale najmä po prijatí reforiem v sociálnej oblasti účinných od 1. januára 2004 a samozrejme po vypuknutí celosvetovej veľkej depresie spojenej s pádom banky Lehman Brothers 15.septembra 2008.

1 OBDOBIE PO ROKU 1989 AŽ 1992

Po novembri 1989 na území bývalého Československa sa uskutočnili zásadné spoločenské zmeny, ktoré sa dotkli nielen oblasti politickej a ekonomickej, ale i sociálnej. V tomto období **sociálne zabezpečenie pozostávajúce zo systému dôchodkového zabezpečenia, nemocenského poistenia, štátnych sociálnych dávok a sociálnej starostlivosti bolo založené na štátnom paternalizme a financované zo štátneho rozpočtu prostredníctvom daňového systému.** Od polovice roku 1990 do polovice roku 1992 bol vypracovaný scénar sociálnej reformy, ktorý vychádzal z teórie Friedmana, von Hayeka, Nozicka s maximalizáciou úlohy trhu a redukciou úlohy štátu na minimum. Cieľom tejto sociálnej reformy bola najmä podpora ekonomickej reformy. Výkon sociálneho zabezpečenia sa začal realizovať prostredníctvom orgánov štátnej Správy sociálneho zabezpečenia.⁷ Demonopolizácia smerujúca k pluralizácii subjektov pôsobiacich v

³ MAREŠ, P.: *Nezaměstnanost jako sociální problém. Sociologické nakladatelství, Praha 1994, ISBN 80-901424-9-4. s.40-41. Napr. v Holandsku miera nezamestnanosti v rokoch 1982 až 1983 dosiahla rovnakú mieru ako v 30. rokoch 20. storočia. Každý siedmy Holanďan mal osobnú skúsenosť s vlastnou nezamestnanosťou dlhšou ako 1 rok.*

⁴ VEČEŘA, M.: *Sociální stát – východiska a přístupy.* Praha, 1993, ISBN 80-901424-6-X, s. 44.

⁵ STANĚK, P.: *Liberálna revolúcia a globálny vývoj.* In: Paradigmy budúcich zmien v 21. storočí. Európa, Slovensko – súvislosti globálneho ekonomického a mierového potenciálu. Zborník statí. Bratislava 2013, ISBN 978-80-7144-212-7. s. 20

⁶ Op. cit. v pozn.4, s. 21-23.

⁷ Pozri zákon SNR č. 543/1990 Zb.

sociálnej sfére sa prejavila vo výkone sociálnej starostlivosti pôsobením neštátnych subjektov.⁸ V rokoch 1990 až 1993 bolo prijatých viacero významných právnych noriem, ktorými boli zavedené aj nové sociálne dávky. Napr. v oblasti štátnych sociálnych dávok došlo k zavedeniu novej dávky, a to rodičovského príspevku,⁹ ktorým došlo k úplnému zrovnoprávneniu postavenia rodičov dieťaťa, t.j. matky i otca vo veci starostlivosti o malé deti od ich najútlejšieho veku. (*Do tohto dňa sa poskytoval tzv. materský príspevok iba matkám dieťaťa*). V oblasti dôchodkového zabezpečenia bol zrušený inštitút osobných dôchodkov,¹⁰ stanovili sa podmienky a spôsoby pravidelného zvyšovania dôchodkov¹¹ a od 1. augusta 1991 bol zavedený vdovecký dôchodok¹² ako obligatórna dávka dôchodkového zabezpečenia. Do sociálneho zabezpečenia bolo zahrnuté aj sociálne zabezpečenie samostatne zárobkovo činných osôb (*d'alej len „SZČO“*).¹³ Najväčší význam v sociálnej oblasti na vybudovanie záchranej sociálnej siete pre obyvateľstvo, ktoré sa dostalo na prah biedy a chudoby z dôvodu neschopnosti postarať sa o seba vlastnými silami, malo zavedenie nového inštitútu „životného minima“,¹⁴ ktorým sa určila spoločensky uznaná minimálna hranica príjmov nevyhnutná pre spoločne hospodáriacu domácnosť určitej veľkosti a zloženia k uspokojovaniu základných životných potrieb. **Životné minimum bolo zložené z dvoch súm**, a to zo sumy na zabezpečenie výživy a ostatných osobných potrieb občana, ktorá bola určená podľa veku posudzovanej osoby a sumy potrebnej na zabezpečenie nevyhnutných nákladov na domácnosť, ktorá bola určená podľa počtu osôb žijúcich v domácnosti. Právna úprava životného minima vychádzala z neodňateľných a nescudziteľných prirodzených práv človeka a občana, ktoré predstavovali dedičstvo antickej kultúry rozvíjanej osvieteniskými filozofmi zakotvenými v základných dokumentoch revolúcie 18. storočia a obsiahnuté aj v základných dokumentoch štátov Európy, t.j. vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv (1948), v Listine základných práv a slobôd¹⁵, Ústavách¹⁶ jednotlivých štátov Európy, (*ako aj neskôr v Európskej sociálnej charte*). Plošný univerzalistický model sa mal nahradiť zavedením modelu preferujúceho adresné poskytovanie dávok v závislosti od potrieb odkázaného obyvateľstva na základe testovania príjmovej úrovne oprávnenej osoby a jej rodiny. V tomto období sa prvýkrát po 2. svetovej vojne na našom území (*i v celej strednej a východnej Európe*) začal riešiť aj vznikajúci a narastajúci problém nezamestnanosti¹⁷ zavedením úradov práce, poskytovaním podpory v nezamestnanosti v závislosti od počtu odpracovaných rokov a od dosiahnutého veku.

2 OBDOBIE OD ROKU 1993 DO ROKU 2003

Slovenská republika sa zaradila k zvrchovaným demokraciám a nadviazala na európsky sociálne orientovaný model trhovej ekonomiky, čo je obsiahnuté v článku 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky“. Avšak prechod k trhovej ekonomike (*t.j. od štátneho majetku do súkromných rúk – ku kapitalizmu*) nebol bezbolestný. Ba naopak. Výsledkom bola cenová liberalizácia, ktorej následkom bol enormný nárast cien základných potrieb a verejných služieb pre obyvateľstvo (*potravín, energií – vody, stočného, elektriny, plynu, poplatky za zdravotnícke služby, školské služby, cestovné, atď.*), zníženie životnej úrovne väčšiny obyvateľstva a najmä masívny nárast nezamestnanosti (*cca 400 000*). Najväčšie podniky sa v období 90. rokov minulého storočia dostali do rúk domácich subjektov, ktorí ich začiatkom 3. tisícročia predali zahraničným investorom (*napr. Slovnaft, VSŽ Košice – USS Košice, atď.*).

Základným koncepčným zámerom transformácie sociálneho zabezpečenia v SR bola snaha vytvoriť sociálne spravodlivý systém sociálneho zabezpečenia založený na osobnej participácii občana, sociálnej solidarite a garancii štátu. Predpokladalo sa, že občania budú schopní postarať sa o seba sami prostredníctvom ekonomickej aktivity. **Príjem zo zárobkovej činnosti mal predstavovať základnú sociálnu istotu. Za najúčinnnejšie sociálno-politické opatrenie ako zdroja obživy sa malo považovať poskytnutie práce.** V prípade konkrétnych

⁸ Pozri zákon č. 235/1992 Zb.

⁹ Pozri zákon č. 382/1990 Zb. o rodičovskom príspevku

¹⁰ Pozri zákon č. 110/1990 Zb.

¹¹ Pozri zákon č. 46/1991 Zb. o zvyšovaní dôchodkov

¹² Pozri zákon č. 306/1991 Zb.

¹³ Pozri zákon č. 110/1990 Zb.

¹⁴ Pozri zákon č. 463/1991 Zb. o životnom minime

¹⁵ Pozri zákon č. 23/1991 Zb.

¹⁶ Čl. 15 Ústavy SR – právo na život a čl. 19 Ústavy SR – právo na ľudsky dôstojný život

¹⁷ Pozri zákon č. 1/1992 Zb. o zamestnanosti

spoločensky uznaných životných situácií sa mala občanom poskytnúť podpora zo strany štátu a v prípade stavu hmotnej, resp. sociálnej núdze sa im mali podľa Ústavy Slovenskej republiky (čl. 15, 19, 39) zabezpečiť základné životné podmienky (tj. jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie).

Po roku 1993 sa Slovenská republika snažila priblížiť v oblasti sociálnej ochrany ku krajinám EÚ a vybudovať tri základné systémy, a to **sociálne poistenie, sociálnu podporu a sociálnu pomoc**, ktoré zabezpečujú v zásade celú populáciu v rôznych fázach životného cyklu – tj. od narodenia až po smrť.

Za základ pre zabezpečenie ochrany všetkého ekonomicky činného obyvateľstva v produktívnom veku (i v poproduktívnom veku) a ich rodín v období straty príjmu z ekonomickej činnosti v prípade vzniku sociálnych udalostí vzniknutých z dôvodu choroby, invalidity, tehotenstva, materstva, ošetrovania chorého člena rodiny, starostlivosti o malé dieťa, pracovného úrazu, choroby z povolania, nezamestnanosti, staroby, platobnej neschopnosti zamestnávateľa, atď. sa v európskom priestore považuje **system sociálneho poistenia**. Je založený na **príspevkovom princípe**, t.j. taxatívne vymedzené (zväčša ekonomicky činné) subjekty majú povinnosť platiť príspevky, inými slovami "poistné". **Hlavným zámerom je snaha, aby ekonomicky činné subjekty v čase sociálnych udalostí so svojimi rodinami sa neprepadli do stavu hmotnej núdze** - t.j. do biedy a chudoby, ktorý sa rieši prostredníctvom systému sociálnej pomoci financovaného zo štátneho rozpočtu.

Prostredníctvom systému sociálneho povinného poistenia **sa zabezpečuje** sociálna ochrana obyvateľstva **poskytovaním dávok** (napr. nemocenského, materského, ošetrovného, dávky v nezamestnanosti, starobného dôchodku, invalidného dôchodku, vdovského dôchodku, sirotského dôchodku, dávky v nezamestnanosti, dávka garančného poistenia, atď.) počas sociálnych udalostí, **výška ktorých sa priamo odvíja v závislosti od predchádzajúcej pracovnej aktivity jednotlivca a dosahovaného príjmu (zárobku, mzdy, platu)**. Do roku 2003 išlo na Slovensku o prejav „primeraného“ hmotného zabezpečenia (tj. v intenciách čl. 39 ods. 1 Ústavy SR, ktorý vychádza z ratifikovaných dohovorov MOP č. 130/1969 a č. 128/1967)¹⁸ napr. počas krátkodobej alebo dlhodobej pracovnej neschopnosti, keď nemožno získať prostriedky na obživu z príjmu zo zárobkovej činnosti, ako aj o prejav základných princípov sociálneho poistného systému, a to princípu **sociálnej spravodlivosti a sociálnej solidarity**.

Pre priebežný (t.j. základný) systém **sociálneho poistenia** je v Európe typická **všeobecná povaha systému (univerzalita)**. Predpokladalo sa, že základný všeobecný systém sociálneho poistenia bude aj na Slovensku existovať spoločne pre všetky ekonomicky, resp. aj pre neekonomicky (napr. žiakov SŠ a študentov VŠ) aktívne skupiny osôb bez zreteľa na formu a druh pracovnej (ekonomickej) aktivity (napr. aj pre policajtov, profesionálnych vojakov, atď.).¹⁹ Vznik poistenia závisí priamo na základe zákonom ustanovených právnych skutočností a do roku 2000 **platila obligatornosť vzniku poistenia**, avšak **od roku 2001 neplatí v prípade začínajúcich SZČO**. Ďalšími základnými znakmi sú **priebežné financovanie**, ktorému zodpovedá systém priebežnej realizácie jednotlivých plnení, **štátna garancia nárokov účastníkov systému, neziskový princíp** (t.j. neregulované podnikateľské aktivity nositeľov poistenia sú zákonom absolútne vylúčené) a **pomerne široko uplatňovaná štátna ingerencia na základe zákona (ktorá sa však neustále znižuje a najviac sa znížila od roku 2004)**.

Významným medzníkom bola komplexná daňová reforma uskutočnená k 1. januáru 1993,²⁰ v intenciách ktorej došlo taktiež k prechodu od štátneho sociálneho zabezpečenia k systému **verejnoprávneho sociálneho poistenia**. Bola zriadená **Národná poisťovňa ako verejnoprávna inštitúcia** na vykonávanie **nemocenského poistenia, dôchodkového zabezpečenia a**

¹⁸ Napr. výška nemocenských dávok má byť najmenej vo výške 60 % priemernej mzdy v národnom hospodárstve, resp. mzdy nekvalifikovaného robotníka – t.j. minimálnej mzdy a výška napr. starobného i sirotského dôchodku má byť najmenej vo výške 45 % priemernej mzdy v národnom hospodárstve, resp. mzdy nekvalifikovaného robotníka – t.j. minimálnej mzdy.

¹⁹ Na Slovensku sa princíp univerzality rešpektoval do roku 2000. Avšak ozbrojené zložky od roku 1998 majú osobitný režim sociálneho poistenia a v súčasnosti ide o zákon č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²⁰ Pozri zákon č. 286/1992 Zb.

zdravotného poistenia²¹ a Fond zamestnanosti.²² Avšak od 1. januára 1995 nástupcom Národnej poisťovne sa stala **Sociálna poisťovňa²³** ako **verejnoprávna inštitúcia na vykonávanie nemocenského poistenia a dôchodkového zabezpečenia** a Všeobecná zdravotná poisťovňa ako verejnoprávna inštitúcia na vykonávanie zdravotného poistenia.²⁴

Pri platení poisťného do Národnej poisťovne bol zakotvený **princíp sociálnej solidarity,**²⁵ ktorý sa prejavil v určení **najnižšieho vymeriavacieho základu vo výške minimálnej mzdy,** ktorá v tom období bola **v sume 2 200 Sk mesačne** a v určení **najvyššieho vymeriavacieho základu,** ktorý bol ustanovený **vo výške 30-násobku minimálnej mzdy,** tj. **v sume 66 000 Sk mesačne.** Uvedeným ustanovením sa mal naplniť **princíp sociálnej spravodlivosti a sociálnej solidarity** z dôvodu výšky dosahovaných príjmov a zabezpečenia širších vrstiev obyvateľstva podľa rovnakých pravidiel. Uvedené **maximum vymeriavacieho základu sa znížilo na 8-násobok minimálnej mzdy** s odôvodnením, že SZČO a spolupracujúce osoby, tj. malí a strední podnikatelia potrebujú na rozvíjanie svojich aktivít určité časové obdobie, po ktoré by sa im mali poskytovať nielen daňové úľavy, ale aj úľavy v oblasti platenia poisťného do verejnoprávnych fondov. Zároveň treba otvorene poukázať na skutočnosť, že väčšina SZČO si platila (*a aj naďalej platí poisťné*) z najnižšieho vymeriavacieho základu. Taktiež aj v tomto období už došlo k zníženiu platenia poisťného zo strany štátu, napr. „z 80 % z minimálnej mzdy 2 450 Sk v roku 1995 na 55 % v roku 1996, na 10 % z 2 450 Sk v roku 1997 a na 15 % z 2 700 Sk v rokoch 1998 a 1999, takže len v porovnaní s platbami poisťného prepočítanými z 80 % vymeriavacieho základu sa znížili o viac ako 13 miliárd Sk“.²⁶

Systém sociálneho poistenia od 1. januára 1997 bol doplnený o ďalšiu verejnoprávnu inštitúciu, a to o **Národný úrad práce²⁷** na vykonávanie poistenia v nezamestnanosti a realizáciu aktívnej a pasívnej politiky zamestnanosti. V tomto období **úrazové poistenie** naďalej vykonávala Slovenská poisťovňa, a.s. na komerčnom princípe (*do 31.marca 2002*) a **od 1.apríla 2002** priebežný poisťný systém bol dotvorený systémom úrazového poistenia, ktorý **začala vykonávať Sociálna poisťovňa.**

Avšak až **do 30. apríla 2000 absentovala právna úprava garančného poistenia.**²⁸ Táto skutočnosť do značnej miery mala **veľmi nepriaznivý vplyv na životnú úroveň mnohých zamestnancov a ich rodinných príslušníkov najmä v období rokov 1992 až 1999** z dôvodu transformácie slovenskej ekonomiky, ktorá v procese malej a veľkej privatizácie bola poznačená platobnou neschopnosťou mnohých zamestnávateľských subjektov. **Sociálna ochrana ekonomicky činného obyvateľstva,** ktoré sa nie z vlastnej viny, ale v dôsledku prebiehajúcej ekonomickej transformácie dostávalo do ťažkých nepriaznivých životných situácií, **v období rokov 1993 až 1999 nebola dostatočná a komplexná, ba dokonca možno hovoriť o jej zlyhaní. V dôsledku nedostatočnej sociálnej ochrany najmä v období platobnej neschopnosti zamestnávateľských subjektov, ktoré vo väčšine prípadov zanikli, resp. skončili bez majetku, sa cca 10 % ekonomicky činného obyvateľstva prepadlo do systému sociálnej pomoci, tj. do biedy a chudoby.**

Systém sociálneho poistenia bol **od 1.júla 1996 doplnený ďalším systémom doplnkového dôchodkového poistenia.**²⁹ V roku 1996³⁰ došlo na Slovensku k zavedeniu tzv. jednotnej štatutárnej minimálnej mzdy, čo možno hodnotiť pozitívne.

²¹ Pozri zákon NR SR č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia

²² Pozri zákon NR SR č. 10/1993 Z.z. o Fonde zamestnanosti

²³ Pozri zákon NR SR č. 274/1994 Z. z. o Sociálnej poisťovni

²⁴ Pozri zákon NR SR č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia a o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne

²⁵ Pozri § 22 zákona NR SR č. 7/1993 Z. z. o zriadení Národnej poisťovne a o financovaní zdravotného poistenia, nemocenského poistenia a dôchodkového poistenia

²⁶ Neznáme vo vyriešenej rovnici. Dve časti rokovania správnej rady Sociálnej poisťovne. Národné poistenie č. 12/1999, s. 3-4.

²⁷ Pozri zákon NR SR č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti

²⁸ Bližšie pozri: MACKOVÁ, Z.: Dvadsať rokov transformácie sociálneho zabezpečenia. Právny obzor č. 1/2011, ročník 94, s. 33.

²⁹ Pozri zákon č.123/1996 Z. z. o doplnkovom dôchodkovom poistení, ako aj bližšie op.cit. v pozn.28, s. 30.

³⁰ zákon NR SR č. 90/1996 Z.z. o minimálnej mzde účinný od 1.apríla 1996

K najväčšej disproporcii v systéme sociálneho poistenia vykonávaného Sociálnou poisťovňou došlo v období **od 1.januára 1998 do 31.decembra 2003** z dôvodu odpojenia platenia poistného od aktuálnej výšky minimálnej mzdy v prípade SZČO a spolupracujúcich osôb, čím sa vyšlo v ústrety podnikateľskej sfére. Vzhľadom na to možno hovoriť o **porušení princípu solidarity, najmä princípu sociálnej spravodlivosti z dôvodu nerešpektovania rovnosti subjektov pred zákonom pri plnení zákonom stanovených povinností, ako aj o oslabovaní princípu participácie pri platení poistného a to aj zo strany štátu, ktorého platby za poistencov štátu sa neustále znižovali.**³¹

Ďalšou časťou sociálnej ochrany, resp. práva sociálneho zabezpečenia bol **system štátnej sociálnej podpory – tzv. štátne sociálne dávky.** Od **1.septembra 1994** sa **prídavky na deti a príplatok** k prídavkom na deti pretransformovali z dávky nemocenského poistenia na štátne sociálne dávky, ich výška sa odvodzovala od životného minima a princíp sociálnej spravodlivosti vychádzal zo zásady „každému podľa jeho potrieb“, čo znamenalo, že prídavky na deti i príplatok k prídavkom na deti sa **až do 31.decembra 2003** poskytovali **adresne na základe testovania (tj. zisťovania) príjmu rodiny.** Táto skutočnosť mala za následok, že zamestnanci v pracovnom pomere v rozpočtových a príspevkových organizáciách, ani SZČO s príjmami na úrovni cca priemernej mzdy v národnom hospodárstve³² nárok na prídavky na deti a príplatok nemali a tzv. stredná vrstva sa začala prepadávať na úroveň subjektov ekonomicky aktívnych s príjmom vo výške menej ako bola priemerná mesačná mzda v hospodárstve, alebo na úrovni cca minimálnej mzdy,³³ ako aj subjektov evidovaných na úrade práce, ekonomicky neaktívnych či už z objektívnych alebo subjektívnych dôvodov, pretože uvedené štátne sociálne dávky – tj. prídavky poberali len tieto subjekty s najnižšími príjmami, resp. bez príjmov z ekonomickej aktivity. Základná zmena nastala **od 1.novembra 1997**, kedy **sa zvýšili sumy životného minima**³⁴ ako základného inštitútu na určovanie výšky štátnych sociálnych dávok, najmä prídavkov na deti a príplatku k prídavku na deti, ako aj rodičovského príspevku, dávok pestúnskej starostlivosti a zaopatrovacieho príspevku.

Systém sociálnej starostlivosti sa pretransformoval na **system sociálnej pomoci**³⁵ a došlo aj ku **kvalitatívnej zmene v konštrukcii životného minima**, ktoré už **nepozostávalo z dvoch súm**, ale bola ustanovená iba jedna suma na riešenie hmotnej núdze, napr. pre plnoletú fyzickú osobu vo výške 3 000 Sk mesačne, atď. Filozofia tohto systému vychádzala z článku 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého „Každý, kto je v hmotnej núdzi, má právo na takú pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných podmienok“. V zmysle tohto článku bol určený aj osobný rozsah sociálnej pomoci, ktorá sa neobmedzovala iba na občanov Slovenskej republiky, ale poskytovala sa „každému“, tj. aj cudzincovi, osobe bez štátnej príslušnosti, utečencovi, odídencovi atď. Základnými životnými podmienkami boli jedno teplé jedlo denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie (*nie bývanie, čo možno považovať za problém aj z dôvodu znenia napr. Všeobecnej deklarácie ľudských práv – čl. 25 zakotvujúci právo každého ...na výživu, šatstvo, byt..*). Zákonná úprava rozlišovala hmotnú a sociálnu núdzu, pričom **hmotnú núdzu skúmala z objektívnych a subjektívnych dôvodov.**³⁶

V roku 1999 vznikla najväčšia diskrepancia v systéme sociálneho zabezpečenia z dôvodu, že suma životného minima pre plnoletú fyzickú osobu³⁷ bola ustanovená vo výške 3 000 Sk a v tej istej sume bola ustanovená výška minimálnej mzdy zamestnanca v pracovnom pomere na ustanovený týždenný pracovný čas, tj. v prípade ekonomickej aktivity. Znamenalo to, že človek ekonomicky neaktívny dostal sociálnu dávku vo výške (*v čistom*) 3 000 Sk, avšak človek ekonomicky aktívny dostal (*v čistom*) po odpočítaní dane z príjmu a poistného cca iba 2 450 Sk

³¹ Bližšie op.cit. v pozn. 28, s. 30 – 32.

³² Výška priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve SR v roku 1994 bola 6 294 Sk, v roku 1995 bola 7 195 Sk, v roku 1996 bola 8 154 Sk, v roku 1997 bola 9 226 Sk, v roku 1998 bola 10 003 Sk, v roku 1999 bola 10 728 Sk, v roku 2000 bola 11 430 Sk, v roku 2001 bola 12 365 Sk, v roku 2002 bola 13 511 Sk a v roku 2003 bola 14 365 Sk.

³³ Výška minimálnej mesačnej mzdy na Slovensku v roku 1994 bola 2 450 Sk, v roku 1995 bola taktiež 2 450 Sk, v roku 1996 bola do 31.marca 1996 vo výške 2 450 Sk a od 1.apríla 1996 do 31.decembra 1997 bola vo výške 2 700 Sk, v roku 1998 do 31. marca 1999 bola vo výške 3 000 Sk a od 1.apríla 1999 bola vo výške 3 600 Sk.

³⁴ zákon č. 278/1997 Zb.

³⁵ zákon č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 1998

³⁶ Bližšie op.cit. v pozn. 28, s. 34 – 35.

³⁷ Od 1.júla 1998

mesačne, čo malo za následok **opätovne prepád časti** (tzv. strednej vrstvy ekonomicky činného) **obyvateľstva na hranicu biedy a chudoby**, tj. do hmotnej núdze.

3 OBDOBIE ROKOV 2004 - 2012

Od 1. januára 2004 sa v sociálnom zabezpečení uskutočnila významná reforma³⁸, najmä systému sociálneho poistenia. Ale išlo naozaj o reformu ?

Od 1. júla 2003 mal nadobudnúť účinnosť **nový zákon o sociálnom poistení**,³⁹ avšak jeho účinnosť sa posunula až na 1. január 2004. Tento zákon však **nikdy nenadobudol účinnosť**, pretože ešte pred nadobudnutím účinnosti tohto zákona bol vypracovaný a schválený **úplne nový reformný zákon**, a to **zákon č.461/2003 Z.z. o sociálnom poistení (ďalej len „zákon o sociálnom poistení“)**.⁴⁰ Zákon o sociálnom poistení zaviedol **nový rozsah sociálneho poistenia**, ktorý pozostával z **nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia (ktoré sa rozčlenilo na starobné poistenie a na invalidné poistenie), úrazového poistenia, garančného poistenia a poistenia v nezamestnanosti**, ako aj nové vymedzenie účelu, financovania a organizáciu sociálneho poistenia. **Vytratil sa verejnoprávny charakter Sociálnej poisťovne a došlo jednoznačne k posilneniu zástupcov štátu (paradoxne v čase liberálnej druhej vlády M. Dzurindu).**

Osobný rozsah sociálneho poistenia sa zúžil⁴¹, zaviedol sa **nový inštitút „prerušenia“** povinného nemocenského poistenia, povinného dôchodkového poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti, napr. od 11. dňa potreby ošetrovania chorého dieťaťa, manžela, manželky, resp. pri čerpaní neplateného voľna, atď., čo v podstate znamená **zánik poistného pomeru a minimálny vymeriavací základ sa opätovne napojil na úroveň výšky minimálnej mzdy**, tj. aj pre SZČO, avšak zanikol pojem „spolupracujúcej osoby.“ Zaviedla sa **tzv. obmedzená solidarita pri určení najvyšších vymeriavacích základoch** na jednotlivé druhy sociálneho poistenia.⁴² Zamestnávateľom sa znížili aj sadzby poistného na nemocenské poistenie, ako aj na starobné poistenie.⁴³ **Odklon od štátneho paternalizmu** sa prejavil aj vo veľkom **znižení okruhu subjektov**, za ktorých platil poistné na dôchodkové poistenie, t.j. na starobné a invalidné poistenie štát.⁴⁴ Od 1.januára 2004 (*až do súčasnosti*) **SZČO pri začatí podnikateľskej činnosti nemá povinnosť platiť poistné na nemocenské poistenie a na dôchodkové poistenie**. Táto povinnosť SZČO môže vzniknúť (*ale nemusí*) až od 1.júla nasledujúceho kalednárneho roka, ak jej

³⁸ KLIMEŠ, L.: *Slovník cizích slov*. Praha 1981 - str. 595, Akademický slovník cudzích slov – Academia, Praha 1997, str. 652 – Reforma je úprava, zmena, premena nejakého stavu, poriadku, najmä verejného zariadenia smerujúca k jeho zlepšeniu, ktorá sa však nedotýka jeho podstaty.

³⁹ zákon č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení

⁴⁰ zákon č.461/2003 Z. z. o sociálnom poistení - účinný od 1. januára 2004

⁴¹ Bližšie op.cit. v pozn. 28, s. 36 - 37.

⁴² Maximálna výška najvyššieho vymeriavacieho základu na nemocenské poistenie a na garančné poistenie sa ustanovila ako 1,5-násobok a na dôchodkové poistenie a na poistenie v nezamestnanosti ako 3-násobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve za predchádzajúci kalendárny rok určenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky, pričom táto výška sa používala od 1. júla bežného kalendárneho roka do 30. júna nasledujúceho kalendárneho roka. Pozri: MACKOVÁ, Z.: *Právo sociálneho zabezpečenia – osobitná časť. Poistný systém v Slovenskej republike s príkladmi*. Heuréka, 2012, ISBN 978-80-89122-77-6, s.96 – 97.

⁴³ Z 3,4 % na 1,4 %, t.j. o 2 % z dôvodu, že počas prvých desať dní dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnancovi od 1.januára 2004 začal zamestnávateľ poskytovať novú sociálnu dávku v zmysle zákona č. 462/2003 Z. z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov, t.j. náhradu príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti. Zamestnávateľ platil poistné na starobné poistenie vo výške 16 %, povinne dôchodkovo poistená SZČO, dobrovoľne dôchodkovo poistená osoba, štát a Sociálna poisťovňa vo výške 20 % a zamestnanec vo výške 4 %. Na invalidné poistenie zamestnanec a zamestnávateľ platil (a naďalej platí) poistné vo výške 3 %, povinne dôchodkovo poistená SZČO, dobrovoľne dôchodkovo poistená osoba a štát vo výške 6 %.

⁴⁴ Napr. iba za osoby, ktoré sa osobne, celodenne a riadne starali o dieťa vo veku do šiestich rokov veku alebo o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom do siedmich rokov jeho veku, o osoby, ktoré nepoberali invalidný dôchodok, a osobne a celodenne a riadne sa starali o dieťa vo veku do šiestich rokov veku alebo o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom do siedmich rokov jeho veku, o občanov, ktorí vykonávali základnú službu, náhradnú službu, zdokonaľovaciu službu alebo o občanov vykonávajúcich civilnú službu.

(hrubý) príjem z podnikania alebo výnos súvisiaci s podnikaním a s inou samostatnou zárobkovou činnosťou je vyšší ako 12-násobok minimálneho vymeriavacieho základu.⁴⁵

Zamestnancom od 1.januára 2004 vzniká nárok od prvého dňa dočasnej pracovnej neschopnosti na novú dávku, a to na náhradu príjmu,⁴⁶ ktorú im vypláca zamestnávateľ a až od 11.dňa dočasnej pracovnej neschopnosti do jej skončenia, najdlhšie do uplynutia 52.týždňa od vzniku dočasnej pracovnej neschopnosti majú nárok na dávku nemocenského poistenia, a to na nemocenské,⁴⁷ ktoré vypláca Sociálna poisťovňa. Výška nemocenských dávok predstavuje iba **55% denného vymeriavacieho základu**. Vzhľadom na to možno konštatovať, že dĺžka poskytovania nemocenských dávok (*nemocenského, materského, ošetrovného a vyrovnávacej dávky*) je štandardná, avšak ich výška z pohľadu medzinárodných záväzkov, ako aj Ústavy SR je otázná.⁴⁸

Vzhľadom na to, výška jednotlivých dávok najmä pre nízkopríjmové skupiny obyvateľstva (*t.j. s mesačnými príjmami nižšími ako bola výška priemernej mesačnej mzdy v roku 2005, t.j. nižšími ako cca 16 000 Sk mesačne*) je neprimerane nízka a v prípade sociálnej udalosti (*napr. choroby, ošetrovania člena rodiny, atď.*) neumožňuje zabezpečovať základné životné potreby (*stravy, bývania, ošatenia, elektrickej energie, vodného a stočného*).⁴⁹

Od 1.augusta 2006 došlo k veľmi tvrdému sprísneniu (resp. zhoršeniu) podmienok pre vznik nároku na materské najmä v prípade zmeny pracovného statusu, t.j. zo zamestnanca na SZČO alebo opačne a išlo o **najtvrdšiu právnu úpravu podmienok nároku materského v európskom priestore.**⁵⁰

Zmeny značného rozsahu boli prijaté aj v systéme dávok dôchodkového poistenia. Od 1.januára 2004 pri priznávaní dávok dôchodkového poistenia sa zohľadňoval **viac princíp zásluhovosti**⁵¹ a postupne sa vytrácal (*resp. oslaboval*) sociálny princíp. Bol zavedený **nový druh dôchodku**, a to **predčasný starobný dôchodok**,⁵² čiastočne sa zmenila aj definícia **invalidity**

⁴⁵ Od 1.januára 2004 do 31.decembra 2010 to bola výška minimálnej mzdy zamestnanca v pracovnom pomere a od 1.januára 2011 to bolo 44,2 % priemernej mzdy v hospodárstve SR za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádzal kalendárnemu roku, za ktorý sa platilo poistné a od 1.januára 2013 do 31.decembra 2013 ide o 50 % priemernej mzdy v hospodárstve SR za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádzal kalendárnemu roku, za ktorý sa platilo poistné.

⁴⁶ zákon č. 462/2003 Z.z. o náhrade príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnanca a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

⁴⁷ zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

⁴⁸ Bližšie op.cit. v pozn. 28, s. 39 – 40.

⁴⁹ Napr.

- **zamestnanec s minimálnou mzdou mal v roku 2005 nárok na nemocenské vo výške cca 3 276 Sk mesačne** – pozn. berieme do úvahy mesiac s 31. dňami - čo bolo oproti právnej úprave platnej a účinnej do 31.12.2003 **nižšie o 2 281 Sk mesačne**,
- **zamestnanec s mesačným príjmom vo výške 8 000 Sk mesačne, mal v roku 2005 nárok na nemocenské vo výške 4 237 Sk mesačne** - čo je oproti právnej úprave platnej a účinnej do 31.12.2003 **nižšie o 2 798 Sk mesačne**,
- **zamestnanec s mesačným príjmom vo výške 15 000 Sk mesačne, mal v roku 2005 nárok na nemocenské vo výške 7 943 Sk mesačne** - čo je oproti právnej úprave platnej a účinnej do 31.12.2003 **vyššie o 908 Sk mesačne**,
- **zamestnanec s mesačným príjmom vo výške 20 000 Sk mesačne, mal v roku 2005 nárok na nemocenské vo výške 10 590 Sk mesačne** - čo je oproti právnej úprave platnej a účinnej do 31.12.2003 **vyššie o 3 555 Sk mesačne**.

⁵⁰ Bližšie op.cit. v pozn. 28, s. 40.

⁵¹ Bližšie op.cit. v pozn. 28, s. 41.

⁵² Poistencovi vznikal nárok na predčasný starobný dôchodok, ak bol dôchodkovo poistený najmenej 10 rokov a suma predčasného starobného dôchodku ku dňu, od ktorého požiadal o jeho priznanie, bola vyššia ako 1,2-násobok sumy životného minima pre jednu plnoletú fyzickú osobu podľa § 2 písm. a) zákona č. 601/2003 Z.z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Napr. do 30.6.2004 bola vyššia ako 5 052 Sk, t.j. výška predčasného starobného dôchodku musela byť najmenej 5 053 Sk mesačne a od 1.júla 2004 bola vyššia ako 5 496 Sk mesačne, t.j. výška predčasného starobného dôchodku musela byť najmenej 5 497 Sk mesačne a od 1.júla 2005 bola vyššia ako 5 676 Sk mesačne, t.j. výška predčasného starobného dôchodku musela byť najmenej 5 677 Sk mesačne.

najmä z dôvodu zvýšenia percentuálneho poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť (z 33 %) na „o viac ako 40 %“, tj. najmenej o 41, došlo k zjednoteniu podmienok nároku na vdovský dôchodok a na vdovecký dôchodok, ako aj k zmene podmienok nároku na sirotský dôchodok a určenia ich výšky.⁵³ Dôchodkové dávky priznané v roku 2005 sa zvyšovali maximálne do sumy 10 938 Sk mesačne a v roku 2006 sa zvýšili maximálne do sumy 17 200 Sk mesačne, tj. v sume vyššej sa už nezvyšovali.⁵⁴

Problematiku trhu práce upravil **zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti** v znení neskorších predpisov. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že zákonom č. 453/2003 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov **došlo k zrušeniu verejnoprávnej inštitúcie – Národného úradu práce**, čo možno považovať za „zoštátnenie“, resp. znárodnenie⁵⁵, pretože novovzniknuté Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a úrady práce, sociálnych vecí a rodiny sa stali orgánmi štátnej správy v oblasti sociálnych vecí a služieb zamestnanosti, tak ako Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny sa svojimi prijímaniami a výdavkami zapojili na rozpočet Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny ako rozpočtové organizácie štátu a začali vykonávať činnosť týkajúcu sa najmä evidencie nezamestnaných občanov hľadajúcich zamestnanie, evidencie voľných pracovných miest, ako aj sprostredkovanie vhodného zamestnania, poradenských služieb, vzdelávanie, prípravu na trh práce, aktívne opatrenia na trhu práce, atď. Poskytovanie dávky v nezamestnanosti⁵⁶ a poistenie v nezamestnanosti prešlo do pôsobnosti Sociálneho poisťovníctva. Veľkej časti najmä mladých ľudí (tj. po skončení SŠ alebo VŠ, napr. v období dvoch rokov), ako aj časti obyvateľov SR v staršom veku, ktorí už boli v predchádzajúcom období nezamestnaní a poberali podporu v nezamestnanosti (napr. v roku 2003, resp. v roku 2004) a taktiež subjektom, ktorí vykonávajú tzv.sezónne práce (napr. kuriči,

Nárok na predčasný starobný dôchodok do 31.decembra 2007 nebol podmienený vekovou hranicou, ale bol a naďalej je podmienený výškou (t.j. sumou). Ustanovená minimálna hranica sumy predčasného starobného dôchodku je prejavom čiastočnej ochrany obyvateľstva pred prepadom do systému sociálnej pomoci, tj. do biedy a chudoby. Zákonom č.555/2007 Z.z. sa zvýšila doba poistenia najmenej na 15 rokov a zaviedla sa ochranná klauzula pred odchodom „mladých“ poistencov do predčasného starobného dôchodku, pretože od 1.januára 2008 poistencovi môže vzniknúť nárok na predčasný starobný dôchodok, len ak ku dňu podania žiadosti o jeho priznanie mu chýbajú najviac dva roky do dovŕšenia dôchodkového veku.

⁵³ Nárok na vdovský (vdovecký) dôchodok vzniká už iba po manželovi (manželke) a zachováva sa počas jedného roku od smrti manžela (manželky) – poistenca alebo dôchodcu bez ohľadu na vek vdovy (vdovca), starostlivosť o deti, zdravotný stav alebo sociálne pomery. Ide o tzv. bezpodmienečný nárok na vdovský dôchodok. **Po uplynutí jedného roku nárok na výplatu na vdovský dôchodok sa zachováva**, len ak vdova (vdovec) spĺňa niektorú z ďalších taxatívne uvedených podmienok uvedených v § 74 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, ktoré sa najprv zúžili iba na tri a od 1.augusta 2006 v zmysle zákona č. 310/2006 Z.z. došlo k ich rozšíreniu o situáciu, ak žena vychovala aspoň tri deti a o situáciou, ak dovŕšila 52 a rokov a vychovala dve deti. Výmera vdovského (i vdoveckého) dôchodku predstavovala a naďalej predstavuje **60 %** niektorého z uvedených dôchodkov, **na ktorý mal, prípadne na ktorý by mal nárok zomrelý manžel v čase smrti.**

⁵⁴ Bližšie op.cit. v pozn. 28, s. 44.

⁵⁵ Išlo o 12 mil.Sk

⁵⁶ Napr. ak nárok na dávku v nezamestnanosti vznikol poistencovi v období od 1.januára 2004 do 31.decembra 2004, výška dávky v nezamestnanosti bola najviac v sume 20 % maximálneho denného vymeriavacieho základu (§ 276 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení) a v období od 1.januára 2005 do 31.decembra 2005, výška dávky v nezamestnanosti bola najviac v sume 35 % maximálneho denného vymeriavacieho základu (§ 276 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení).

Maximálny denný vymeriavací základ sa určoval v období od 1.januára 2004 do 30.júna 2004 maximálne z vymeriavacieho základu v sume 40 533 Sk, t.j. denný vymeriavací základ bol najviac v sume 267 Sk a v období od 1.júla do 31.decembra 2004 maximálne z vymeriavacieho základu v sume 43 095 Sk, t.j. denný vymeriavací základ bol najviac v sume 284 Sk. V období od 1.januára 2005 do 31.decembra 2005 naďalej platila redukcia, t.j. výška dávky v nezamestnanosti bola najviac v sume 35 % maximálneho denného vymeriavacieho základu, t.j. denný vymeriavací základ bol najviac v sume 547 Sk.

poľnohospodárski pracovníci, stavbári, atď.), nárok na dávku v nezamestnanosti v období rokov 2004 až 2006 nevznikal, pretože ťažko mohli splniť stanovené podmienky, a to najmä, aby mali zaplatené poistné na poistenie v nezamestnanosti **najmenej po dobu troch rokov v posledných štyroch rokoch pred podaním žiadosti o sprostredkovanie zamestania**. To znamená, že aj keď napr. platili poistné na poistenie v nezamestnanosti po dobu dvoch rokov, resp. sezónni pracovníci v roku 2004 zaplatili poistné za dobu 10 mesiacov, nemali nárok na dávku v nezamestnanosti. To bol mnohokrát aj dôvod, že tieto subjekty si nehládali prácu prostredníctvom úradov práce, sociálnych vecí a rodiny (*d'alej len „úrad práce“*), tj. ani sa nezaevidovali na úrade práce, čo sa prejavilo aj v štatistike nezamestnanosti, ktorá sa v tom čase znížila. Opätovné zmeny **v poistení v nezamestnanosti sa od 1. augusta 2006⁵⁷** týkali rozšírenia okruhu subjektov, na ktoré sa nevzťahovalo poistenie v nezamestnanosti, t.j. o fyzické osoby, ktorým bol priznaný starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok z dôvodu poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70%. Novo sa ustanovil vznik nároku na dávku v nezamestnanosti aj **pre poistenca**, ktorý po skončení výkonu činnosti zamestnanca **v pracovnom pomere na určitú dobu** bol zaradený do evidencie nezamestnaných občanov.

Sprísnené podmienky nároku na dávku v nezamestnanosti mali za následok prepád veľkej časti ekonomicky činného obyvateľstva, ktorá nie z vlastnej viny bola (a je) nezamestnaná, do systému sociálnej pomoci, t.j. do systému, ktorý rieši problémy biedy a chudoby, avšak ktorý od 1. januára 2004 nedorovnáva výšku dávok pomoci v hmotnej núdzi do výšky súm životného minima podľa počtu členov domácnosti, najmä v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti ako napr. Veľký Krtíš, Lučenec, Košice - vidiek, atď. Túto skutočnosť možno považovať za absenciu primeraného hmotného zabezpečenia občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu právo na prácu realizovať zo strany štátu v zmysle čl. 35 ods. 3 Ústavy SR.

Vláda zároveň pripravila legislatívne a finančné predpoklady pre vznik povinného kapitalizačného piliera dôchodkového systému. **Od 1. januára 2005 nadobudol účinnosť zákon č. 43/2004 Z.z. o starobnom dôchodkovom sporení** v znení neskorších predpisov. Sporenie prostredníctvom individuálnych účtov malo vytvoriť priestor, aby v budúcnosti o čase svojho odchodu do dôchodku mohol rozhodovať sám občan. Správu aktív v tomto systéme zabezpečuje súkromný sektor, výber správcu bol (a je) v plnej kompetencii občana. Subjekty pôsobiace v tomto systéme podliehajú nezávislému regulačnému orgánu s veľkým dôrazom na bezpečnosť vkladov. **Posilnili sa aj dobrovoľné formy dôchodkového sporenia a poistenia**. Daňové výhody mali motivovať občanov ukladať prostriedky do finančných produktov vhodných na tento účel.

K 1. januáru 2004 došlo v zmysle **nového zákona č. 601/2003 Z.z. o životnom minime** a o zmene a doplnení niektorých zákonov **k zrušeniu konštrukcie určovania súm štátnych sociálnych dávok ako násobkov súm** na účely štátnych sociálnych dávok v zmysle zákona č. 125/1998 Z.z. o životnom minime a o ustanovení súm na účely štátnych sociálnych dávok. **Najväčšia zmena** nastala v poskytovaní **prídavku na dieťa**, ktorý **od 1. januára 2003** sa začal opätovne poskytovať **plošne, neadresne** a príjmy oprávnenej osoby a spoločne posudzovaných osôb sa prestali skúmať. Opätovne sa **sumy štátnych sociálnych dávok** začali určovať **pevnými sumami**, ktoré sa v období rokov 2004 až 2006 upravovali (*zvyšovali*) v nepatrnnej miere, avšak výška prídavku na nezaopatrené dieťa (*najdlhšie do 25. roku veku*) bez ohľadu na vek v sume 540 Sk mesačne zostala nezmenená od 1. januára 2004 až do 31. decembra 2007.

V Slovenskej republike sa v tomto období poskytovali **štátne sociálne dávky** ako prídavok na dieťa, príspevok pri narodení dieťaťa, príspevok rodičom, ktorým sa súčasne narodili tri deti alebo viac detí alebo ktorým sa v priebehu dvoch rokov opakovane narodili dvojčatá, rodičovský príspevok, príspevok na pohreb, avšak niektoré dávky k 1. januáru 2006 boli zrušené ako zaopatrovací príspevok a príspevky pestúnskej starostlivosti, ktoré boli nahradené novými príspevkami na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa vzhľadom na nadobudnutie účinnosti nového zákona o rodine (*zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov*).

Systém sociálnej pomoci upravuje **od 1. januára 2004 nový zákon č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi** a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Najväčšia zmena **v systéme sociálnej pomoci** nastala vo vymedzení **samotného pojmu životného minima**, ktoré vyjadruje **spoločensky uznanú minimálnu hranicu príjmov fyzickej osoby, pod ktorou nastáva stav jej hmotnej núdze (§ 1)**. Za životné minimum fyzickej osoby alebo fyzických osôb, ktorých príjmy sa posudzujú spoločne, sa považuje suma alebo úhrn súm pre jednu plnoletú fyzickú osobu, pre ďalšiu spoločne posudzovanú plnoletú fyzickú osobu

⁵⁷ zákon č. 310/2006 Z.z.,

a pre zaopatrené nepľnoleté dieťa a nezaopatrené dieťa (*najdlhšie do 25.roku veku*), t.j. **už iba jedna suma**.

Zároveň je potrebné uviesť, že **zákon o životnom minime** sám o sebe nezakladá nárok na žiadosť dávku. Služí iba ako **základné kritérium pre určovanie poberteľov dávok pomoci v hmotnej núdzi**, ktoré sa aj napriek úprave výšky súm životného minima v roku 2004 vôbec nezmenili (§ 10 zákona č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov). **Poskytnutie pomoci v hmotnej núdzi** sa realizuje najmä prostredníctvom dávok a príspevkov k dávke, medzi ktoré patrí dávka v hmotnej núdzi, príspevok na zdravotnú starostlivosť, aktivačný príspevok, ochranný príspevok, príspevok na bývanie a jednorazová dávka v hmotnej núdzi, výška ktorých sa od roku 2008 (*do súčasnosti*) nezvyšovala.

V období od roku 2004 do roku 2006 došlo celkovo **k oslabeniu princípu solidarity**, ako aj **princípu univerzality (všeobecnosti)**, čo malo za následok **oslabovanie sociálnej ochrany obyvateľstva a ochrany funkcie poistného systému**.⁵⁸

Najväčšie zmeny nastali opätovne **v poistnom systéme od 1.januára 2008**.⁵⁹ Došlo **k zjemneniu podmienok** nároku na nemocenské dávky, najmä na nemocenské v prípade dobrovoľne nemocensky poistených osôb, ako aj nároku na ošetrovné a materské. V prípade dôchodkových dávok sa podmienky opätovne prívrdili s výnimkou podmienok nároku na invalidný dôchodok.⁶⁰ **Najpodstatnejšou zmenou** bola zmena výšky maximálneho (t.j. najvyššieho) vymeriavacieho základu na účely platenia poistného na dôchodkové poistenie, na poistenie v nezamestnanosti a do rezervného fondu solidarity, ktorá sa zvýšila z 3-násobku na 4-násobok priemernej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky.

V systéme štátnych sociálnych dávok od 1. februára 2007 došlo k zavedeniu nových štátnych sociálnych dávok, a to **príplatku k príspevku pri narodení dieťaťa**,⁶¹ od **1.januára 2008 k ďalšej (staro)novej štátnej sociálnej dávke**, a to **príplatku k prídavku na dieťa** pre prípad, ak nemožno uplatniť daňový bonus podľa § 33 zákona č.595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a od **1.januára 2009 nadobudol účinnosť taktiež úplne nový zákon o príspevku na starostlivosť o dieťa**.⁶² Uvedeným zákonom sa zaviedla nová štátna sociálna dávka, ktorou štát prispieva na úhradu výdavkov vynaložených na starostlivosť o dieťa do troch rokov veku dieťaťa alebo do šiestich rokov veku dieťaťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom počas výkonu zárobkovej činnosti rodiča alebo fyzickej osoby, ktorej je dieťa zverené do starostlivosti nahrádzajúcej starostlivosť rodičov. Hlavným účelom tejto novej štátnej sociálnej dávky bolo zosúladienie najmä rodinného a osobného života s pracovným životom, zlepšenie mobility a prístupu na trh práce, zvýšenie zamestnanosti rodičov malých detí, najmä matiek, ako aj zabezpečenie rovnosti príležitostí mužov i žien starajúcich sa o malé deti v pracovnom i profesionálnom živote.

Systém sociálnej pomoci upravuje naďalej **najmä problém hmotnej núdze** až do súčasnosti (*októbra 2013*) **zákon č. 601/2003 Z.z. o životnom minime** a o zmene a doplnení niektorých zákonov a **zákon č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi** a o zmene a doplnení niektorých zákonov viac-menej **v nezmenenej podobe** s tým, že sumy životného minima sa upravujú vždy k 1.júlu a dávky v hmotnej núdzi k 1.septembru. Je však potrebné uviesť, že sumy životného minima i dávok v hmotnej núdzi sa každoročne upravovali iba v nepatrnnej miere, ba dokonca **dávky v hmotnej núdzi sa od 1.júla 2009 až do súčasnosti vôbec neupravovali, t.j. zostali v nezmenenej výške**.

4 OBDOBIE ROKU 2013

V auguste 2012 v Národnej rade Slovenskej republiky bola schválená ďalšia (46.) novela⁶³ zákona o sociálnom poistení, ktorá zaviedla zmeny v rôznom čase, napr. od 1.septembra 2012, od 1.januára 2013, od 1.januára 2014 a od 1.augusta 2016, čo možno považovať z hľadiska legislatívneho za nekonceptčné a najmä neprehľadné.

⁵⁸ Bližšie pozri: MACKOVÁ, Z.: Dvadsať rokov transformácie sociálneho zabezpečenia. Právny obzor č. 1/2011, ročník 94, s. 25 – 65.

⁵⁹ Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 555/2007 Z.z. – účinný od 1.1.2008

⁶⁰ Bližšie pozri op. cit.v pozn.65, s. 48-56.

⁶¹ zákonom č. 592/2007 Z.z.

⁶² úplne nový zákon č. 561/2008 Z.z. o príspevku na starostlivosť o dieťa

⁶³ Zákon č. 252/2012 Z.z.

Od 1.septembra 2012 došlo k zníženiu sumy starobného dôchodku poistenca, ktorý je sporiteľ za obdobie starobného dôchodkového sporenia napr. pred 1.septembrom 2012 o 1/2 pomernej sumy starobného dôchodku patriacej za obdobie starobného dôchodkového sporenia, od 1.septembra 2012 do 31.decembra 2016 o 2/9 pomernej sumy starobného dôchodku patriacej za obdobie starobného dôchodkového sporenia, atď.

Z dôvodu, aby pri otvorení II. piliera poistenci nevstupovali do neho zo špekulatívnych dôvodov, novela sprísnila podmienky nároku na predčasný starobný dôchodok pridaním ešte jednej podmienky, a to potrebnej doby platenia príspevkov na starobné dôchodkové sporenie aspoň (*najmenej*) po dobu piatich rokov, avšak celková doba dôchodkového poistenia zostáva naďalej najmenej (*aspoň*) 15 rokov.⁶⁴

Došlo k zvýšeniu sadzby poistného na starobné poistenie do Sociálnej poisťovne pre **zamestnávateľa za zamestnanca, ktorý je sporiteľ** napr. od 1. septembra 2012 do 31. decembra 2016 na 10 % z vymeriavacieho základu, v roku 2017 na 9,75 % z vymeriavacieho základu, atď., ako aj pre **povinne dôchodkovo poistenú SZČO, ktorá je sporiteľ, dobrovoľne dôchodkovo poistenú osobu, ktorá je sporiteľ** od 1. septembra 2012 do 31. decembra 2016 na 14 % z vymeriavacieho základu, v roku 2017 na 13,75 % z vymeriavacieho základu, atď. Vzhľadom na túto skutočnosť **došlo k posilneniu priebežného financovania dôchodkov**, ako aj **medzigeneračnej i celospoločenskej solidarite**.

Novelou sa od 1.septembra 2012 navrhol aj nový spôsob zvyšovania dôchodkových dávok, a to v závislosti od pevnej sumy určenej percentom, ktoré sa vypočíta ako súčet 50 % medziročného rastu spotrebiteľských cien a 50 % medziročného rastu priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky vykázaných štatistickým úradom za prvý polrok roku 2012, z priemernej mesačnej sumy jednotlivých dávok dôchodkového poistenia (*t.j. starobného dôchodku, predčasného starobného dôchodku, invalidného dôchodku, vdovského dôchodku, vdoveckého dôchodku a sirotského dôchodku*), vykázaných Sociálnou poisťovňou k 30.júnu 2012. Uvedený spôsob platí aj pre percento zvýšenia úrazovej renty.

Prijala sa aj úprava prevodu platieb z dôchodkovej správcovskej spoločnosti za tých poistencov - sporiteľov, ktorí sa rozhodli pre výstup z II. piliera v období od 1.októbra 2012 do 31.marcu 2013. Navrhlo sa, aby sa starobný dôchodok a predčasný starobný dôchodok poistenca - sporiteľa, ktorý sa rozhodol pre výstup z II. piliera v období od 1.októbra 2012 do 31.decembra 2013, za obdobie starobného dôchodkového sporenia neznižoval, resp. nekrátil, pretože táto doba sa zhodnotí (*započíta*) pre výpočet starobného dôchodku a predčasného starobného dôchodku priznaného Sociálnou poisťovňou z I. piliera v zmysle zákona o sociálnom poistení.

Najvýznamnejšie zmeny v zákone o sociálnom poistení **účinné od 1.januára 2013** sa týkali **úpravy výberu, registrácie a postúpenia „povinných“ príspevkov na starobné dôchodkové sporenie** v zmysle zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o SDS“), **ktoré vykonáva Sociálna poisťovňa** podľa zákona o sociálnom poistení. Novelou sa zaviedol nový pojem „povinné príspevky“ z dôvodu zavedenia nového inštitútu dobrovoľného príspevku na starobné dôchodkové sporenie. Doterajšie príspevky sa prekvalifikovali na tzv. povinné príspevky a tento pojem „príspevky“ sa má používať len v zákone o sociálnom poistení a bude sa vzťahovať iba na tzv. povinné príspevky. Uvedená zmena súvisí so zavedením dobrovoľných príspevkov realizovaných nezávisle od Sociálnej poisťovni.

Došlo k rozšíreniu subjektov považovaných za zamestnancov o fyzické osoby vykonávajúce zárobkovú činnosť na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru na účely sociálneho poistenia alebo len na účely dôchodkového poistenia. Vzhľadom na to, na nemocenské poistenie, na dôchodkové poistenie (*t.j. na starobné a invalidné poistenie*) a na poistenie v nezamestnanosti platia poistné od 1. januára 2013 **aj fyzické osoby vykonávajúce zárobkovú činnosť na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru**,⁶⁵ t.j. na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti **s výnimkou** (t.j. okrem) fyzickej osoby v právnom vzťahu na základe dohody o brigádnickej práci študentov a fyzickej osoby na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti, ktorá je zároveň poberateľom starobného dôchodku, invalidného dôchodku, výsluhového dôchodku a dovŕšila dôchodkový vek alebo invalidného výsluhového dôchodku, ako aj žiaka strednej školy a študenta vysokej školy pri praktickom vyučovaní v období odbornej (*výrobnej*) praxe.

⁶⁴ Pozri § 67 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 252/2012 Z.z.

⁶⁵ Pozri § 4 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 252/2012 Z.z.

Z uvedeného vyplýva, že **postavenie zamestnancov nadobudli aj fyzické osoby vykonávajúce zárobkovú činnosť na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti**. Týmto subjektom zároveň vznikne nárok na všetky dávky sociálneho poistenia ako ostatným zamestnancom na základe pracovného pomeru na základe pracovnej zmluvy – t.j. z nemocenského poistenia na nemocenské, materské, ošetrovné a vyrovnávaciu dávku, z dôchodkového poistenia na starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok, invalidný dôchodok, vdovský dôchodok, vdovecký dôchodok a sirotský dôchodok a z poistenia v nezamestnanosti na dávku (*podporu*) v nezamestnanosti (*poznámka: ak však nebudú mať dobu poistenia v nezamestnanosti najmenej po dobu dvoch rokov v posledných troch rokoch pred zaradením do evidencie nezamestnaných nárok na dávku v nezamestnanosti im nevznikne*).

Postavenie zamestnancov na účely sociálneho poistenia nemajú fyzické osoby vykonávajúce zárobkovú činnosť na základe dohody o brigádnickej práci študentov, ani poberatelia starobného dôchodku, poberatelia invalidného dôchodku, poberatelia výsluhového dôchodku, ktorí dovŕšili dôchodkový vek a ani poberatelia invalidného výsluhového dôchodku vykonávajúci zárobkovú činnosť na základe dohody o vykonaní práce alebo dohody o pracovnej činnosti a taktiež ani žiaci strednej školy a študenti vysokej školy pri praktickom vyučovaní v období odbornej (*výrobnej*) praxe.

Poistné iba na **dôchodkové poistenie** ⁶⁶ (*t.j. na starobné poistenie a na invalidné poistenie*) sa platí iba v prípade **fyzickej osoby vykonávajúcej zárobkovú činnosť na základe dohody o brigádnickej práci študentov**.

Novelou sa zmenilo aj vymedzenie pojmu „dobrovoľne nemocensky poistenej osoby“, ktorou môže byť fyzická osoba po dovŕšení 16 rokov veku, ktorá má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt, povolenie na prechodný pobyt alebo povolenie na trvalý pobyt, ak nemá priznaný starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok z dôvodu poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť o viac ako 70 %, nie je poberateľom invalidného dôchodku po dovŕšení dôchodkového veku a je súčasne dobrovoľne dôchodkovo poistená.

Po novom z uvedeného vyplýva, že pre dobrovoľné nemocenské poistenie sa už nevyžaduje súčasne dobrovoľné poistenie v nezamestnanosti.

Od 1.januára 2013 sa zaviedol aj úplne nový pojem „nepravidelný príjem“, ktorý sa vôbec nenachádza v zákone o dani z príjmov, ani v žiadnom inom právnom predpise slovenského právneho poriadku (s výnimkou Zákonníka práce – ďalej len „ZP“). ⁶⁷

Po novom sa ustanovil aj nový spôsob určovania priemerného osobného mzdového bodu, ak nárok na dôchodok vznikne po 31.decembri 2012 s cieľom zvýšiť princíp solidarity v priebežne financovanom 1.pilieri dôchodkového poistenia a znížiť, resp. oslabiť princíp zásluhovosti. ⁶⁸

ZÁVER

Na základe uvedeného možno konštatovať, že neustále novelizovanie (*v súčasnosti prijatá už 51.novela*) najmä zákona o sociálnom poistení, ktoré nerešpektuje základné princípy a zásady práva sociálneho zabezpečenia a samotnej sociálnej politiky, má za následok neprehľadnosť, komplikovanosť a mnohokrát aj nejednoznačný výklad a realizáciu jeho ustanovení v praxi, čím jednoznačne dochádza k oslabovaniu sociálnej ochrany najmä ekonomicky činného obyvateľstva v čase nepriaznivých životných situácií, ktoré sú v období posledných dvadsiacich rokoch jednoznačne výsledkom politických a najmä ekonomických zmien.

Je viac ako zarážajúce, že v prípade dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ktoré sa majú uzatvárať len „príležitostne a výnimočne“ vznikajú rôzne modelové situácie. ⁶⁹ Vzhľadom na uvedené je otázne, či nejde aj o porušenie čl. 12 Ústavy Slovenskej republiky, t.j. rovnosti subjektov pred zákonom – t.j. základný princíp demokratického a právneho štátu a či sa podarí dosiahnuť vytýčený cieľ – t.j. zabezpečenie sociálnej ochrany všetkých ekonomicky činných subjektov.

⁶⁶ Pozri § 4 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 252/2012 Z.z.

⁶⁷ Pozri § 226 ods. 4 ZP

⁶⁸ Pozri § 63 ods. 3 a ods. 4 zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení zákona č. 252/2012 Z.z.

⁶⁹ Vo všeobecnosti cca 10 i viac – od prípadu k prípadu, avšak v prípade základného pracovnoprávneho vzťahu, a to pracovného pomeru na základe pracovnej zmluvy je celkovo päť tabuliek – pozri Čo má vedieť mzdová účtovníčka č. 4/2012 – str. 139 až 150.

Zdá sa, akoby zákonodarca opomenul, že „**stvoriteľom celého práva je účel, resp. zabezpečenie dobrých životných podmienok spoločnosti pre všetkých (t.j. kvalita života), pokiaľ a harmónia**“ a že „**každá právna veta má sociálnu funkciu**“, najmä v práve sociálneho zabezpečenia a v jeho najdôležitejšom systéme sociálneho poistenia, ktorého hlavnou úlohou je **zabezpečenie ochrany všetkého ekonomicky činného obyvateľstva v produktívnom veku (i v poproduktívnom veku) a ich rodín v období straty príjmu z ekonomickej činnosti v prípade vzniku sociálnych udalostí a ochrana pred prepadom do stavu hmotnej núdze** – t.j. do biedy a chudoby. Treba tiež pripomenúť, že slovenský právny poriadok je súčasťou kontinentálneho systému práva, a nie systému common law – t.j. od prípadu k prípadu, ku ktorému sa súčasná platná právna úprava týkajúca sa sociálneho zabezpečenia plne priblížila.

Súčasný (negatívny) stav verejných financií je aj výsledkom zníženia sociálnej ochrany a využívania sociálneho dumpingu⁷⁰, čo sa prejavilo najmä v obrovskom náraste chudobného obyvateľstva na Slovensku, pretože cca viac ako 800 000 ľudí bolo najmä po roku 2004 zamestnávaných na tieto dohody, avšak poistné na nemocenské poistenie, na dôchodkové poistenie, ani na poistenie v nezamestnanosti a ani na zdravotné poistenie sa neplatilo a týmto subjektom – zamestnancom vôbec nevznikol nárok na žiadne sociálne dávky. Mnohí v dôchodkovom veku sú v súčasnosti v biede a chudobe (t.j. v tzv. *hmotnej núdzi*), bez nároku na starobný dôchodok, invalidný dôchodok, resp. dávky v nezamestnanosti, príp. so starobným dôchodkom vo výške cca 180 € mesačne, t.j. pod hranicou životného minima.

V Európe sa dnes hľadá nový a súčasne ekonomický, sociálny a politický konsenzus vo veci sociálnej ochrany. Počiatkový nápor neoliberalných doktrín proti sociálnemu európskemu štátu sa začína vytrácať, pretože skutočný život ukázal nedostatky rozborov ekonomickej vedy v chápaní sociálnej reality. Úlohou vlád, štátnych a sociálnych inštitúcií, ktoré majú byť neutrálne, je najmä zosúladenie garancie individuálnej slobody a udržanie sociálnej súdržnosti na princípe sociálnej spravodlivosti a sociálnej solidarity.

Nikto z nás si nevybral krajinu, ani rodinu, v ktorej sa narodil. Vzhľadom na to základným predpokladom pre odstránenie chudoby v jednotlivých krajinách sveta, Slovensko nevnímajúc, je fungujúca ekonomika, hospodárska politika a rozvoj (*prosperita, t.j. nie rast*), ktoré sú silne prepojené s fungujúcou sociálnou politikou založenou najmä na princípe sociálnej solidarity a sociálnej spravodlivosti, ktorej jednou z hlavných funkcií je funkcia nielen ochranná, ale aj redistribučná.

Ludská spoločnosť dospela k záveru, že je nevyhnutné zmierňovať sociálne nerovnosti, avšak správnu mieru prerozdeľovania (tj. redistribúcie) nám nemôžu kvantitatívne určovať žiadne ekonomické teórie, pretože ide jednoznačne o otázky politického rozhodovania (resp. politickej voľby).

Je potrebné pripomenúť, že zrodenie sociálnych štátov v Európe v 19. storočí nebolo výsledkom žiadneho altruizmu. Už O. v. Bismarck si uvedomoval, že **bez vzdelanej, zdravej a kvalifikovanej pracovnej sily nie je možné dosiahnuť výkonnú ekonomiku**. Sociálne zákony prijímané v období Prvej Československej republiky boli a sú dôkazom snahy o **vzájomné prepojenie hospodárskej a sociálnej politiky** pod vedením vynikajúcich ekonómov, právnikov, sociológov, politológov, ako napr. prof. Engliša, Maceka, Wintera a prof. Schonbauma, atď., politikov najmä T.G.Masaryka a samozrejme podnikateľov ako napr. Baťa, atď.

Sme očitými svedkami, že uskutočňovaná tzv. **reforma celého sociálneho systému** nie je prestavbou, ale jednoznačne **rozkladom sociálneho štátu**, pretože **došlo k celkovému posunu práva sociálneho zabezpečenia – verejného práva k právu súkromnému**, t.j. k dôchodkovému starobnému sporeniu a k doplnkovému dôchodkovému sporeniu.

Základné problémy sociálnej ochrany obyvateľstva (nielen) Slovenskej republiky sú neustále redukované na ekonomické kritériá. Výstrahou pre nás by mali byť slová argentínskeho

⁷⁰ Poznámka: Odvody do priebežného systému dôchodkového poistenia sa znížili v maximálnej možnej miere s prihliadnutím na možnosti štátu zabezpečiť dostatočné zdroje pre Sociálnu poisťovňu. Potvrdil to svojimi výrokmi aj minister financií SR I.Mikloš, ktorý dňa 4.5.2006 na diskusnom fóre, ktoré zorganizoval Klub Hospodárskych novin HN Club, kde konštatoval, že "Slovensko má za rok 2005 najnižšie daňové a odvodové zaťaženie zo všetkých krajín EÚ 25 a podľa oficiálnych údajov Eurostatu dosiahlo 28,8%". Mikloš odhadol, že **vplyvom zníženia daňového a odvodového zaťaženia SR prišla za posledných 8 rokov hypoteticky o 400 miliárd Sk**. "Znamená to, že do verejného sektora neprišli stovky miliárd Sk, ktoré zostali v rukách fyzických osôb a podnikateľov", povedal I. Mikloš (zdroj: *Príjmy a mzdy č. 7-8/2006, str. 96*).

ministra práce, zamestnanosti a sociálneho rozvoja, ktorý poukázal na skutočnosť, že **"príčinou hlbokej krízy v jeho krajine v roku 2002 bola politika vychádzajúca z mylného názoru, že ekonomické kritériá majú prednosť pred kritériami sociálneho rozvoja."**⁷¹ Nemali by sme sa poučiť z chýb iných ?

Je potrebné si dať odpoveď aj na otázku, prečo kríza vznikla. Nie je to práve dôsledok absencie (*mimo európskeho priestoru*) a neustáleho oslabovania európskych sociálnych štátov a ich sociálnej politiky, ako aj krízy hodnôt – sociálnej rovnosti, spravodlivosti a solidarity, bez ktorých nie je možná reálna sloboda jednotlivca ?

Záverom treba pripomenúť slová prof. Imricha Karvaša, ktorého 110. výročie narodenia si pripomíname, že **"....Harmonizácia hospodárskeho úsilia všetkých subjektov predpokladá vždy veľmi vyvinuté spoločenské ctenie a pocit zodpovednosti každého jednotlivca.** To sa dá doceliť len široko založenou, systematickou a účelne zameranou výchovou. Bez tejto výchovy sa moderný štát, najmä solidaristický, nezaobíde. Len tak je možné odstrániť vzájomné trecie plochy, ktoré sú zárodokom sociálnych konfliktov. **Moderný štát nechce zabezpečiť len politickú slobodu a rovnosť, ale aj sociálnu hospodársku slobodu a rovnosť.** Rozdiely medzi ľuďmi je ťažké odstrániť, ale je možné zabrániť tomu, aby z týchto rozdielov vznikli právne alebo hospodársko-mocenské spoločenské triedy. **Hodnota každého jednotlivca z hľadiska spoločnosti je určená mierou, v akej prispieva nie k vlastnému, ale k všeobecnému blahobytu celku.** Tento všeobecný a hospodársky a sociálny blahobyt celku, teda nielen majetkovo silných, je ústredným objektívnym cieľom, a preto aj predmetom stálej starostlivosti politiky štátu. Tak ako štát zabráňuje vraždám a krádežiam, **musí zabrániť aj zneužívaniu hospodársky slabšieho alebo jeho vylučovaniu z možnosti sociálneho a hospodárskeho rozvoja.**"⁷²

Jeho slová sú viac ako nadčasové a sú dokazom, že v čase europeizácie, globalizácie a najmä v čase finančnej, ekonomickej krízy nemožno znižovať význam sociálneho pôsobenia štátu. Ba naopak. Je nevyhnutne potrebné jeho pôsobenie v nových dimenziách, s novými prostriedkami a intenzitou, najmä v oblasti vyrovnávania a stabilizácie sociálnych podmienok. **Úlohou vlády, štátnych a sociálnych inštitúcií, ktoré majú byť neutrálne, je najmä zosúladenie garancie individuálnej slobody a udržanie sociálnej súdržnosti na princípe sociálnej spravodlivosti a sociálnej solidarity plne rešpektujúc hodnoty právneho systému ako rovnosť a slobodu v dôstojnosti a v právach (čl. 12 Ústavy SR). Zásada rovnosti vyplýva zo zásady sociálnej spravodlivosti, ktorej hlavným cieľom v každej sociálno-demokratickej spoločnosti je vytvárať všetkým sociálne podmienky dôstojného života a povinnosť zabezpečiť aspoň minimum existencie pre všetkých na ľudsky dôstojnej úrovni. Základným pravidlom je zohľadňovanie „dobra“ pre každého člena spoločnosti a neprípustnosť doviest' člena spoločnosti k príliš hlbokej sociálnej stratifikácii. Znamená to, že nie je prípustná diskriminácia alebo favorizácia akejkoľvek sociálnej skupiny.**

Použitá literatúra:

ČAMBÁLIKOVÁ, M.: Sociálne zabezpečenie v dobe sociálnej neistoty. In: Priority sociálneho zabezpečenia. Materiály z vedeckej konferencie konanej v dňoch 8. a 9. novembra 2012 v Bratislave v rámci riešenia programu výskumu a vývoja APVV-0340-10 „Právo v dynamike spoločenského vývoja a jeho teoretické reflexie“. SAP Bratislava 2012, Ústav štátu a práva Slovenskej akadémie vied. s. 20.

KARVAŠ, M.: Můj otec Imrich Karvaš. Osudy. 2001. ISBN 80-85501-20-1. s. 18.

KLIMEŠ, L.: Slovník cizích slov. Praha 1981 - str. 595, Akademický slovník cudzích slov – Academia, Praha 1997, str. 652

MACKOVÁ, Z.: Dvadsať rokov transformácie sociálneho zabezpečenia. Právny obzor č. 1/2011, ročník 94, s. 25 - 65.

MAREŠ, P.: Nezaměstnanost jako sociální problém. Sociologické nakladatelství, Praha 1994, ISBN 80-901424-9-4. s.40-41. Napr. v Holandsku miera nezamestnanosti v rokoch 1982 až 1983 dosiahla rovnakú mieru ako v 30. rokoch 20. storočia. Každý siedmy Holanďan mal osobnú skúsenosť s vlastnou nezamestnanosťou dlhšou ako 1 rok.

⁷¹ Sociální politika č. 10/2002, str. 19.

⁷² KARVAŠ, M.: Můj otec Imrich Karvaš. Osudy. 2001. ISBN 80-85501-20-1. s. 18.

STANĚK, P.: Liberálna revolúcia a globálny vývoj. In: Paradigmy budúcich zmien v 21. storočí. Európa, Slovensko – súvislosti globálneho ekonomického a mierového potenciálu. Zborník statí. Bratislava 2013, ISBN 978-80-7144-212-7. s. 20

TRÖSTER, P. a kolektív: Právo sociálneho zabezpečení. 3. aktualizované a doplnené vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2000, ISBN 80-7179-856-8. s. 3.

VEČEŘA, M.: Sociální stát – východiska a přístupy. Praha, 1993, ISBN 80-901424-6-X, s. 44.

Kontaktné údaje:

JUDr. Zuzana Macková, PhD.

zuzana.mackova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

P.O.BOX 313

818 06 Bratislava

SOCIÁLNO - PRÁVNE DÔSLEDKY NEZAMESTNANOSTI

Ján Matlák

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Unemployment is a problem of every society and in addition to economic problems caused by a number of social consequences. In some cases unemployment can lead to social exclusion. The role of each company should attempt to minimize, respectively, eliminate this phenomenon.

Abstrakt: Nezamestnanosť je problémom každej spoločnosti a okrem ekonomických problémov spôsobuje aj množstvo sociálnych dôsledkov. V niektorých prípadoch nezamestnanosť môže viesť až k sociálnemu vylúčeniu. Úlohou každej spoločnosti by mala byť snaha o minimalizáciu, resp. elimináciu tohto javu.

Key words: Unemployment, social consequences, termination of employment, insurance system, state social support system, social assistance system

Kľúčové slová: Nezamestnanosť, sociálne dôsledky, skončenie pracovného pomeru, poisťovací systém, systém štátnej sociálnej podpory, systém sociálnej pomoci.

1 ÚVOD

V demokratickej spoločnosti, ktorá je založená na trhovom hospodárstve nepriaznivým, ale prirodzeným fenoménom je nezamestnanosť. Tento fenomén možno definovať ako stav, keď fyzická osoba je schopná vykonávať ekonomickú činnosť, ale zo subjektívnych alebo objektívnych dôvodov je z nej vyradená, s touto situáciou sa neuspokojuje a prejavuje snahu o výkon určitej ekonomickej činnosti. Oficiálne sa za nezamestnanú osobu považuje osoba bez ekonomickej činnosti staršia ako 15 rokov veku, aktívne hľadajúca prácu a zároveň táto osoba je schopná a ochotná nastúpiť do práce. Z tohto pohľadu aj Zákonník práce vymedzuje pracovnoprávnu subjektivitu zamestnanca,¹ pričom „vznik pracovnoprávnej subjektivity je z tohto hľadiska špecifický predovšetkým v tom, že nevzniká vo vzájomnej nadväznosti jej zložiek (spôsobilosti mať práva a povinnosti a spôsobilosti na právne úkony), ale súčasne.“²

V súlade s odporúčaniami Medzinárodného úradu práce k štatistikám práce a so zreteľom na štandardy Medzinárodnej organizácie práce za stav nezamestnanosti sa považuje stav, v ktorom osoba v produktívnom veku v priebehu vykazovaného (referenčného) obdobia:

- a) je „bez práce“, t.j. nie je v platenom zamestnaní alebo samozamestnaní,
- b) je „pripravená nastúpiť do práce“, t.j. je k dispozícii pre platené zamestnanie alebo samozamestnanie,
- c) „hľadá prácu“, t.j. podniká konkrétne kroky za účelom získania plateného zamestnania alebo vykonávania zamestnania vo vlastnom podniku.

Z uvedeného vyplýva, že nezamestnaným nemôže byť osoba mladšia ako 15 rokov veku, ktorá sa považuje za dieťa a to aj v zmysle dohovoru MOP č. 128 o invalidných starobných a pozostalostných dávkach, ktorý vymedzuje pojem „dieťa“.³

¹ Pozri § 11 ods.2 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov

² Kuril, J.: Pracovnoprávna subjektivita zamestnanca. In: Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia. Bratislava: Merkury, 2013. s. 44

³ Macková, Z. „Pojem „dieťa“ v pracovnom práve a v práve sociálneho zabezpečenia. In: Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia. Bratislava: Merkury, 2013. s. 62

2 CHARAKTERISTIKA NEZAMESTNANOSTI

Nezamestnanosť, ktorá sa považuje za prirodzený fenomén trhového hospodárstva, možno charakterizovať aj ako prejav porúch v rámci trhu práce, ku ktorým dochádza v dôsledku nerovnováhy medzi ponukou a dopytom po pracovných silách.

Vzhľadom na to, že ide o fyzickú osobu a jej subjektívny pohľad na ekonomickú činnosť, nezamestnanosť možno deliť na dobrovoľnú a nedobrovoľnú. V rámci dobrovoľnej nezamestnanosti fyzická osoba nie je zamestnaná z rôznych subjektívnych alebo objektívnych dôvodov. Takýmito dôvodmi môže byť výška mzdy (odmeny), rodinné pomery, uplatnenie nároku na dávky štátnej sociálnej podpory, štúdium a v niektorých prípadoch aj výkon nelegálnej práce. Na rozdiel od dobrovoľnej nezamestnanosti pri nedobrovoľnej nezamestnanosti fyzická osoba má záujem o prácu, prejavuje vôľu pracovať, využíva všetky prostriedky na získanie práce, ale na trhu práce zamestnanie nenachádza.

Z teoretického hľadiska poznáme niekoľko druhov nezamestnanosti: frikčná nezamestnanosť, štrukturálna nezamestnanosť, cyklická nezamestnanosť, sezónna nezamestnanosť. Pri frikčnej nezamestnanosti ide o krátkodobú nezamestnanosť v časovom priestore medzi skončením jedného zamestnania a nástupom do druhého zamestnania. V tomto prípade možno hovoriť o nezamestnanosti z dôvodu fluktuácie fyzických osôb. Pokiaľ ide o štrukturálnu nezamestnanosť, jej podstata spočíva v štrukturálnych zmenách v ekonomike, ktoré súvisia najmä s technickým pokrokom v dôsledku čoho klesá dopyt po určitých profesiách a na druhej strane zasa dopyt po iných profesiách stúpa.. V dôsledku prirodzeného vývoja trhu, táto nezamestnanosť trvá dlhšie ako frikčná nezamestnanosť a dôležité miesto v tejto súvislosti má rekvalifikácia. V dôsledku hospodárskej recesie nastáva ďalšia forma nezamestnanosti a to cyklická nezamestnanosť, pri ktorej výrazne klesá celkový dopyt po práci a pokles zamestnanosti nastáva prakticky vo všetkých odvetviach. So zmenami ročných období nastáva sezónna nezamestnanosť ako dôsledok nemožnosti výkonu určitej činnosti.

Z hľadiska časového rozsahu ide o krátkodobú alebo dlhodobú nezamestnanosť. Koncept dlhodobej nezamestnanosti sa odvíja od univerzálnej kategórie nezamestnanosti a vyjadruje dobu jej trvania. Trvanie nezamestnanosti predstavuje časový úsek, počas ktorého osoba bez práce pretrváva v stave nezamestnanosti. V prípade dlhodobej nezamestnanosti hovoríme o stave nezamestnanosti v nepretržitom trvaní 12 mesiacov (52 týždňov) a dlhšie. Ide o vymedzenie časového priestoru, ktorý platí pre vymedzenie pojmu „dlhodobo“ napr. na účely pracovnoprávne ako aj na účely práva sociálneho zabezpečenia.⁴

Absencia práce, disponibilita a hľadanie zamestnania tvoria nevyhnutné atribúty stavu nezamestnanosti. Uvedený koncept platí aj v prípade dlhodobej nezamestnanosti. Dôležitým prvkom štandardnej definície dlhodobej nezamestnanosti je nepretržitosť a kontinuálnosť jej trvania po dobu 12 mesiacov a dlhšie. Kritérium nepretržitosti trvania nezamestnanosti v koncepte dlhodobej nezamestnanosti je predmetom odborných polemík, poukazujúcich na limitujúci charakter postulátu kontinuálnosti trvania nezamestnanosti pri vymedzení dlhodobých foriem nezamestnanosti tvorených buď opakovanými vstupmi do nezamestnanosti alebo prerušením trvania nezamestnanosti (napr. z dôvodu choroby). Pokiaľ ide o Slovenskú republiku treba konštatovať, že aj keď podľa informácie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny SR miera evidovanej nezamestnanosti na Slovensku v auguste tohto roka oproti júlu klesla o 0,29 percentuálneho bodu na 13,70 %, aj naďalej sa drží blízko dlhodobého maxima. Treba konštatovať, že nezamestnanosť práve na Slovensku je jednou z najvyšších v Európskej únii. V rámci Európskej únie Slovensko má piatu najvyššiu nezamestnanosť. Kým ku koncu januára 2013 bolo v SR vedených v evidencii úradov práce, sociálnych vecí a rodiny 435 438 uchádzačov o zamestnanie, ku koncu augusta 2013 evidovali úrady práce 369,6 tisíc nezamestnaných, ktorí mohli okamžite nastúpiť do práce. Do tohto počtu nie sú zahrnutí nezamestnaní, ktorí sú uznaní na dočasne práceneschopných alebo sú účastníkmi absolventskej praxe.

Nepriaznivý vývoj trhu práce v SR v poslednom období ovplyvňovali viaceré faktory. Najsilnejším bol ekonomický vývoj SR, ktorý bol v plnej miere dôsledkom ekonomického vývoja v EÚ ako aj vo vyspelých štátoch za jej hranicami. Pokiaľ ide o pracovnoprávnu legislatívu treba

⁴Pojem „dlhodobo“ na účely pracovnoprávne ako aj na účely práva sociálneho zabezpečenia znamená dlhšie ako jeden rok, dlhšie ako 12 mesiacov, dlhšie ako 52 týždňov. Jediná výnimka platí na účely zákona zdravotného poistenia a to v zmysle § 3 ods. 2 písm. c) zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov. Podľa tohto ustanovenia za dlhodobý pobyt v cudzine sa považuje pobyt dlhší ako šesť po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov.

konštatovať, že táto sa v ostatnom čase menila zmenou vládnych garnitúr a to aj úplne protichodne. „Úlohou legislatívy ochrany zamestnanosti je prijať také právne predpisy, ktoré budú chrániť zamestnanosť, podporovať sociálnu starostlivosť o zamestnancov a vytvoria podmienky pre stabilnejšie pracovnoprávne vzťahy.“⁵ Analýza vývoja trhu práce a ekonomického rastu v porovnaní s takými legislatívnymi zmenami ukazuje, že kľúčovým faktorom vplyvajúcim na trh práce je predovšetkým hospodársky vývoj a ten je zasa podmienený globálnymi vplyvmi.

3 DÔSLEDKY NEZAMESTNANOSTI V RÁMCI POISŤOVACIEHO SYSTÉMU

Nezamestnanosť, teda absencia ekonomickej činnosti, má negatívny dopad na fyzickú osobu predovšetkým z pohľadu sociálneho zabezpečenia tejto osoby. Nezamestnaná osoba nie je účastníkom sociálno-poistovacích právnych vzťahov⁶. Vylúčenie tejto osoby znamená, že v prípade určitých nepriaznivých sociálnych udalostí, z hľadiska vecného rozsahu sociálneho poistenia tejto osobe nevzniká nárok na žiadnu dávku v rámci poisťovacieho systému. Pokiaľ ide napr. o nemocenské poistenie fyzická osoba nemá nárok na dávky nemocenského poistenia pri sociálnych udalostiach, ktorými sú dočasná pracovná neschopnosť, potreba ošetrovania (starostlivosti) fyzickej osoby, tehotenstvo a materstvo. Platia tu síce výnimky, že nezamestnaná osoba má nárok na dávku nemocenského poistenia, ale iba v prípade, ak splnila podmienky pre vznik nároku na niektorú z týchto dávok počas trvania nemocenského poistenia. To znamená, že ak túto podmienku splnila, napr. aj v posledný deň účasti na nemocenskom poistení, t. j. aj v posledný deň trvania pracovného pomeru alebo v posledný deň keď bola nemocensky poistená z titulu výkonu samostatnej zárobkovej činnosti. V týchto prípadoch má nárok na dávku nemocenského poistenia aj po skončení poistného vzťahu nemocenského poistenia a to po celú dobu zákonom určenej podpornej doby. Pozitívne treba hodnotiť skutočnosť, že absenciu účasti na nemocenskom poistení právna úprava kompenzuje ochrannou lehotou. Aj keď novelou zákona o sociálnom poistení účinnou od 1. januára 2011 sa v tomto smere podstatne oslabil ochranná funkcia poisťovacieho systému,⁷ aj naďalej platí, že zamestnanec má nárok na nemocenskú dávku, ak splnil podmienky pre vznik nároku na ňu aj po jeho zániku v ochrannej lehote. Ochranná lehota neplynie u fyzickej osoby, ktorej opätovne vzniklo nemocenské poistenie alebo jej vznikol nárok na starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok.

V súvislosti s uvedenými dôchodkami treba spomenúť skutočnosť, že nezamestnanosť môže mať u niektorých fyzických osôb negatívny dopad pre vznik nároku na starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok alebo invalidný dôchodok. Pre vznik nároku na dávkové plnenie v týchto prípadoch sa vyžaduje splnenie tzv. „čakacej doby“. Čakacia doba je určená časovým rozsahom účasti oprávnenej osoby v poistnom systéme, pričom platná právna úprava podmieňuje vznik nároku na dávkové plnenie v rámci dôchodkového poistenia minimálnym rozsahom poistnej účasti a to bez ohľadu na to, či ide o účasť na poistení z titulu zamestnanca, samostatne zárobkovo činnnej osoby alebo z titulu dobrovoľnej účasti na dôchodkovom poistení. Na vznik nároku na starobný dôchodok a predčasný starobný dôchodok sa vyžaduje splnenie čakacej doby najmenej 15 rokov a na účely invalidného dôchodku je ustanovená táto doba od menej ako jedného roka do najmenej 15 rokov a to podľa veku poistenca.

Nezamestnanosť a v dôsledku toho vylúčenie fyzickej osoby z dôchodkového poistenia môže mať negatívny dopad aj na výšku vdovského dôchodku, vdoveckého dôchodku a sirotského dôchodku. Výška týchto dôchodkov je totiž odvodená od výšky starobného dôchodku, predčasného starobného dôchodku alebo invalidného dôchodku⁸.

⁵ Hamulák, J.: Význam a podstata legislatívy ochrany zamestnanosti v podmienkach Slovenskej republiky. In *Lösung der Arbeitslosigkeit in der Slowakischen Republik (Gesetzgebung, Rechtsprechung und Praxis)*. Wien, 2013, s.23

⁶ Ide o právne vzťahy v rámci nemocenského poistenia, dôchodkového poistenia, poistenia v nezamestnanosti, úrazového poistenia, garančného poistenia

⁷ Od 1. januára 2011 sa ochranná lehota skrátila zo 42 dní na 7 dní, avšak u poistenkyni, ktorej nemocenské poistenie zaniklo v období tehotenstva sa ochranná lehota predĺžila zo 6 mesiacov na 8 mesiacov.

⁸ Napr.: Suma vdovského dôchodku je 60% starobného dôchodku alebo invalidného dôchodku, na ktorý mal alebo by mal nárok zomretý manžel ku dňu smrti.

Suma vdovského dôchodku po poistencovi, ktorému bol priznaný predčasný starobný dôchodok, je 60% predčasného starobného dôchodku, na ktorý mal nárok zomretý manžel ku dňu smrti

Zaujímavé je, že nezamestnanosť ovplyvňuje aj poistenie v nezamestnanosti nakoľko účel poistenia v nezamestnanosti je zameraný na zabezpečenie poistenca pri sociálnej situácii, ktorou je práve nezamestnanosť. V súčasnom období, nielen u nás, ale aj vo vyspelých európskych krajinách, je mimoriadna pozornosť venovaná hmotnému zabezpečeniu v nezamestnanosti. Dávka v nezamestnanosti patrí do systému dávok sociálneho poistenia ako jeho obsahová súčasť a nezamestnanosť je v poisťovacom systéme jedným z viacerých právne relevantných sociálnych rizík. V tejto súvislosti treba pripomenúť osobitosť zákona o sociálnom poistení, ktorý s účinnosťou od 1. januára 2004 zahŕňa poistenie v nezamestnanosti do sociálneho poistenia a zmenil aj názov podpory v nezamestnanosti na dávku v nezamestnanosti. Podľa nášho názoru išlo o neopodstatnenú zmenu názvu tohto peňažného plnenia, čo potvrdzuje aj aplikačná prax, v rámci ktorej aj naďalej sa v mnohých prípadoch používa pojem podpora v nezamestnanosti a tiež vo všetkých krajinách Európskej únie táto dávka v nezamestnanosti sa nazýva podporou v nezamestnanosti.

Podobne ako pre vznik nároku na niektoré dávky dôchodkového poistenia (starobný dôchodok, predčasný starobný dôchodok, invalidný dôchodok) a pri fakultatívnej účasti na nemocenskom poistení aj pre dávky nemocenského poistenia (nemocenské, ošetrovné, materské) aj pre vznik nároku na dávku v nezamestnanosti sa vyžaduje splnenie zákonom ustanoveného časového priestoru participácie poistenca v poisťovacom systéme. Ide o splnenie čakacej podmienky pre vznik nároku na niektorú z dávok sociálneho poistenia, v tomto prípade na dávku v nezamestnanosti. Vzťah čakacej doby ako aj výška odvodovej povinnosti a doby poskytovania príslušnej dávky (podpornej doby) by mal odraziť ochrannú funkciu v príslušnom sociálno-poisťovacom právnom vzťahu.

Zásadná disproporcia medzi čakacou dobou a podpornou dobou pre poskytovanie dávky v nezamestnanosti nastala prijatím zákona o sociálnom poistení, keď v pôvodnom znení pre vznik nároku na dávku v nezamestnanosti sa vyžadovalo splnenie potrebnej doby poistenia v trvaní troch rokov v posledných štyroch rokoch. K určitej náprave došlo novelou zákona o sociálnom poistení, v zmysle ktorej poistencovi vznikne nárok na dávku v nezamestnanosti, ak v posledných troch rokoch pred zaradením do evidencie nezamestnaných občanov hľadajúcich zamestnanie bol poistený v nezamestnanosti najmenej dva roky. No aj napriek tejto úprave požiadavka trvania poistenia najmenej dva roky v posledných troch rokoch má v mnohých prípadoch nepriaznivý dopad na určité okruhy subjektov. Napr. u mladých ľudí, t. j. u absolventov stredných škôl, ale aj u absolventov vysokých škôl, ktorí sa v prvých dvoch rokoch stanú bez vlastnej viny nezamestnaní, nevznikne nárok na dávku v nezamestnanosti, ak počas štúdia sa nezaradili medzi dobrovoľne poistené osoby a neplatili si poistné na poistenie v nezamestnanosti sami. Nemožnosť splnenia požadovanej doby poistenia v nezamestnanosti u absolventov škôl má negatívny dopad hlavne v súčasnom období, keď problém nezamestnanosti zasahuje najmä mladých ľudí do veku do 25 rokov. Situácia na trhu práce mladých ľudí v SR je alarmujúca, nakoľko viac ako tretina z nich je evidovaná na úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny ako uchádzači o zamestnanie, čo znamená, že približne každý tretí mladý človek si nevie nájsť prácu, čo je najhoršia úroveň od roku 2002. Viac ako polovica mladých ľudí je nezamestnaná dlhšie ako jeden rok, čo znamená, že ide o dlhodobú nezamestnanosť, ktorá zhoršuje ich pozíciu na trhu práce. Výsledky viacerých empirických štúdií dokazujú, že pravdepodobnosť nájsť si prácu u dlhodobo nezamestnaných osôb je menšia ako u ostatných nezamestnaných. Dlhodobou nezamestnanosťou v mnohých prípadoch dochádza k strate ľudského kapitálu, k oslabeniu vedomostí a skúseností a v mnohých prípadoch aj k zníženiu motivácie a úsilia hľadať si prácu.

Negatívny dopad na mladých ľudí má aj tzv. „balíček“ u dobrovoľne poistených subjektov oslabil ochrannú funkciu sociálneho poistenia. Ak pri súčasnom raste nezamestnanosti sa mladý človek rozhodne dobrovoľne poistiť v nezamestnanosti, je zároveň povinný sa „dobrovoľne“ poistiť aj nemocensky a dôchodkovo. Ak v danom prípade, vzhľadom na rast nezamestnanosti, je účasť na dobrovoľnom poistení v nezamestnanosti aktuálna, napr. pokiaľ ide o aktuálnosť účasti na starobnom poistení mladého človeka, táto je diskutabilná.

Ďalší okruh subjektov, ktorých sa nepriaznivo dotýka požiadavka účasti na poistení v nezamestnanosti v posledných troch rokoch pred zaradením do evidencie nezamestnaných občanov hľadajúcich zamestnanie najmenej po dobu dvoch rokov tvoria občania snažiaci sa v maximálnej miere uplatniť na trhu práce, ale v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti nemajú šancu. Aj na ich strane ide o nezavinené sociálne riziko, a napriek tomu im nevznikne nárok na dávku v nezamestnanosti.

V porovnaní s právnymi úpravami členských krajín Európskej únie, v prípade slovenskej právnej úpravy išlo a aj ide o jednu z najtvrdšie formulovaných podmienok vzniku nároku na dávku v nezamestnanosti.

V tejto súvislosti možno položiť otázku, či by nebolo vhodné opäť zaviesť inštitút „odstránenie tvrdosti zákona“, ktorý u nás platil do roku 2003. Pred niekoľkými rokmi bola legislatívne daná možnosť ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny odstraňovať tvrdosti, ktoré vznikli pri vykonávaní sociálneho zabezpečenia. V praxi bolo viacero prípadov, keď na základe individuálneho preskúmania daného prípadu minister prostredníctvom ním zriadenej tzv. „dávkovej komisie“ odstránil tvrdosti a v odôvodnených prípadoch eliminoval alebo zmiernil dopad nepriaznivej sociálnej situácie na osobu, resp. rodinu. Zároveň si uvedomujeme, že takáto úprava prináša aj niektoré riziká. Takéto riziká priniesla aj novela vtedy platnej právnej úpravy, ktorou minister práce, sociálnych vecí a rodiny bol oprávnený poveriť „odstraňovaním tvrdosti zákona“ nižšie orgány. Aplikácia prax ukázala, že niektoré z týchto orgánov za tvrdosť zákona rozumeli aj nesplnenie niektorej zo základných povinností.

Pri legislatívnych úpravách danej problematiky treba sa zaoberať aj problematikou výšky a ďalších podmienok pre poskytovanie dávky v nezamestnanosti. Podobne ako v iných vyspelých krajinách uvažovať nad možnosťou skrátenia doby poistenia v nezamestnanosti.

Pokiaľ ide o dobu účasti na poistení v nezamestnanosti pozitívne treba hodnotiť skutočnosť, že do tohto obdobia poistenia potrebného pre vznik nároku na dávku v nezamestnanosti sa započítava obdobie prerušenia povinného poistenia v nezamestnanosti zamestnanca z dôvodu čerpania rodičovskej dovolenky. Čerpanie rodičovskej dovolenky je jedným zo siedmich dôvodov prerušenia sociálneho poistenia u zamestnanca, takže absenciou vyššie uvedenej výnimky by u zamestnanca mohol byť v mnohých prípadoch vylúčený nárok na dávku v nezamestnanosti.

V porovnaní s krajinami Európskej únie slovenská právna úprava poskytovania dávky v nezamestnanosti je vo vzťahu k nezamestnaným nie veľmi priaznivá a to nielen pokiaľ ide o požadovanú dĺžku trvania poistenia, ale aj o dobu poskytovania a výšku tejto dávky, ktorá je na hranici Dohovoru MOP č.102 o minimálnej norme sociálneho zabezpečenia.

Poistencovi, ktorý splnil podmienky nároku na dávku v nezamestnanosti, nárok vzniká odo dňa zaradenia do evidencie nezamestnaných občanov a zaniká po uplynutí šiestich mesiacov, resp. štyroch mesiacov. Výška dávky v nezamestnanosti je 50 % denného vymeriavacieho základu, ktorý predstavuje podiel súčtu vymeriavacích základov, z ktorých poistenec zaplatil poistné na poistenie v nezamestnanosti alebo poistné na výsluhový príspevok dosiahnutých v rozhodujúcom období a počtu dní rozhodujúceho obdobia. Pokiaľ ide o dĺžku poskytovania dávky v nezamestnanosti ako aj jej výšku, táto je určená rovnako pre každú oprávnenú osobu.

Na rozdiel od slovenskej právnej úpravy v niektorých krajinách existuje odstupňovaný systém podpory v nezamestnanosti.⁹ Za zväzanie stojí aj možnosť poskytovania podpory v nezamestnanosti v závislosti od miery nezamestnanosti v príslušnom regióne. Čím je miera nezamestnanosti vyššia, tým je aj doba poskytovania podpory dlhšia.

V niektorých krajinách výška podpory v nezamestnanosti predstavuje vyššie percento vymeriavacieho základu za prvé mesiace jej poskytovania, resp. je závislá aj od stavu nezamestnaného.¹⁰ Doba poskytovania je tiež závislá od doby účasti na poistení ako aj od veku nezamestnaného.

Pokiaľ ide o výšku dávky v nezamestnanosti k zásadnej zmene v našej právnej úprave došlo s účinnosťou od 1. januára 2013, kedy výška maximálneho vymeriavacieho základu pre platenie poistného na poistenie v nezamestnanosti sa zvýšila na päťnásobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky, pričom výška dávky v nezamestnanosti nemôže presiahnuť dvojnásobok priemernej mesačnej mzdy v hospodárstve Slovenskej republiky. Z uvedeného

⁹ V Českej republike nezamestnaní do 50 rokov dostávajú podporu po dobu 5 mesiacov, nezamestnaní od 50 do 55 rokov ju môžu poberať 8 mesiacov a nezamestnaní nad 55 rokov až 11 mesiacov. V prvých dvoch mesiacoch sa podpora rovná 65% priemerného čistého mesačného platu z predchádzajúceho zamestnania. Ďalšie dva mesiace predstavuje podpora v nezamestnanosti 50% a zvyšok podpornej doby dostáva nezamestnaný 45% priemerného čistého mesačného platu z predchádzajúceho zamestnania.

¹⁰ Výška podpory v nezamestnanosti v Nemecku závisí aj od starostlivosti o dieťa. Slobodné a bezdetné osoby majú nárok na podporu v nezamestnanosti cca 60% denného vymeriavacieho základu a v prípade, ak sa starajú o dieťa do 18 rokov verku je výška podpory 67% denného vymeriavacieho základu.

vyplýva, že ide o podstatnú disproporciu medzi poisťnými a dávkovými vzťahmi. Aj keď v danom prípade by sa mohlo hovoriť o uplatňovaní princípu solidarity, domnievame sa, že takéto nastavenie poisťných a dávkových vzťahov je viac ako diskutabilné a hlavne z dôvodu, že sa jedná o poistenie v nezamestnanosti a dávku v nezamestnanosti.¹¹

4 DÔSLEDKY NEZAMESTNANOSTI V RÁMCI SYSTÉMU ŠTÁTNEJ SOCIÁLNEJ PODPORY

Okrem negatívnych dopadov nezamestnanosti v poisťovacom systéme, tento fenomén sa nepriaznivo prejavuje aj v systéme štátnej sociálnej podpory. Ide o systém, v rámci ktorého štát uznáva sociálne situácie, pri ktorých poskytuje štátne dávky a to bez ohľadu na plnenie odvodových povinností zo strany oprávnených osôb. Pre štátnu podporu na rozdiel od poisťovacieho systému a systému sociálnej pomoci je charakteristické rovnaké zabezpečenie všetkých oprávnených subjektov, pričom v jednotlivých prípadoch je možné poskytovanie štátnej dávky podmieniť príjmom alebo absenciou príjmu. Podľa platnej právnej úpravy nie sú určené limity príjmov pre žiadnu dávku zo systému štátnej sociálnej podpory.

V rámci tohto systému nezamestnanosť má negatívny dopad na poskytovanie príspevku na starostlivosť o dieťa.¹² Zavedenie tejto dávky súviselo s opatreniami prijatými na podporu zamestnanosti a predovšetkým zamestnanosti rodičov starajúcich sa o dieťa do troch rokov veku, resp. o dieťa do šiestich rokov veku, ak ide o dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom. Cieľom tejto dávky je zlepšiť prístup týchto rodičov na trh práce a spolu s poskytovateľmi starostlivosti o dieťa umožniť zosúladienie ich pracovného, osobného a rodinného života. Z uvedeného vyplýva, že osoby, ktoré sú nezamestnané a to z akéhokoľvek dôvodu, si nárok na túto dávku nemôžu uplatniť, resp., ak im vznikol nárok počas zárobkovej činnosti a v dôsledku jej skončenia sa zaradia do okruhu nezamestnaných subjektov, zaniká im nárok na túto dávku štátnej sociálnej podpory.

Zánik nároku na túto dávku neznamená vylúčenie oprávnenej osoby zo systému štátnej sociálnej podpory a táto osoba si môže uplatniť z titulu starostlivosti o dieťa do troch rokov veku, resp. o dieťa do šiestich rokov veku (dieťa s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom) nárok na rodičovský príspevok¹³. Vylúčenie nároku na príspevok na starostlivosť o dieťa u nezamestnanej osoby môže mať pre rodinu a to predovšetkým pri starostlivosti o viac detí do troch rokov veku, resp. viacerých detí s dlhodobou nepriaznivým zdravotným stavom do šiestich rokov veku nepriaznivé ekonomické dôsledky, nakoľko, kým príspevok na starostlivosť o dieťa patrí na každé dieťa, rodičovský príspevok sa poskytuje iba v jednej sume a to bez ohľadu na počet detí do troch rokov veku, resp. do šiestich rokov veku. Z tohto titulu možno zo strany nezamestnaných vylúčenie z možnosti uplatniť si nárok na príspevok na starostlivosť o dieťa považovať za diskrimináciu.

5 DÔSLEDKY NEZAMESTNANOSTI V RÁMCI SYSTÉMU SOCIÁLNEJ POMOCI

V dôsledku rastu nezamestnanosti, chudoby, sociálneho vylúčenia v mnohých prípadoch sa do popredia dostáva pomoc k prekonávaniu nepriaznivých sociálnych situácií. S cieľom pomôcť pri riešení týchto situácií je budovaný systém sociálnej pomoci. Základným konštrukčným prvkom v systéme sociálnej pomoci je životné minimum¹⁴, ktoré je definované ako spoločensky uznaná minimálna hranica príjmov fyzickej osoby, pod ktorou nastáva stav jej hmotnej núdze. Stanovenie minimálneho príjmu vo vzťahu k životnému minimu predstavuje európsky štandard garancie minimálnej úrovne prostriedkov na zabezpečenie základných životných podmienok. Ústava Slovenskej republiky ako aj Listina základných práv a slobôd garantuje každému, kto je v hmotnej núdzi právo na pomoc, ktorá je nevyhnutná na zabezpečenie základných životných potrieb. Hmotná núdza je legislatívne definovaná ako stav, keď príjem občana spolu s príjmom spoločne posudzovaných osôb nedosahuje životné minimum a občan ako aj tieto osoby si príjem nemôžu zabezpečiť alebo zvýšiť vlastným pričinením. Práve strata zamestnania v mnohých prípadoch privádza občana do hmotnej núdze. Je diskutabilné, či vecný rozsah pomoci v hmotnej núdzi¹⁵ je

¹¹K problematike primeranosti a solidarity v sociálno-poisťovacích právnych vzťahoch pozri Lacko, M. Poistná participácia v sociálnom zabezpečení, In: Priority sociálneho zabezpečenia, SAP, Bratislava, 2012

¹² Pozri zákon č. 561/2008 Z. z. o príspevku na starostlivosť o dieťa

¹³ Pozri zákon č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku

¹⁴ Pozri zákon č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov

¹⁵ Pozri zákon č. 599/2003 z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov

adekvátny stavu, do ktorého sa občan v dôsledku skončenia pracovného pomeru dostal. Aj v dôsledku tejto rizikovej situácie sa treba zamyslieť nad úpravou podmienok pre poskytovanie dávky v nezamestnanosti.

6 ZÁVER

Nezamestnanosť okrem ekonomických problémov, ktoré spôsobuje jednotlivcom, má aj sociálne, psychologické a možno povedať aj psychiatrické dôsledky a v mnohých prípadoch môže vyústiť do sociálno-patologických javov ako je napr. alkoholizmus, požívanie psychotropných, návykových látok, násilie, bezdomovectvo, samovraždy. Riziko vzniku týchto javov spôsobuje vo veľkej miere sociálne vylúčenie a sociálna deprivácia. Pod sociálnym vylúčením sa rozumie predovšetkým neschopnosť zúčastniť sa na sociálnom, ekonomickom, politickom a kultúrnom živote v dôsledku viacerých faktorov ako napr. nepriaznivý zdravotný stav, nedostatočné vzdelanie, slabý kontakt s majoritnou populáciou, diskriminácia ale aj nízky príjem, resp. strata príjmu. Rovnako v dôsledku nezamestnanosti nastáva aj sociálna deprivácia, t. j. strata sociálnej identity. Predovšetkým ide o dlhodobú nezamestnanosť, v dôsledku ktorej sa osoby vzdávajú príležitosti na zmenu rastúcej negatívnej sociálnej situácie a sociálneho stavu.

Aj keď nezamestnanosť ako takú nemožno absolútne vylúčiť, je nevyhnutné prijímať také legislatívne úpravy, ktorými by sa aspoň zmiernili jej nepriaznivé sociálno-právne dôsledky.

Použitá literatúra:

KURIL, J.: Pracovnoprávna subjektivita zamestnanca. In: Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia. Bratislava: Merkury, 2013. s. 44

MACKOVÁ, Z.: Pojem „dieťa“ v pracovnom práve a v práve sociálneho zabezpečenia. In: Teoretické otázky pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia. Bratislava: Merkury, 2013. s. 62

HAMULÁK, J.: Význam a podstata legislatívy ochrany zamestnanosti v podmienkach Slovenskej republiky. In Lösung der Arbeitslosigkeit in der Slowakischen Republik (Gesetzgebung, Rechtsprechung und Praxis). Wien, 2013, s.23

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

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

Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Ján Matlák, CSc.

jan.matlak@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č.6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

CULPA IN CONTRAHENDO V PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAZÍCH¹

Jakub Morávek

Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta

Abstract: The contribution focuses on culpa in contrahendo, which is explicitly regulated in the new Civil Code, and on the possibility of its application in labour-law relationships, inter alia in the context of the economic crisis.

Abstrakt: Příspěvek se zaměřuje na novým občanským zákoníkem explicitně zaváděný institut *culpa in contrahendo* a možnost jeho uplatnění v pracovněprávních vztazích, a to mj. i v kontextu hospodářské krize.

Key words: Cupla in contrahendo, labour law relationship

Klíčová slova: pracovní právo, občanské právo, předšmluvní odpovědnost

ÚVOD

V historickém kontextu vykazují změny společenských normativních systémů z typologického hlediska dvě základní tendence.

V prvé řadě se jedná o změny evoluční, které charakterizuje pozvolnost. Tato tendence v návaznosti na nutnou internalizaci norem, hovoříme-li konkrétně o právu a předpokladech jeho efektivního fungování, koresponduje s naplněním principu sociální znalosti a tedy fakticky i s principem právní jistoty, již je sociální znalost práva (z nemalé části) předpokladem.

Je projevem toho, že právo jako systém pravidel chování je definičním znakem každé společnosti a výsledkem jejího vývoje. Tedy skutečnosti, že právní řád je produktem společnosti mu podléhající a ona je (částečně) produktem právního řádu, kterému podléhá, s čímž pak úzce souvisí fakt, že je vysoce nepravděpodobné, v kontextu provázanosti práva a ostatních danou společností internalizovaných vzorů chování/pravidel vycházejících z ní působících jiných normativních systémů, že by jedna společnost mohla dobře fungovat, nehovoříme-li o morálně indiferentních pravidlech, pod právním řádem druhé, resp. z druhé strany, že by se právní řád druhé hodil pro společnost první. Možnost a snadnost nebo naopak složitost přejímat mezi právními řády pravidla a instituty, které se dotýkají (zejména základního) hodnotového rámce, na němž daná společnost spočívá, je zásadně ovlivněna zejména kulturní rozdílností a právně-historickou tradicí daných společností.

Druhou tendenci představují vedle evolučních změn změny revoluční, tedy principiálně nebo hodnotově významné posuny, jež nastávají v relativně krátkém čase. Tyto změny z hlediska kritéria legitimacy práva vyžadují (zejména oproti změnám evolučním) dostatečně silný (legitimizační) důvod, neb je nelze vyvážit ani kategorií legality a o to méně kategorií efektivity práva.²

Českou republiku čeká ke dni 1. lednu 2014 změna, kterou v kontextu právě naznačené typologie můžeme označit za změnu revoluční. Ke jmenovanému datu totiž nabývá účinnosti široká škála právních předpisů, v čele s novým civilním kodexem, zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,³ které v komplexu představují rekodifikaci soukromého práva. Dále jde zejména o zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, a o zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém.⁴

¹ Příspěvek vznikl za podpory výzkumného projektu Soukromé právo pro XXI. století, id. PŘVOUK P05 a v rámci grantového projektu GAČR 13-33780S *Analýza alternativních způsobů řešení sporů v pracovněprávních vztazích* a zohledňuje stav ke dni 1. října 2013.

² Srov. Morávek, J. Model práva – vztah práva a morálky, Linde, Praha, 2013.

³ Dále také jen jako **NOZ**.

⁴ Současně „balíku“ předpisů představujících rekodifikaci soukromého práva dále tvoří zejména zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, zákon č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících, zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva, zákon č. 293/2013, kterým se mění

Číslo, pod ktorým bol NOZ vyhlásen ve Sbírcce zákonů, není náhodné. Naopak, cíleně je opisován rok zrcadlící význačný zlom v našich (Českých - Slovenských) novodobých dějinách, a to „slovy autorů“ právě proto, že NOZ je z hlediska stávající podoby soukromého práva revoluční. S ohledem na (z velké části) odlišný principiální základ, zdůraznění principu smluvní volnosti (a spolu s tím uvolnění v řadě případů náležitosti formy právních jednání), lpění na respektu ke svobodné vůli, na poctivosti a dobré víře, změně v úloze a postavení soudce jak z hlediska dotváření a vytváření práva, tak z hlediska utváření obsahu právních vztahů (z velké části bez ohledu na návrhy stran a vždy s respektem k principu spravedlnosti), opuštění principu formální rovnosti a jeho nahrazení novou vůdčí zásadou v podobě ochrany slabší strany a zdůraznění významu soudního intelektu atp., je uvedené nesporně pravda.⁵ V tuto chvíli však není jisté to, zda se v případě NOZ a celé rekonstrukce soukromého práva bude jednat o revoluci, kterou budeme moci označit jako sametovou.⁶

Z řady důvodů se neřadím, a ani nemohu řadit a vlastně ani nechci řadit mezi kritiky NOZ a rekonstrukce jako takové. Je zjevné, že NOZ (a doprovodné právní předpisy) má své limity, z hlediska aplikační praxe spočívající zejména v jeho ideovém podkladu (zejména v podobě presumpce poctivosti), který možná dost dobře neodpovídá skutečnému stavu věcí (ale to ještě uvidíme). Bylo by jisté možné dlouhou dobu hovořit o tom, že měli být některé věci udělány jinak či lépe a jak lépe je lze udělat atp.

Domnívám se však, že tyto otázky již dnes nemají být na pořadu dne. NOZ, resp. rekonstrukce soukromého práva je faktem, se kterým je nutné se vypořádat.

V tuto chvíli má zejména odborná veřejnost (akademici, advokáti, notáři a zejména soudci) jiný úkol než se dohadovat o tom, jak co mělo být uděláno – nehledě na přílehlavé rčení, že po bitvě je každý generál. V tuto chvíli spočívá její úkol v tom, aby bylo z nových právních předpisů rekonstruováno/vyčteno to nejlepší možné právo – nesmíme zapomínat na to, že právní předpisy (jejich slova) jsou pouze nosiči právních norem, jakožto pravidel chování. Tuto skutečnost nám ostatně připomíná i mj. § 3 odst. 3 NOZ, který navazuje na § 3 odst. 1 a 2 NOZ, tedy ustanovení vypočítávající hodnoty, které soukromé právo chrání a principy, na kterých zejména spočívá. Podle § 3 odst. 3 NOZ „*soukromé právo vyvěrá také z dalších obecně uznávaných zásad a spravedlnosti a práva*“. Dále řečené stvrzuje i § 2 NOZ.

I přes uvedené si však, zejména v kontextu shora uvedeného k typologii společenských změn, nelze k NOZ (a rekonstrukci soukromého práva vůbec) odpustit dvě poznámky.

Revoluční změna, zejména v oblasti normativního systému jakým je právo, vyžaduje širokou společenskou shodu. Pokud je posouzení dané otázky, zejména kvůli míře její odbornosti, mimo

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. V důsledku přijetí právě jmenovaných právních předpisů se ruší zejména zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník, zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, zákon č. 94/1963 Sb., o rodině, zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky, zákon č. 72/1994 Sb., o vlastnictví bytů, zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, a novelizují se řádově stovky dalších právních předpisů, mj. prostřednictvím zákona č. 303/2013 Sb. významně (zejména z principiálního hlediska) i zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

⁵ K tomuto lze dodat, že v médiích často prezentovaný fakt, že v NOZ je v zásadě shrnuto celé soukromé právo (obchodní, občanské, rodinné, úprava dědění, cenných papírů atp. – vyjma práva pracovního a úpravy vzniku registrovaného partnerství), je pouze projevem legislativní techniky, který je sice zajímavý, nejedná se však v žádném případě o aspekt rozhodující. Jeho důsledkem je fakticky toliko rozsáhlost předpisu (NOZ má 3081 paragrafů – vedle toho je třeba k němu připočítat minimálně ještě zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, s 773 paragrafy) a s ní spojená otázka jeho vnitřní provázanosti a logické struktury. Mnohem podstatnější je již řečené, tj. že NOZ (a s ním související předpisy) přináší zcela zásadní koncepční a principiální revoluci do oblasti soukromého práva a zavádí řadu novinek, které se dotknou i úpravy pracovněprávních vztahů (ať již přímo prostřednictvím novelizace zákoníku práce změnovým právním předpisem, který navazuje na rekonstrukci soukromého práva, nebo, a to je možná zásadnější, nepřímou prostřednictvím změny základních principiálních a hodnotových východisek soukromého práva).

⁶ S ohledem na to, že NOZ staví primárně na presumpci poctivosti a dobré víry, může v tomto směru trochu problém způsobit, pokud bude následně učiněno zjištění, že se tomu tak ve větší než malé míře neděje.

možnosti široké veřejnosti, pak vyžaduje alespoň širokou shodu odbornou a v návaznosti na nutnost stability právního řádu (a spolu s tím i alespoň zprostředkovaně legitimitu) z povahy věci i širokou shodu politickou. Lze vyslovit jistou pochybnost, zda zde v případech rekodifikace soukromého práva potřebná shoda byla, resp. lze mít spíše za to, že v důsledku jistých deficitů v (odborném) diskurzu zde nebyla, což by se mohlo v budoucnu ukázat být jako fatální.

Vedle toho jde o nutný legitimizační důvod této „právní revoluce“. Z pramenů dostupných k NOZ, ale i z příznačného čísla, pod kterým byl NOZ vyhlášen ve Sbírce zákonů, lze dospět k závěru, že se jedná o snahu navrátit se k římskoprávní a (fakticky) civilistické tradici Rakousko-Uherské převzaté a rozvíjené První republikou, a to v reflexi k jejímu směřování, jenž vyplývá z jiných právních řádů s podobným principiálním a hodnotovým základem. Jde tedy o reflexi přechodu režimu v roce 1989 a o tomu odpovídající promítnutí dané změny na úroveň práva. Právě popsané tendence (spolu se snahou vytvořit jednotný kodex soukromého práva) bývají charakterizovány také prostřednictvím principů/pojmů konvence, diskontinuita, integrace.

Problém popsaného legitimizačního důvodu lze shledat v době, která uplynula od chvíle, kdy byl založen, do doby, nežli je využit, která přesahuje 20 let, a to v kontextu skutečnosti, že plynutím času dochází u legitimizačních důvodů tohoto typu k jejich zeslabování.

Komplexní analýza dopadu rekodifikace soukromého na úpravu pracovněprávních vztahů by dle všeho vydala na rozsáhlou monografii. V předloženém příspěvku se tudíž zaměřím na jednu dílčí otázku a to, zda je možné v souvislosti s jednáním o vzniku základního pracovněprávního vztahu a v pracovním právu obecně aplikovat (a případně v jaké míře) NOZ výslovně vyjádřený (zejména v § 1728 až § 1730) institut *culpa in contrahendo*, tedy předsmulvné odpovědnosti, a to primárně v segmentu ukončení vyjednávání o smlouvě bez spravedlivého důvodu.

Závěrem tohoto bodu lze podotknout, že následně popsaný principiální základ institutu *culpa in contrahendo* a jeho charakteristika by měla být aplikovatelná i pro právní řád Slovenska.

1 CULPA IN CONTRAHENDO - POJEM⁷

Autoři nového občanského zákoníku při své více jak desetileté práci na kodexu věnovali značnou pozornost studiu jak tuzemské, zejména prvorepublikové a mocnářské legislativy, judikatury a právní nauky, tak zahraničních právních úprav a jich se dotýkajících teorií spolu se zkušenostmi s jejich uplatňováním v praxi, konkrétně zejména v rozhodovací praxi zahraničních soudů. Následně se vedeni dobrými úmysly pokusili implementovat do připravovaného právního rámce vše pozitivní a užitečné ze zkoumaných oblastí. V některých případech šlo o instituty na našem území tradiční, hovoříme-li o právní kultuře rakouského mocnářství a první republiky, v některých případech šlo o instituty pro zdejší právní prostředí docela nové, minimálně jde-li o jejich explicitní vyjádření prostřednictvím právního předpisu.

Za jeden takový je možné považovat i tzv. předsmulvné odpovědnosti, nebo jinak také *culpa in contrahendo*, což lze přeložit jako vina nebo zavinění v procesu jednání o uzavření smlouvy.

Z teoretického hlediska se jedná o velice zajímavý koncept, za jehož původce v moderní podobě bývá označován významný právní teoretik *Rudolf von Jhering*, který jej v německém právu vytvořil ve druhé polovině 19. století jako následek potřeby zlepšit právní postavení stran, které se účastnily vyjednávacího procesu o uzavření smlouvy.⁸ Své úvahy, publikované v práci *Culpa in contrahendo oder Schadenersatz bei nichtigen oder nicht zur Perfektion gelangten Verträgen*, *Jhering* postavil na konceptu římskoprávních žalob *actio legis Aquiliae*, *actio empti*, *actio venditi* a *rei vindicatio* a to v kontextu § 284 Pruského zemského zákoníku.

Vedle *Jheringa* se k části institutu *culpa in contrahendo*, která nás zde v kontextu pracovněprávních vztahů bude zejména zajímat, tedy odpovědnosti za ukončení vyjednávání o smlouvě bez spravedlivého důvodu, sluší zmínit ještě i italského profesora *G. Faggella* a jeho pojednání *Dei periodi precontrattuali e della loro vera ed esatta costruzione ecientifica*.⁹

⁷ Bod vychází rámcově z *Morávek, J.* Předsmulvné odpovědnosti a nový občanský zákoník, HR a paragrafy in www.hrkavarna.cz

⁸ *Jhering, R.*, *Culpa in contrahendo oder Schadenersatz bei nichtigen oder nicht zur Perfektion gelangten Verträgen*. Hlavní myšlenkou práce bylo umožnit náhradu škody v případě, kdy mezi smluvními stranami neexistuje smluvní vztah, který by dovozoval smluvní odpovědnost druhé strany. Srov. *Hrádek, J.* Předsmulvné odpovědnosti: *Culpa in contrahendo*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009, s. 20.

⁹ Tamtéž s. 19.

I v kontextu pozdávnej nemeckej právnej vedy se podkladem institutu stala silná vazba na dobré mravy (jejich ochranu) a dobrou víru v (pocitivé) vyjednávaní.¹⁰ Z principiálného hľadiska lze za základ *culpa in contrahendo* považovať dobrou víru, pocitivost (čestnosť), zásadu *neminem leadere* a zásadu, že nikdo nesmí mať prospěch ze své vlastní nepocitivosti.¹¹

Z teoretického hľadiska spočívá podnětnost předsmluvní odpovědnosti mj. v tom, že ač se *culpa in contrahendo* uplatňuje v řadě právních řádů, nám nejbližší jsou pravděpodobně v tomto směru Německo, Rakousko a Francie, je zde podstatný rozdíl nikoli jen v otázce jeho přímého legislativního zakotvení (některé státy mají přímé vyjádření v právních předpisech, v některých je dovozován pouze prostřednictvím judikatury), nýbrž i v podstatě, ze které vyrůstá. Někdy je totiž *culpa in contrahendo* kvalifikována jako závazek ze smlouvy či kvazismlouvy, někdy, resp. někde jako závazek z deliktu, případně závazek z jiné zavazující skutečnosti.

Rozlišování toho, zda se *culpa in contrahendo*, resp. jeho příslušná část (viz níže) zakládá na kvazismluvním nebo deliktním základě anebo zda se realizuje až v již existujícím smluvním vztahu má mj. význam z hľadiska náhrady škody, tedy zda hovoříme o náhradě tzv. pozitivní škody (*Erfüllungsinteresse* nebo také *positives Interesse*) nebo o náhradě tzv. škody negativní (*Vertraueninteresse* nebo také *negatives Interesse*). Náhradou pozitivní škody přitom rozumíme náhradu škody svým rozsahem odpovídající uvedení věci do stavu, v jakém by poškozený byl, pokud by byla řádně a včas smlouva splněna (zde tedy již existuje smlouva). Náhradou negativní škody vedle toho rozumíme uvedení strany do stavu, v jakém by byla, kdyby nevstoupila do vyjednávaní s druhou stranou (zde ještě k uzavření smlouva nedošlo).

Základní soubor povinností na úseku *culpa in contrahendo* pak lze rámcově charakterizovat jako soubor následujících povinností: (a) povinnost nepůsobit škodu, (b) povinnost dbát na cizí zájmy a obecná informační povinnost, (c) povinnost vždy jednat v dobré víře a neukončovat jednání, pokud druhá strana spoléhá na existenci určitého vztahu a (d) *culpa in contrahendo* při platné smlouvě.¹²

2 CUPLA IN CONTRAHENDO - CHARAKTERISTIKA

Jak již bylo naznačeno, vychází koncept předsmluvní odpovědnosti (zjednodušeně řečeno) z principu ochrany dobré víry, legitimního očekávání, zásady nikomu neškodit a povinnosti pocitivého jednání. Je vlastně postaven na jakési obecné slušnosti v oblasti smluvního vyjednávaní, ze které plyne, že pokud se dva sejdou za účelem vyjednávaní o smlouvě, vzniká mezi nimi určitý vztah mající primárně etický aspekt, který by však s ohledem na právě zmíněné zásady měl být promítnut i do roviny práva – hrubé porušení pravidel v této oblasti by mělo být sankcionováno právem. Prakticky to znamená, že zde vzniká předsmluvní (kvazismluvní) vztah, na jehož základě, dojde-li k porušení některého z (nepsaných) pravidel vyjednávaní, které plyne z daných zásad, vzniká odpovědnost za (případně) způsobenou škodu.

V návaznosti na podstatu institutu rozlišujeme nejčastěji tři případy předsmluvní odpovědnosti, resp. tři základní pravidla (povinnosti), jejichž porušení může vést ke vzniku škody a zakládat povinnost k její náhradě z titulu předsmluvní odpovědnosti: (i.) porušení povinnosti nepůsobit škodu; (ii.) porušení informační povinnosti; (iii.) ukončení vyjednávaní o smlouvě bez (váženého) legitimního důvodu. Jednotlivé kategorie, zejména porušení informační povinnosti, lze dále dělit, to však ponecháme stranou.

Uvedené kategorie lze charakterizovat na příkladech z aplikační praxe. Jedná se o situace, ve kterých bylo v jiných zemích (zejména v Rakousku a v Německu) soudy rozhodnuto, že zde vznikla škoda jako důsledek porušení pravidel v oblasti předsmluvní odpovědnosti, přičemž soud přikl druhé straně za způsobenou škodu náhradu (pro naše účely není rozhodné, zda mezi státy je částečný rozdíl v pojetí *culpa in contrahendo*, tedy zda se ve fázi předsmluvní odpovědnosti vzniká kvazismluvní vztah z něž vyplývá pozdávnej odpovědnost za způsobenou škodu nebo zda se v případě vzniku odpovědnosti jedná o odpovědnost ryze deliktní povahy). Fakt, že se jedná o rozhodnutí

¹⁰ Tamtéž s. 17.

¹¹ Z hľadiska NOZ lze principiální základ pro *culpa in contrahendo* nalézt zejména v jeho ustanoveních § 6 až 8: § 6 „Každý má povinnost jednat v právním styku pocitivě.“ (odst.1); „Nikdo nesmí těžit ze svého nepocitivého nebo protiprávního činu. Nikdo nesmí těžit ani z protiprávního stavu, který vyvolal nebo nad kterým má kontrolu.“ (odst. 2.); § 7 „Má se za to, že ten, kdo jednal určitým způsobem, jednal pocitivě a v dobré víře.“; § 8 „Zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.“

¹² K tomuto blíže srov. op. cit. sub 8 s. 78 a násl.

z jiných zemí, sice nutně neznamená, že bude ve shodných situacích postupováno stejně i podle NOZ, to však možnost takto vystihnout podstatu institutu nijak nesnižuje.

Porušení povinnosti nepůsobit škodu. Jedním z prvních rozhodnutí v této oblasti vůbec bylo rozhodnutí v případě známém jako *Linoleumfall* (Reichsgericht, RGZ 78, 239 z roku 1911).¹³ Německý říšský soud zde s poukázáním na předsmulvné odpovědnost přiznal náhradu škody způsobenou pádem linolea na zákaznici ještě před uzavřením kupní smlouvy. Pád linolea byl zaviněn zaměstnancem prodávajícího.

Soud poukázal na to, že k uzavření smlouvy nedošlo v důsledku zranění zákaznice. Stavěl přitom v podstatě na tom, že daná situace spolu se záměrem stran smlouvu uzavřít sama o sobě vedla k založení určitého (kvazismulvného) vztahu (stavějíciho na důvěře), na jehož základě může dojít ke vzniku odpovědnosti za škodu způsobenou v důsledku jednání (nebo opomenutí) jedné ze stran.

Postupem času došlo v této oblasti k rozšíření okruhu případů, na které předsmulvné odpovědnost dopadá, když byla v šedesátých letech Spolkovým soudem (NJW 1962, 31)¹⁴ přiznána náhrada za škodu, zranění způsobené zákazníkovi obchodního domu, který uklouzl na banánové slupce. Rozdíl obou případů spočívá v tom, že zde se jednalo pouze o pravděpodobného zákazníka.

Podobně rozhodl i rakouský Nejvyšší soud (ve věci EvBL 1979/22)¹⁵, který vyšel z předpokladu, že určité předsmulvné povinnosti, resp. určitý předsmulvné vztah, se aktivuje již ve chvíli návštěvy obchodního domu, kterou osoba realizuje za účelem možné koupě zboží nebo služeb.

O několik let později stejný soud (BGHZ 66, 51)¹⁶ přiznal náhradu škody dítěti, které doprovázelo matku v samoobsluze, čímž došlo k rozšíření okruhu osob, na které koncept předsmulvné odpovědnosti v této části dopadá, i na ty, kteří se nebudou kontraktace (uzavírání smlouvy) přímo účastnit.

Porušení informační povinnosti. Informační povinností se zjednodušeně řečeno míní povinnost stran sdělit si (v kontextu principu poctivosti) při vyjednávání o smlouvě všechny nezbytné a zásadní informace pro rozhodnutí, uzavření a platnost smlouvy, nezamíčet v tomto směru žádnou významnou skutečnost.

V německém právním prostředí je porušení informační povinnosti, zejména je-li tomu tak ve směru ke slabší straně, považováno za jádro předsmulvné odpovědnosti. Tato kategorie může být dále členěna na (a) zamezení platnosti smlouvy – jde typicky o případy, kdy je smlouva v důsledku omylu vyvolaném nedostatkem informací neplatná, (b) uzavření smlouvy v důsledku porušení informační povinnosti – jde o případ, kdy pokud by stranám byly známy všechny relevantní informace, k uzavření smlouvy by vůbec nedošlo.

Podstatu této kategorie lze ilustrovat na rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu (SZ 48/102)¹⁷. Soudem byla s odkazem na předsmulvné odpovědnost přiznána náhrada škody v případě dodávky zařízení pro léčebné diagnostické centrum. Žalobce si při uzavírání smlouvy vymínil jisté funkce tohoto zařízení, o kterých byl dodavatelem ujištěn. Po dodání nicméně zjistil, že zařízení takové funkcionality nemá. Žalobce následně od smlouvy odstoupil a vznesl nárok na náhradu za tzv. *Vertrauensinteresse*, což lze charakterizovat také jako zájem poškozeného na existenci smlouvy (jedná se tedy o shora zmíněnou negativní škodu). Soud odškodnění přiznal i přes to, že ze strany dodavatele se jednalo o pouhou nedbalost.

Ukončení vyjednávání o smlouvě bez legitimního důvodu. V této části staví koncept předsmulvné odpovědnosti pravděpodobně nejvíce na principu legitimního očekávání a ochrany (subjektivní) dobré víry, když předpokládá odpovědnost za škodu způsobenou straně, která v důvěře, že bude smlouva uzavřena, v jednání pokračuje, ukončením jednání druhou stranou bez ospravedlnitelného důvodu – takového důvodu, který by byl přiměřený (s ohledem na objektivní vážení subjektivních zájmů stran) ve vztahu k dobré víře druhé strany.

V tomto případě se z hlediska předpokladů vzniku odpovědnosti zjednodušeně řečeno vyžaduje (a) pokročilá fáze vyjednávání o uzavření smlouvy (typicky jsou dohodnuty podstatné

¹³ Srov. *Matula*, Z. *Culpa in contrahendo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 11.

¹⁴ Tamtéž s. 12.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Tamtéž.

¹⁷ Tamtéž s. 34.

náležitosti smlouvy) a (b) ukončení vyjednávání bez legitimního, tedy jaksi z hlediska dobrých mravů, principu spravedlivého očekávání a poctivosti, ospravedlnitelného (přiměřeného) důvodu.

Náhrada škody byla z hlediska této kategorie předsmuvní odpovědnosti přiznána například rakouským Nejvyšším soudem (SZ 52/90)¹⁸ za to, že poškozenému, který žádal o poskytnutí úvěru, nebyl úvěr poskytnut (nebyla uzavřena smlouva), ač mu byl prokuristou banky přislíben s tím, že souhlas představenstva banky bude pouhou formalitou. Informace prokuristy však nebyla správná, neboť reálná šance na získání úvěru byla mnohem menší, což potvrdilo i představenstvo banky, které úvěr neschválilo. Náhrada škody byla přiznána v návaznosti na nesplnění povinnosti žalobce informovat o velice nepravděpodobném uzavření smlouvy, což mělo za důsledek důvodně očekávat uzavření smlouvy ze strany žadatele o úvěr.

Shora uvedené charakterizuje základní podstatu předsmuvní odpovědnosti. Celý koncept je přirozeně mnohem složitější. Pro naše účely uvedené nicméně postačí. Nyní se pojďme podívat, jak se s tímto institutem popasoval NOZ.

3 PŘEDSMUVNÍ ODPOVĚDNOST V ČESKÉM PRÁVU A NOZ

Bylo by chybné tvrdit, že v českém právním prostředí (míněno v aplikační praxi) není předsmuvní odpovědnost vůbec známa, resp. že není prakticky uplatňována. Z hlediska ukončení vyjednávání bez legitimního důvodu lze poukázat např. na rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci sp. zn. 29 Odo 1166/2004 nebo ve věci sp. zn. 25 Cdo 127/2007.

Na druhou stranu je pravda, že explicitní úpravu předsmuvní odpovědnosti stávající právní úprava prakticky nezná.

To by samo o sobě nemuselo být uplatňování *culpa in contrahendo* na překážku, pokud vzpomeneme toho, že kupříkladu v Německu byl celý tento konstrukt vystavěn rozhodovací praxí soudů a do právního předpisu byl doplněn až relativně nedávno. V rámci rozhodovací praxe tuzemských soudů však nelze nalézt větší počet rozhodnutí, z nichž by bylo patrné, že si soud byl tohoto institutu (konstrukce) vědom a cíleně podle ní postupoval. Explicitní zakotvení úpravy předsmuvní odpovědnosti (některých jejích kategorií) v rámci NOZ tudíž může rozvoji tohoto prozatím oproti jiným (modernějším) právním řádům opomíjenému konceptu jistě pomoci.

NOZ ze shora vymezených kategorií předsmuvní odpovědnosti skýtá přímý podklad pro porušení informační povinnosti (ustanovení § 1728 a nepřímou i ustanovení vázící se k omylu, tj. primárně § 571, § 1904 a zejména § 583 až § 585; ustanovení § 1730 se pak vztahuje na ochranu důvěrných údajů předaných při vyjednávání smlouvy a upravuje povinnost k vydání toho, oč se obohatila ta ze stran, která informace prozradila bez zákonného důvodu – v tomto NOZ opisuje platnou právní úpravu, konkrétně § 271 Obchodního zákoníku) a ukončení jednání bez legitimního důvodu (§ 1728 odst. 1 ve spojení s § 1729).

Z hlediska šíře a koncepce by bylo možné úpravu NOZ přirovnat k úpravě francouzské.¹⁹ To v zásadě odpovídá skutečnosti, že, jak se lze dočíst v důvodové zprávě, se autoři NOZ inspirovali v tomto směru primárně v návrhu Evropského zákoníku o smlouvách, který je také znám pod zkratkou CEC (ta je odvozena od jeho francouzského označení).²⁰

§ 1728

(1) Každý může vést jednání o smlouvě svobodně a neodpovídá za to, že ji neuzavře, ledaže jednání o smlouvě zahájí nebo v takovém jednání pokračuje, aniž má úmysl smlouvu uzavřít.

(2) Při jednání o uzavření smlouvy si smluvní strany vzájemně sdělí všechny skutkové a právní okolnosti, o nichž ví nebo vědět musí, tak, aby se každá ze stran mohla přesvědčit o možnosti uzavřít platnou smlouvu a aby byl každé ze stran zřejmý její zájem smlouvu uzavřít.

§ 1729

(1) Dospějí-li strany při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jeví jako vysoce pravděpodobné, jedná nepoctivě ta strana, která přes důvodně očekávání druhé strany v uzavření smlouvy jednání o uzavření smlouvy ukončí, aniž pro to má spravedlivý důvod.

(2) Strana, která jedná nepoctivě, nahradí druhé straně škodu, nanejvýš však v tom rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech.

¹⁸ Tamtéž s. 36.

¹⁹ K francouzské úpravě srov. op. cit. sub.13.

²⁰ Konkrétně se jedná o *Gandolphi, G. et al., Code européen des Contracts. Avant-projet*, Milano: Dott. A. Giuffrè editore, 2002.

§ 1730

(1) Poskytnou-li si strany při jednání o smlouvě údaje a sdělení, má každá ze stran právo vést o nich záznamy, i když smlouva nebude uzavřena.

(2) Získá-li strana při jednání o smlouvě o druhé straně důvěrný údaj nebo sdělení, dbá, aby nebyly zneužity, nebo aby nedošlo k jejich prozrazení bez zákonného důvodu. Poruší-li tuto povinnost a obohatí-li se tím, vydá druhé straně to, oč se obohatila.

Porušení informační povinnosti. Jde-li o porušení informační povinnosti při uzavírání smlouvy (§ 1728 odst. 2) v podobě povinnosti vzájemně si sdělit skutkové a právní okolnosti, o kterých strana ví nebo musí vědět (zde hraje podstatnou roli soudný intelekt té které osoby - viz § 4 a § 5 odst. 1 NOZ), za účelem možnosti druhé strany ověřit si, že bude uzavřena platná smlouva a ověřit si záměr druhé strany smlouvu skutečně uzavřít. Poněkud problematické se zdá, že NOZ v tomto směru nezmiňuje žádnou přímou sankci (odhlédneme-li od možné neplatnosti právního jednání).

V takovém případě lze uvažovat ve dvou směrech, jde-li o náhradu škody. Buďto bude dovozena odpovědnost k náhradě škody prostřednictvím judikatury, nebo bude přenesena otázka náhrady škody až na období po uzavření smlouvy, kdy bude možné namítnout neplatnost smlouvy pro omyl (absolutní neplatnost s případy omylu § 583 až § 585 bez dalšího spojena není) a požadovat náhradu škody (§ 579 odst. 2), příp. přiměřenou náhradu (§ 584 odst. 1).

Problém je, že uplatněním druhého z uvedených přístupů by sice bylo možné pokrýt případy obdobné shora zmíněnému nákupu zařízení do léčebného diagnostického centra (rozhodnutí rakouského Nejvyššího soudu ve věci SZ 48/102), ale už by nebylo možné řešit situace, které do této oblasti *culpa in contrahendo* taktéž obecně spadají, tj. zamezení platného vzniku smlouvy. Tím se míní například situace, kdy silnější strana neinformuje slabší, že mezi nimi sjednávána smlouva musí mít povinně písemnou formu, přičemž není-li předepsaná forma dodržena, k ujednání stran se vůbec nepřihlíží, příp. je smlouva neplatná.²¹ Taktéž je možné sem podřadit utvrzení zaměstnavatele o tom, že uchazeč o zaměstnání z třetí země disponuje platným povoleným k zaměstnávání, což se však následně ukáže jako nepravdivá informace.

Ukončení vyjednávání o smlouvě bez legitimního důvodu. Oproti porušení informační povinnosti úprava ukončení vyjednávání o smlouvě bez legitimního důvodu (§ 1728 odst. 1 ve spojení s § 1729), která stejně jako porušení informační povinnosti navazuje na NOZ přímo uloženou povinnost v právním styku jednat poctivě (§ 6 odst. 1), podklad k náhradě škody přímo zmiňuje, když se nepoctivě jednajících straně ukládá nahradit druhé straně škodu (vzniklou z neuzavření smlouvy a z ušlé příležitosti), to však nejvýše v rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech. Jde tedy (z hlediska maximální výše škody) o škodu spíše pravděpodobnou nežli skutečnou, což je však logické, pokud vezmeme v potaz legitimní očekávání škůdce – zákonodárce takto vlastně dává škůdci možnost zvážit rizika a důsledky jednání, rozhodne-li se bez legitimního důvodu jednání o smlouvě v situaci, kterou NOZ předvídá, ukončit oproti předpokládanému přínosu.

V této souvislosti lze podotknout, že nepoctivým jednáním se rozumí takové jednání, kdy strana zahájila jednání o smlouvě nebo v něm pokračovala, aniž měla původně úmysl smlouvu uzavřít (zahájí nebo vede jednání jen na oko), nebo případ, kdy strany dospěly při jednání o smlouvě tak daleko, že se uzavření smlouvy jevílo jako vysoce pravděpodobné (byly např. ujednány podstatné náležitosti), přičemž však jedna ze stran ukončila jednání, aniž proto měla spravedlivý (ve shora uvedeném smyslu přiměřený) důvod. Zde se předpokládá, že druhá strana musela důvodně očekávat (být s ohledem na okolnosti v dobré víře přesvědčena), že k uzavření smlouvy dojde. Při hodnocení legitimního očekávání (hodnocení vysoké pravděpodobnosti uzavření smlouvy a důvodného očekávání) je třeba přihlídnout ke kritériu soudního intelektu, jak je zavedeno ustanovením § 4 ve spojení s § 5 odst. 1 NOZ.^{22, 23}

²¹ Tento příklad je spíše ilustrativní, neb v kontextu zahraniční judikatury by informační povinnost neměla dopadat na náležitosti formy právního jednání.

²² Ustanovení § 4 a § 5 NOZ v této souvislosti stanoví: § 4; § 5 odst. 1

²³ Z ustanovení § 1728 a § 1729 NOZ je zjevné užití kritéria racionálního zákonodárce, které se promítá do omezení smluvní svobody (každý může vést jednání o smlouvě svobodně a neodpovídá

S ohľadom na to, že nejsou výjimečné názory, že legitimním dôvodom není sám o sobě hospodářský prospěch osoby, která ukončila jednání, lze uvedené ilustrovat na příkladu vyjednávání o koupi nemovitosti, třeba rodinného domu. Pokud vlastník povede s kupcem jednání, dohodnou cenu, termín prodeje atp. a bude sjednán určitý den a hodina podpisu smlouvy a předání zálohy, přičemž však vlastník na poslední chvíli uzavře smlouvu s jiným zájemcem, který nabízí o 5 % vyšší cenu, půjde o případ předsmulvné odpovědnosti. Vlastník bude povinen druhé straně, která důvodně a v dobré víře na uzavření smlouvy spoléhala, nahradit škodu, která jí v důsledku jeho počínání vznikla, nejvýše však v rozsahu, který odpovídá ztrátě z neuzavřené smlouvy v obdobných případech. Škodu na straně zájemce o koupi budou představovat například náklady na advokáta, který revidoval smlouvu o koupi, ale třeba i náklady na zajištění financování a poplatky spojené s odřeknutím již schváleného úvěru, včetně ušlé příležitosti druhé nejlepší koupě atp. – částečně problematické ze strany potenciálního kupce bude, že předsmulvné odpovědnost bude pokrývat, v návaznosti na shora zmíněné legitimní očekávání ze strany škůdce, škodu (zde nutné náklady) pouze do výše obvyklé v podobných případech.

Uvedené bude samozřejmě platit i opačně, tj. pokud by kupec na poslední chvíli smlouvu podepsat odmítl, třeba proto, že se rozhodl pro jinou alternativu, taktéž dojde k založení předsmulvné odpovědnosti za způsobené škody. Škodu na straně vlastníka může, krom nákladů na advokáta atp., představovat ušlá příležitost uzavřít smlouvu s jiným (druhým nejlepším) zájemcem – pokud by vyjednávání trvalo delší dobu, může se například částečně změnit situace na trhu v dané lokalitě, což může vést k nižší poptávce, a tudíž i nižší ceně.

Podobných příkladů by bylo možné předložit celou řadu.

Podstatné je podotknout, že relativní drobnost může v konečném důsledku znamenat poměrně zásadní obrát, pokud jde o odpovědnost strany, která jednání ukončí. Bude-li totiž vlastník nebo potenciální zájemce mít více nabídek, pak není nic snazšího, nežli druhou stranu na tuto skutečnost důsledně upozornit a občas jí ji připomenout. V takovém případě (při pravidelném opakování, že ještě nejsem plně rozhodnut a ve hře je více hráčů) již nelze uvažovat o důvodném očekávání v to, že smlouva bude uzavřena – povaha informace však musí odpovídat soudnému intelektu příjemce (§ 4 odst. 1 ve spojení s § 5 NOZ).

4 CULPA IN CONTRAHENDO V PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAZÍCH

V návaznosti na dosavadní výklad si lze položit otázku, zda je možné uplatnit institut *culpa in contrahendo* tak, jak jej upravuje zejména § 1728 až § 1730 NOZ, i v oblasti pracovního práva (pracovněprávních vztahů).

Tato otázka má dvě roviny. V první řadě jde o rovinu systematickou, tzn. zda je možné daná ustanovení s ohledem na vztah zákoníku práce a občanského zákoníku a zařazení předmětných ustanovení v rámci NOZ použít, zda tedy není uplatnění tohoto institutu přímo nebo nepřímo vyloučeno v důsledku souvztažnosti obou předpisů.

Vedle toho jde o rovinu faktickou, tj. zda si reálně dovedeme představit situace, kdy by mohl být institut použit – v této části (zejména z hlediska příkladů) se omezíme v úvahách pouze na rovinu individuálních pracovněprávních vztahů a ukončení vyjednávání o smlouvě bez spravedlivého důvodu.

S přihlédnutím k § 9 NOZ platí pro pracovněprávní vztahy obecná subsidiarita občanského zákoníku jako ústředního civilněprávního kodexu. Základní pracovněprávní vztahy jsou pak (jako obecné závazkové právní vztahy) zařazeny v části IV. NOZ – Relativní majetková práva. V tomto směru konkrétně ustanovení § 2401 NOZ stanoví: „*Pracovní poměr, jakož i práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele z pracovního poměru upravuje jiný zákon. Totéž platí v rozsahu stanoveném jiným zákonem o smlouvách o výkonu závislé práce zakládajících mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem obdobný závazek.*“ odst. 1; „*Na práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele se nepoužijí ustanovení tohoto zákona o ochraně spotřebitele.*“ odst. 2.

Jistá specifická povaha pracovněprávních vztahů vedla zákonodárce k tomu, že přistoupil k vyloučení některých institutů občanského práva pro (primárně individuální) pracovněprávní vztahy. V důsledku zákona č. 303/2013 Sb. sice došlo ke zrušení § 4b zákoníku práce, který některé instituty vylučoval, byla však přijata jiná ustanovení (konkrétně ustanovení § 346d spolu s § 144a zákoníku práce), která mají shodný účel. S přihlédnutím k obsahu ustanovení zákoníku práce, která mají za cíl vyloučit aplikaci některých institutů občanského práva v rámci pracovněprávních vztahů,

za to, že ji neuzavře, ledaže...) v návaznosti na zásadu a předpoklad poctivosti a legitimního očekávání (zakotvené primárně v § 6 a § 7 NOZ – viz shora).

nelze nalézt nic o tom, že by se v pracovněprávních vztazích nemělo postupovat podle ustanovení upravujících v NOZ *culpa in contrahendo*.

Stejný závěr je pak možné učinit i na základě systematického začlenění předsmuvní odpovědnosti, když jsou (zde podrobněji rozebíraná ustanovení institutu zejména vyjadřující) § 1728 až § 1730 NOZ zařazena v jeho části IV. – Relativní majetková práva, Hlavě I. – Obecná ustanovení o závazcích, Díl 2 – Smlouva, Oddíl 1 – Obecná ustanovení, tedy v části zákona, který se z povahy věci musí na pracovněprávní vztahy uplatnit.²⁴

Posledním z argumentů, který by mohl vést k vyloučení *culpa in contrahendo*, je argument principiální, tedy poukázání na povahu a základní zásady pracovního práva. Ani pro ten však nelze nalézt relevantní podklad, mj. v kontextu skutečnosti, že NOZ vychází jako ze základní zásady z principu ochrany slabší strany (lze si představit, že odkaz na ochranu zaměstnance jako slabší strany by mohl být nejpravděpodobněji použit jako argument pro vyloučení daného institutu) oproti stávající formální rovnosti, přičemž zohledníme-li interpretační předpoklad racionálního zákonodárce, je možné celkem přesvědčivě učinit závěr, že i přes princip ochrany slabší strany (zaměstnance) zákonodárce neuznal za vhodné, nutné a přiměřené do oblasti *culpa in contrahendo* vnášet s přihlédnutím k principu poctivosti a legitimního očekávání jakékoli další přímé ochranné prvky – pokud by tak chtěl učinit pro případ pracovněprávních vztahů, jistě by tak učinil přímo.

Nyní přistupme k faktické rovně, tzn. k otázce, zda prakticky přichází aplikace institutu v úvahu – na tomto místě se zaměříme pouze na individuální pracovněprávní vztahy a ukončení vyjednávání o smlouvě bez legitimního důvodu.

Jako první případ se z povahy věci nabízí vyjednávání o uzavření základního pracovněprávního vztahu.

Lze se domnívat, že v této oblasti není výjimkou, ale spíše pravidlem, že ať již zaměstnanec nebo (častěji) zaměstnavatel v dobré víře na základě vyjednávání o smlouvě (výběrového řízení a související komunikace stran) důvodně předpokládá, že bude smlouva uzavřena a vztah vznikne – typicky zaměstnavatel se dohodne se zaměstnancem na podpisu smlouvy ke dni nástupu do práce či těsně před ním, aby následně v daný den od zaměstnance obdržel sdělení, že se nakonec rozhodl jinak.

V obecné rovině jsou tyto případy zcela jasně podřaditelné pod předsmuvní odpovědnost, pokud jedna nebo druhá strana poruší zásadu poctivosti a svým jednáním vzbudí v druhé straně důvodné očekávání v to, že smlouva bude uzavřena. Významným faktor zde opět bude hrát kritérium soudného intelektu, a to z obou stran (pokud má zaměstnavatel zkušenost s takovými případy, měl by důsledně dbát na splnění informační povinnosti ohledně toho, zda zaměstnanec vyjednáva ještě i s jiným zaměstnavatelem, přičemž z druhé strany by měl, zejména zaměstnanci, který má nižší soudný intelekt, jasně sdělit, pokud si není výběrem jist, že ještě nebylo učiněno konečné rozhodnutí a není tudíž zaručeno, že se zaměstnancem základní pracovněprávní vztah bude uzavřen).

Z hlediska náhrady škody pak lze uvažovat jednak o náhradě vynaložených nákladů (zaměstnavatel: náklady na výběrové řízení a právní zastoupení; zaměstnanec: náklady na výběrové řízení, tj. jízdné, náklady na vstupní lékařskou prohlídku atp.) a současně i o ušlé příležitosti, příp. (zejména v provozech, kde nenastoupení zaměstnance může způsobit obtíže hospodářskou ztrátu) i o škodě v podobě ušlého zisku atp.

Otázku, zda lze uplatnit § 1728 a § 1729 NOZ i na vyjednávání o smlouvě (dohodě), již se základní pracovněprávní vztah končí, lze ponechat otevřenou. Je však zřejmé, že škoda v podobě ušlé příležitosti může být nedůvodným ukončením vyjednávání o smlouvě způsobena i zde.

S přihlédnutím k doposavad uvedenému, zejména bude-li zohledněna právě ušlá příležitost, nelze z povahy věci vyloučit uplatnění předsmuvní odpovědnosti ani v případě takových dohod, jako je dohoda o konkurenční doložce, nebo třeba dohoda o užívání osobního motorového vozidla k soukromým účelům, či dokonce kvalifikační dohoda atp.

Pro analýzu každého jednoho případu se zde nedostává prostoru. Na druhou stranu by z doposavad naznačeného měli příslušné závěry vyplynout.

²⁴ Na tomto místě se zjevně sluší podotknout, že NOZ se snaží do důsledků rozlišovat mezi pojmy *smlouva* a *dohoda*, kdy smlouvou se rozumí právní jednání, jímž se zakládá závazkový právní vztah a dohodou právní jednání, jímž se takový vztah mění nebo končí. Tato terminologické rozlišování nebylo přeneseno na úroveň zákoníku práce, což však není nijak významné – z povahy věci je zjevné, že podstatná je faktická povaha a důsledky jednání a nikoli jeho formální označení.

ZÁVĚR

Nelze dost dobře očekávat, že by se s účinností NOZ objevila široká škála případů uplatňování škody z titulu předšmluvní odpovědnosti. Lze však očekávat, že se s tímto institutem začneme častěji setkávat, a že si najde své místo. Těžko soudit, zda dospějeme tak daleko jako naši sousedé a budeme vést polemiky o tom, zda se jedná o předšmluvní odpovědnost, prolomí-li se pod člověkem na zahrádce restauračního zařízení lavička a v důsledku toho u něj vznikne škoda na zdraví. Tedy debat o tom, zda stačí fakt, že na zahrádku dorazil (třeba jen pozdravit přátele), nebo zda je nutné, aby dorazil se zájmem na uzavření smlouvy (koupě jídla a pití), či zda je nutné splnění ještě dalších podmínek.

Koncept předšmluvní odpovědnosti je zajímavý fenomén a lze jen doufat, že bude v teorii i praxi právního života rozvíjen a uplatňován, a že v oblasti pracovněprávních vztahů, kde jeho aplikaci (§ 1728 až § 1730 NOZ) v důsledku subsidiarity NOZ nic nebrání, nezapůsobí xenofobní tendence a s poukazováním na „základní zásady pracovního práva“ či povahu pracovního práva atp. nebude odmítán.

Ústředním tématem konference byla úloha státu a práva při řešení současné hospodářské krize. V kontextu předloženého výkladu se nabízí otázka, jak s tímto tématem, ať již přímo nebo nepřímo, souvisí otázka uplatnění institutu *culpa in contrahendo* v pracovněprávních vztazích.

Spojitosť lze vidět primárně v tom, že *culpa in contrahendo* staví na poctivosti a důvěře (legitimním očekávání), tedy principech (motivech) a hodnotách, které jsou v základech nového občanského zákoníku, a o nichž bylo v úvodních poznámkách řečeno, že mohou představovat z hlediska aplikační praxe jisté limity jeho uplatňování – nemusí se totiž potvrdit hypotéza, že k nepoctivému jednání dochází jen v zanedbatelném počtu případů (byl-li by zde racionální předpoklad, že se tak děje ve větší míře, nebylo by možné vzít s ohledem na kategorie legitimacy a efektivity práva popsanou hypotézu za výchozí).²⁵

Právě míra poctivosti a důvěry ve společnosti se, mj. v kontextu okolností, které (zejména v očích veřejnosti) odstartovaly hospodářskou krizi, ukazuje být ve směru k jejímu řešení stěžejní. Nejlépe lze naznačenou tezi ilustrovat na slovech Tomáše Bati, které pronesl v souvislosti s hospodářskou krizí ve 30. letech minulého století.

Tomáš Baťa v roce 1932 řekl: *„Příčinou krize je morální bída... To, čemu jsme zvykli říkat hospodářská krize, je jiné jméno pro mravní bídu. Mravní bída je příčina, hospodářský úpadek je následek. V naší zemi je mnoho lidí, kteří se domnívají, že hospodářský úpadek lze sanovat penězi. Hrozím se důsledku tohoto omylu. V postavení, v němž se nacházíme, nepotřebujeme žádných geniálních obrátů a kombinací. Potřebujeme mravní stanoviska k lidem, k práci a veřejnému majetku. Nepodporovat bankrotáře, nedělat dluhy, nevyhazovat hodnoty za nic, nevydírat pracující, dělat to, co nás pozvedlo z poválečné bídy, pracovat a šetřit a učinit práci a šetření výhodnější, žádoucnější a čtenější než lenošení a mrhání. Máte pravdu, je třeba překonat krizi důvěry, technickými zásahy, finančními a úvěrovými jí však překonat nelze, důvěra je věc osobní a důvěru lze obnovit jen mravním hlediskem a osobním příkladem.“*²⁶

Domnívám se, že ústřední motiv Baťovi úvahy je určující i dnes a realizoval-li by se do důsledku, vedlo by to (pokud ne k vyřešení) k nespornému zlepšení stávajícího stavu (a to i přes opačnou tendenci, která je způsobena tím, že čelní představitelé zejména politické scény, kteří, ač nejsou morálními elitami, bývají bráni za ty, kteří svým příkladem určují vzory chování). Aby však mohla tato hypotéza řádně fungovat, musí být podpořena důsledným lpěním na další zásadě, která dnes trpí zásadními deficity, a to na stabilitě práva a principu právní jistoty.

Nestálost našeho a dle všeho i Slovenského právního řádu je důsledkem zdejší politické kultury (politického boje a lidové tvořivosti zákonodárců), která ani po více jak 20 letech nezískala patřičnou kultivaci běžnou pro vyspělé západní demokracie, což mj. způsobuje, že zde dochází k význačným (i principiálním) výkyvům a změnám v relativně krátkých časových obdobích (typicky 4 až 8 let) a to i v oblastech, kde se správnost či nesprávnost prvotního záměru projeví až řádově za desítky let (typicky v oblasti sociálního zabezpečení atp.). Podstatný rozdíl je oproti civilizovaným státům v tomto směru zejména v mezích, v nichž se představitelé rozdílných politických proudů pohybují, a k nimž se snaží následně strhnout i právní řád. I když ve vyspělých demokraciích taktéž hovoříme o levici a pravici, rozdílnost (mj. i hodnotová) je mezi oběma proudy mnohem menší

²⁵ Srov. op. cit. sub. 2.

²⁶ Srov. *Holländer, P.* Právní reakce na finanční krizi: kopírování ekonomického dilematu mezi Skyllou regulace a Charybdou laissez faire anebo vlastní prostor úvahy? XVIII. Karlovarské právnické dny, Linde, Praha, 2010, s. 55 a násl.

(možná právě i v důsledku vědomí si zodpovědnosti za stabilitu právního řádu, jenž je jedním z předpokladů hospodářského vývoje), což přirozeně způsobuje menší posuny v právním řádu v reakci na změnu na vedoucích politických postech.

Jelikož nelze předpokládat, že by v relativně krátkém čase došlo k odpovídajícímu zlepšení této situace, nabízí se připomenout, z mého pohledu nejen v případě deficitů v politické kultuře, nýbrž i obecně ideální model, o němž často hovořil prof. Vojtěch Cepl. Vojtěch Cepl říká: *úžasným ideálem americké revoluce je vláda práva (vláda pravidel) a nikoli vláda lidí nad jinými lidmi* – k tomu ze svého pohledu dodávám, zejména pokud ti, kteří vládou, vládou ku prospěchu svému a nikoli ku prospěchu společnosti a s ohledem na způsob jejich života a veřejné vystupování zrovna nejde o Platonův ideál vlády mudrců.

Předložené pojednání se nabízí uzavřít s tím, že i pokud by se prokázalo, že výchozí hypotéza rekonstrukce soukromého práva ohledně poctivosti a důvěry ve společnosti ve shora uvedeném smyslu není správná, čímž by se mj. potvrdil částečně nesprávný (i když v tomto případě co do důsledku vhodnější) přístup k tvorbě právních předpisů v podobě snahy napsat (právní pravidla) odděleně od lidí a společnosti, může se v konečném důsledku ukázat, že jde o pozitivní efekt, neboť nové právo se zdá být blíže objektivní morálce a tedy i ideálnímu stavu více, než stávající stav (pozitivní morálka a právo), což může nastolit pozitivní efekt v podobě výchovy společnosti k poctivosti a důvěře a tedy efekt v podobě přibližování pozitivní morálky k morálce objektivní.²⁷ Nepříjemné může být, že se tak bude dít primárně spíše prostřednictvím negativní zkušenosti s nepoctivým jednáním.

Použitá literatura:

Matula, Z. *Culpa in contrahendo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012

Hrádek, J. *Předsmluvní odpovědnost: Culpa in contrahendo*. 1. vydání. Praha: Auditorium, 2009

Hrádek, J. *Nový občanský zákoník: Předsmluvní odpovědnost*. Praha. Bulletin Advokacie, 2011, sv. 3 s. 44

Humlák, M. *Nový občanský zákoník: Limity předsmluvní odpovědnosti*. Praha. Bulletin Advokacie, 2011, sv. 3 s. 53

Janoš, R. *Předsmluvní odpovědnost de lege lata a de lege ferenda*. Právní fórum. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, sv. 8, s. 341.

Salač, J. *Culpa in contrahendo v českém právu? Právní rozhledy*, 2002, sv. 9

Holländer, P. *Právní reakce na finanční krizi: kopírování ekonomického dilematu mezi Skyllou regulace a Charybdou laissez faire anebo vlastní prostor úvahy? XVIII. Karlovarské právnické dny*, Linde, Praha, 2010

Morávek, J. *Model práva – vztah práva a morálky*, Linde, Praha, 2013

Morávek, J. *Předsmluvní odpovědnost a nový občanský zákoník, HR a paragrafy* in www.hrkaavarna.cz

Gandolphi, G. et al., *Code européen des Contracts. Avant-projet*, Milano: Dott. A. Giufre editore, 2002.

Kontaktní údaje:

JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.

MoravekJakub@seznam.cz

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Právnícká fakulta Univerzity Karlovy v Praze

Curieových 7

116 40 Praha 1

Česká republika

²⁷ K pojům objektivní morálka a pozitivní morálka srov. op cit. sub. 2.

LESK A BIEDA SLOVENSKEHO ZDRAVOTNICTVA

Mária Nováková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnicka fakulta

Abstract: The most outstanding frustrations of both ambulant and clinic patients caused by negative impacts of financial and economic crisis on Slovak medical care will be analyzed in the article.

Abstrakt: V príspevku sú analyzované najvypuklejšie frustrácie pacientov ambulantnej zdravotnej starostlivosti a ústavnej zdravotnej starostlivosti, ktoré vznikli v dôsledku negatívneho dopadu finančnej a hospodárskej krízy na slovenské zdravotníctvo.

Key words: healthcare, healthcare personnel, doctor, patient

Kľúčové slová: zdravotná starostlivosť, zdravotnícky pracovník, lekár, pacient

ÚVOD

Dôsledky svetovej hospodárskej krízy, sa i napriek prijímaniu tzv. balíkov, či balíčkov rôznych protikrizových opatrení výrazne podpísali i pod súčasný stav slovenského zdravotníctva.

Pre objektivnosť treba ale akcentovať tú skutočnosť, že za žalosným stavom slovenského zdravotníctva rozhodne nemožno hľadať príčinu len vo svetovej hospodárskej kríze. Stačí malé ohliadnutie na zistenie skutočnosti, že naše zdravotníctvo sa už roky nachádza v chronickej kríze bez akýchkoľvek náznakov konjunktúry.

Nadviažem na úvodné slová profesora Schronka a rovnako si položím otázky, čo je príčinou krízy v zdravotníctve a kto ju spôsobil? Na prvú i druhú otázku možno odpovedať veľmi jednoznačne, ekonomický záujem pár vyvolených jednotlivcov, ktorému výdatne nahrávala nezodpovedná, neprofesionálna a neekonomická organizácia zdravotníckeho systému.

1 KRÁTKY EXKURZ

Významným medzníkom v slovenskom zdravotníctve bol rok 2004, keď sa začala realizovať dlho očakávaná reforma, ktorá mala za cieľ zmeniť filozofiu fungovania zadlženého zdravotníckeho systému. Reformátori vyvíjali snahy eliminovať princíp solidárnosti. V právnych vzťahoch vznikajúcich pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti sa mal tvrdo začať uplatňovať komerčný princíp. Od toho sa odvíjalo aj presadzovanie novej terminológie. Z pacienta sa mal stať klient, zo sestier pracujúcich v zdravotníckych zariadeniach sa mali stať „živnostníčky“, zdravotná starostlivosť sa už mala „nakupovať“.

Ekonomický záujem o ovládnutie zdravotníckeho trhu bol veľmi silný. Stratégie boli prepracované nadštandardne sofistikovane, postupovalo sa spočiatku nenápadne vstupom do poisťovacieho systému, následne správnym nastavením legislatívneho prostredia a získaním poskytovateľov zdravotnej a lekárenskej starostlivosti.

2 LEGISLATÍVNE PROSTREDIE

Ako už bolo uvedené, do poisťovacieho systému bol inkorporovaný súkromný prvok a ten chcel tvoriť zisk. Pre tento trend sa musela zmeniť legislatíva, ktorá bola pokiaľ ide o subjekty zdravotnej starostlivosti, nastavená nevyvážene v prospech zdravotných poisťovní. Nasvedčuje tomu zrušenie cenového rozpätia, zrušenie poskytovania preddavku zdravotníckym zariadeniam na úhradu nákladov zdravotnej starostlivosti, možnosť tvorby zisku z prostriedkov verejného zdravotného poistenia, umožnenie kontroly správnosti poskytovanej zdravotnej starostlivosti zo strany revízií lekárov bez príslušnej odbornej spôsobilosti, atď.

Legislatívnymi manévrami sa docielilo to, že zdravotné poisťovne začali „nakupovať“ zdravotnú starostlivosť u zdravotníckych zariadení. Vytvárali sa rôzne platobné mechanizmy, ktoré boli pre zdravotnícke zariadenia likvidačné a zákonite ich dostávali do „červených čísiel“. Cílené

finančné poddimenzovanie perspektívnych oddelení spôsobilo ich zdecimovanie a následnú „lahkú“ privatizáciu.

Hospodárska situácia sa v zdravotníckych zariadeniach stala neúnosnou a nepomáhali ani legislatívne nesystémové opatrenia, napríklad v podobe zákazu exekúovania zdravotníckych zariadení.

Na zmiernenie napätia ekonomickej situácie nastúpilo v praxi overené štátne oddĺžovanie zdravotníckych zariadení, avšak tentokrát skutočne kreatívne, a to vytvorením štátnej akciovej spoločnosti Veriteľ, a.s.. Celý proces oddĺžovania zdravotníckych zariadení pod taktovkou tejto obchodnej spoločnosti možno označiť za „štátne výpalníctvo“. Jeho podstata spočívala v tom, že štátna akciová spoločnosť odkupovala pohľadávky od súkromných firiem, ktoré dodávali do zdravotníckych zariadení tovar (lieky, špeciálny zdravotnícky materiál, potraviny, médiá, atď.) a nemali uhradené dodávateľské faktúry. Súkromná firma mala možnosť výberu, buď bude „naivne“ čakať, že zdravotnícke zariadenie niekedy uhradí svoje záväzky voči nej alebo predá svoju pohľadávku (istinu s príslušenstvom) za sumu, ktorá bola pod hodnotou samotnej istiny.

3 POSKYTOVATELIA ZDRAVOTNEJ STAROSTLIVOSTI

Poskytovatelia zdravotnej starostlivosti, vďaka nevýhodným legislatívnym zásahom, zvädzali a zvädzajú nerovný boj o prežitie so zdravotnými poisťovňami.

V tejto súvislosti mi napadá kacírka myšlienka, aká je pridaná hodnota zdravotných poisťovní. Z pohľadu nezainteresovaného možno nadnesene zovšeobecniť, že ich úloha spočíva len vo výbere „cudzích“ peňazí a ich neobjektívnom prerozdelení, s tendenciou čo najväčšieho odlivu pre uspokojenie svojich potrieb. Nemožno ich označiť za umelý útvar na mape slovenského zdravotníctva?

V minulosti mali zdravotnícke zariadenia právo na úhradu preddavku na poskytnutie zdravotnej starostlivosti vo výške 80 % z ich celkových nákladov. Z tohto preddavku sa uhradili náklady, ktoré boli nevyhnutné na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia a v dôsledku toho i na zabezpečenie relatívne dostupnej a kvalitnej zdravotnej starostlivosti.

Zrušením tohto finančného zabezpečenia a tiež cenového rozpätia boli a sú zdravotnícke zariadenia vystavované bezprecedentnému diktátu zdravotných poisťovní pri dojednávaní ekonomických podmienok v zmluvách o poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Pri hlbšej analýze právnych vzťahov, ktoré vznikajú medzi zdravotníckymi zariadeniami a zdravotnými poisťovňami absentuje princíp rovnosti zmluvných subjektov. V zmluvách sú stanovené likvidačné platobné metódy, ktoré nielenže nezohľadňujú reálne náklady na poskytnutú zdravotnú starostlivosť, ale výrazne ich podhodnocujú.

Pre ilustráciu sa ako veľmi nešťastná javí metóda limitácie zdravotných výkonov. Jej podstata spočíva v tom, že zdravotné poisťovne si u poskytovateľov objednávajú určitý počet zdravotných výkonov do výšky finančného objemu stanoveného poisťovňou. Ak poskytovateľ prekročí stanovený limit, považujú sa tieto výkony za nadlimitné a závisí len od rozhodnutia zdravotnej poisťovne, či ich uzná a uhradí alebo neuzná a tým pádom neuhradí. Jedná sa o amorálny postup zo strany zdravotnej poisťovne, pretože poskytovateľ zdravotnej starostlivosti má zákonnú povinnosť poskytovať zdravotnú starostlivosť riadne, kvalitne a je povinný zabezpečiť jej dostupnosť. Z toho vyplýva, že ak si poskytovateľ splní svoju zákonnú povinnosť, je zo strany zdravotnej poisťovne postihovaný neuhradením nákladov za reálne poskytnutú zdravotnú starostlivosť jej poistencom. Možno konštatovať, že zdravotné poisťovne týmto neetickým a protizákonným postupom upierajú svojim poistencom právo na dostupnú zdravotnú starostlivosť.

Absurdnosťou „nákupe zdravotnej starostlivosti“ vo forme dojednávania limitovaného objemu zdravotných výkonov je tá skutočnosť, že zdravotná poisťovňa v pozícii objednávateľa nemá objektívnu vedomosť o počte a rozsahu zdravotných výkonov, ktoré by sa v období platnosti zmluvy o poskytovaní zdravotnej starostlivosti mali realizovať a vychádza iba z akýchsi štatistík z predchádzajúcich období.

V praxi to prebieha tak, že poisťovňa predloží návrh zmluvy, ktorom navrhnuté ceny zdravotných výkonov nepokrývajú ani minimálne náklady poskytovateľa a okrem toho je ich objem aj limitovaný. Poskytovateľ má iba dve možnosti, buď nevýhodnú zmluvu prijme a aspoň sčasti zabezpečí fungovanie prevádzky zdravotníckeho zariadenia, s vedomím jeho ďalšieho zadĺžovania alebo neakceptuje návrh zmluvy a zákonite musí prejsť do útlmového režimu. Poskytovatelia z ekonomických dôvodov radšej uzatvárajú likvidačné zmluvy a poskytujú zdravotné výkony do výšky stanovených limitov a po ich prekročení preobjednávajú pacientov na neskoršie termíny, čím sa len predlžujú čakacie lehoty na poskytnutie zdravotnej starostlivosti a nezriedka sa stávajú

prípady, že pacientom sa počas ich plynutia zhorší zdravotný stav tak, že už potrebujú neodkladnú zdravotnú starostlivosť s vyššími nákladmi na jej poskytnutie.

Vynára sa otázka, prečo potom nepresvedčiť pacientov-poistencov danej poisťovne, aby sa prehlásili do inej poisťovne, problémom je opäť legislatíva, ktorá zakotvila neúmerne časovo náročný proces prestupu.

Na výkon kontroly kvality poskytovanej zdravotnej starostlivosti je oprávnených viacero subjektov. Poskytovatelia zdravotnej starostlivosti majú snáď najväčší rešpekt pred kontrolou realizovanou zo strany príslušných zdravotných poisťovní a zo strany Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou. Nastavenie výhodnejšieho legislatívneho prostredia pre zdravotné poisťovne možno vidieť i pri samotnom výkone kontroly.

Podľa ust. § 43 zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vykonávajú u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti dohľad nad zdravotnou starostlivosťou zamestnanci Úradu pre dohľad a prizvané osoby, a to na základe písomného poverenia tohto úradu. Najmenej jedna osoba oprávnená na výkon dohľadu na mieste nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti musí mať odbornú spôsobilosť podľa osobitného predpisu v tých pracovných činnostiach, v ktorých majú vykonávať dohľad a najmenej päťročnú odbornú zdravotnícku prax v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti.

Podľa ust. 9 a § 9a citovaného zákona môžu zdravotné poisťovne vykonávať kontrolnú činnosť u poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ktorá je zameraná na účelnosť, efektívnosť a hospodárnosť vynakladania prostriedkov verejného zdravotného poistenia, rozsah a kvalitu poskytovania zdravotnej starostlivosti a na dodržiavanie zmlúv o poskytovaní zdravotnej starostlivosti. Kontrolu vykonávajú revízni lekári, revízni farmaceuti, revízne sestry a iní zamestnanci poverení výkonom kontroly. Na výkon tak závažnej kontrolnej činnosti sú pri výkone kontroly povinní preukázať sa služobným preukazom a písomným poverením na výkon kontroly. Podmienka odbornej spôsobilosti podľa osobitného predpisu v tých pracovných činnostiach, v ktorých majú vykonávať kontrolu v dikcii citovaného ustanovenia absentuje.

V praxi to znamená, že opodstatnenosť poskytnutých zdravotných výkonov špecialistami v odbore napr. kardiochirurgia môžu kontrolovať a spochybniť ich opodstatnenosť i revízni lekári s odbornou spôsobilosťou so špecializáciou v odbore gastroenterológia.

Uspokojovanie potreby drastického znižovania nákladov a agresívneho zvyšovania zisku zdravotných poisťovní sa zabezpečuje i prostredníctvom výkonu kontrolnej činnosti. Poskytovatelia zdravotnej starostlivosti musia doslova zápasiť o každý čiastkový výkon zdravotnej starostlivosti, ktorý im kontrolní zamestnanci neodborne „škrtnú“, a tým pádom i neuhradia.

4 PACIENT

Enormné problémy zdravotníctva veľmi citeľne zasahujú najslabší a najzraniteľnejší subjekt zdravotníckeho systému, ktorým je pacient.

Z pohľadu pacienta ich možno rozdeliť na oblasť:

- a) materiálnu,
- b) technickú,
- c) personálnu a
- d) právnu.

4.1 Materiálne zabezpečenie

Je nepochybné, že aj materiálna stránka má nesmierny vplyv na kvalitu poskytovania zdravotnej starostlivosti.

Pacienti sa už ani nepozastavujú nad tým, že v prípade ich hospitalizácie si musia do nemocnice so sebou zobrať pomaly „kuchynský riad“, toaletný papier, pyžamu, posteľnú bielizeň, atď.

Nielenže sa týmto spôsobom porušujú právne predpisy o nakladaní s nemocničnou bielizňou, ale vnášanie nesterilnej bielizne zväčšuje riziko vzniku nozokomiálnych nákaz.¹ Pri poskytovaní

¹ LESŇÁKOVÁ, A., RUSNÁK, R., MASARYK, V., ĎUREJ, V.: Respiračné infekcie súvisiace s nemocničnou starostlivosťou a princípy ich liečby. In Zdravotnícke štúdie, vedecko-odborný časopis Fakulty zdravotníctva Katolíckej univerzity v Ružomberku. Verbum – vydavateľstvo Katolíckej univerzity v Ružomberku, ISSN 1337-723X. Roč. 4, č. 1, (2011), s. 22 - 25.

predovšetkým radikálnej zdravotnej starostlivosti majú za následok predlžovanie hospitalizácie pacienta a s tým i zvyšovanie finančných nákladov.

Okrem základných toaletných potrieb si musia pacienti počas svojej hospitalizácie zabezpečiť i dostatočnú zásobu liekov, ktoré pravidelne užívajú. Pacientom to spôsobuje nemalé problémy, pretože všeobecný lekár odmieta predpisovať tzv. lieky do zásoby pre prípad hospitalizácie, lebo by mu to zdravotná poisťovňa nepreplatila.

Nemocnica počas hospitalizácie pacienta, aj napriek jej zákonnej povinnosti, mu ním pravidelne užívané lieky nezabezpečí, pretože:

- a) oddelenie ústavnej lekárne prekročilo finančný limit stanovený zdravotnou poisťovňou alebo
- b) lieky pacienta sú originálne a veľmi drahé a nemocnica mu môže zabezpečiť len generiká.

Dobre ekonomicky aktívny pacient si môže zabezpečiť lieky u poskytovateľa lekárenskej starostlivosti, avšak za plnú úhradu. Je potrebné vyzdvihnúť ľudskosť lekárníkov, ktorí sú ochotní porušovať právne predpisy a vydať lieky i bez lekárskeho predpisu. Drobná zlomyseľnosť mi nedá neuviesť „poznámku pod čiarou“, že vo väčšine prípadov vydávajú lieky bez lekárskeho predpisu lekárnici, ktorí sú zároveň i majiteľmi lekární a teda poskytnutie lieku za plnú úhradu je pre nich ekonomicky výhodnejšie.

Sociálne slabší pacienti túto možnosť nemajú a musia sa uspokojiť len s generikami, pri ktorých je len účinná látka zhodná s originálnym liekom, avšak ostatné zložky nie sú identické a práve tieto môžu u pacientov vyvolávať negatívne reakcie.

Nedodržiavanie hygienického režimu možno zaradiť medzi neuralgické body materiálneho zabezpečenia zdravotníckych zariadení. Rešpektovanie hygienických noriem predstavuje značnú nákladovú položku pre poskytovateľov zdravotnej starostlivosti. Jej optimalizáciu dosahujú šetrením na čistiacich dezinfekčných prostriedkoch, v dôsledku čoho sa len zvyšuje výskyt nozokomiálnych nákaz.²

4.2 Technické zabezpečenie

Na stanovenie včasnej a rýchlej diagnózy a následne na indikáciu účinnej liečby má nesmierny vplyv i kvalitné technické a prístrojové vybavenie príslušných zdravotníckych zariadení.

Prístrojové zariadenia zdravotníckych zariadení sú častokrát amortizované, vykazujúce nadmernú poruchovosť, nepresnosť meraní, atď. Neprevádzkyschopnosť týchto zariadení a ich časté údržby spôsobuje predlžovanie čakacích lehôt na diagnostické vyšetrenia.

Ekonomicky náročné na servis sú predovšetkým rádiodiagnostické prístroje a práve tieto zariadenia zohrávajú veľmi dôležitú úlohu pri objektívnom zhodnotení zdravotného stavu pacienta a stanovení správnej diagnózy.

Ak má príslušný ošetrojúci lekár stanoviť správnu diagnózu a navrhnúť účinnú liečbu, mal by mať výsledky všetkých diagnostických vyšetrení v čase demonštrácie pacientových zdravotných ťažkostí. Opak je však pravdou. Nezriedka sa stáva, že pacient už absolvoval všetky laboratórne vyšetrenia, avšak musí čakať na opravu daného prístroja, nehovoriac o ďalšom čakaní na popis vyšetrenia. Predlžovanie diagnostického časového horizontu ohrozuje kvalitu, včasnosť a dostupnosť zdravotnej starostlivosti.

Úspešnosť liečby závisí i od prostredia, v ktorom sa pacient zotavuje. Mnoho budov v správe majetku štátu sa nachádza v havarijnom stave a pacienti sú v tom lepšom prípade vystavovaní len neprimeranej záťaži expozície tepla alebo chladu.

Oprávnenej kritike zo strany pacientov podliehajú i mobilné ambulancie rýchlej lekárskej pomoci alebo rýchlej zdravotníckej pomoci. Veľmi negatívne možno hodnotiť vypisovanie výberových konaní v časovej tiesni alebo neukončené výberové konania na získanie oprávnenia na poskytovanie zdravotnej starostlivosti prostredníctvom týchto mobilných jednotiek.

² LESŇÁKOVÁ, A., RUSNÁK, R., MASARYK, V., ĎUREJ, V.: Respiračné infekcie súvisiace s nemocničnou starostlivosťou a princípy ich liečby. In Zdravotnícke štúdie, vedecko-odborný časopis Fakulty zdravotníctva Katolíckej univerzity v Ružomberku. Verbum – vydavateľstvo Katolíckej univerzity v Ružomberku, ISSN 1337-723X. Roč. 4, č. 1, (2011), s. 22 - 25.

4.3 Personálne zabezpečenie

V rámci personálnej oblasti možno posudzovať niekoľko aspektov majúciich negatívny dopad na kvalitu poskytovania zdravotnej starostlivosti. Jedná sa predovšetkým o:

- neprimeranú záťaž zdravotníckych pracovníkov,
- poskytovanie zdravotnej starostlivosti zdravotníkymi pracovníkmi, u ktorých absentuje príslušná odborná spôsobilosť,
- neetický prístup zdravotníckeho personálu.

Podľa druhej časti výnosu Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 09812/2008-OL z 10. septembra 2008 o minimálnych požiadavkách na personálne zabezpečenie a materiálo-technické vybavenie jednotlivých druhov zdravotníckych zariadení sa *dennou zmenou* rozumie zmena, v ktorej sa vykonáva prevažný objem poskytovanej zdravotnej starostlivosti, a to ranná zmena v pracovných dňoch pri dvojzmennej prevádzke, trojzmennej prevádzke a nepretržitej prevádzke a denná zmena pri jednozmennej prevádzke. Za *nočnú zmenu* sa považuje ranná zmena v dňoch pracovného pokoja, odpoľudňajšia zmena a nočná zmena vo všetkých dňoch a pohotovosť na pracovisku vo všetkých dňoch.

Počet pacientov na lôžku pripadajúcich na jedného zdravotníckeho pracovníka v povolani lekára, sestry, pôrodná asistentka, fyzioterapeut, zdravotnícky asistent alebo sanitár na jednotlivých oddeleniach ústavných zariadení sa podľa vyššie citovaného výnosu určuje osobitne pre dennú zmenu a osobitne pre nočnú zmenu.

V súlade s citovaným výnosom počet pacientov na lôžku pripadajúcich na jedného lekára s príslušnou špecializáciou v ústavnom zdravotníckom zariadení poskytujúcom zdravotnú starostlivosť v nočnej zmene **je najviac 100**. Tento enormný počet sa týka oddelení anestéziológie a intenzívnej medicíny, vnútorného lekárstva, kardiológie, chirurgie, ortopedie alebo úrazovej chirurgie, neurológie, gynekológie a pôrodnictva, neurochirurgie, pediatrie, neonatológie, detskej chirurgie, detskej kardiológie, detskej anestéziológie a intenzívnej medicíny alebo na oddelení popálenín.

V prípade iných, ako vyššie uvedených oddelení sa stanovil taký minimálny normatív na jedného lekára, ktorý bez akéhokoľvek zveličovania presahuje nielen ľudské možnosti, ale i medicínske. Počet pacientov na lôžku pripadajúcich na jedného lekára s príslušným profesijným titulom v ústavnom zariadení poskytujúcom zdravotnú starostlivosť v nočnej zmene **je najviac 150**.

V mnohých prípadoch z objektívnych, predovšetkým ekonomických dôvodov nie sú poskytovatelia zdravotnej starostlivosti schopní splniť svoju povinnosť zabezpečiť aspoň minimálne personálne obsadenie ústavných pohotovostných služieb. Je potrebné upozorniť na určité praktiky, prostredníctvom ktorých sa obchádzajú právne predpisy pri zabezpečovaní ústavných pohotovostných služieb.

Medzi najčastejšie spôsoby patria:

- a) vykonávanie ústavných pohotovostných služieb lekármi bez odbornej spôsobilosti,
- b) zabezpečovanie ústavných pohotovostných služieb lekármi z iných oddelení,
- c) umiestňovanie imobilných pacientov alebo pacientov s potrebou na zvýšený dozor na izby s mobilnými pacientmi, atď.

Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 296/2010 Z. z. o odbornej spôsobilosti na výkon zdravotníckeho povolania, spôsobe ďalšieho vzdelávania zdravotníckych pracovníkov, sústave špecializačných odborov a sústave certifikovaných pracovných činností v znení neskorších predpisov (ďalej len „Nariadenie vlády o ďalšom vzdelávaní zdravotníckych pracovníkov“) odborná spôsobilosť na výkon odborných pracovných činností v zdravotníckom povolaní lekára sa získava nadobudnutím vysokoškolského vzdelania druhého stupňa v doktorskom študijnom programe všeobecné lekárstvo. Na základe takto nadobudnutej odbornej spôsobilosti môže lekáro samostatne vykonávať len odborné pracovné činnosti preventívnej a liečebnej starostlivosti, ktoré zodpovedajú rozsahu a obsahu získaného vzdelania.

Pri poskytovateľoch ústavnej zdravotnej starostlivosti napr. vo všeobecnej nemocnici je nevyhnutné, aby mali lekáro odbornú spôsobilosť na výkon špecializovaných pracovných činností, ktorá sa získava špecializačným štúdiom v akreditovanom špecializačnom študijnom programe.

Podľa ustanovenia § 69 Nariadenia vlády o ďalšom vzdelávaní zdravotníckych pracovníkov sa špecializačným štúdiom rozširujú vedomosti a zručnosti získané štúdiom a odbornou praxou.

Špecializačné štúdium pozostáva z teoretickej a praktickej časti, ktorú lekár absolvuje pod vedením vedúceho pracovníka príslušného pracoviska zdravotníckeho zariadenia alebo pod vedením zdravotníckeho pracovníka s príslušnou odbornou spôsobilosťou na výkon špecializovaných pracovných činností.

Počas špecializačného štúdia síce lekár môže vykonávať špecializované pracovné činnosti, ale len pod odborným vedením zdravotníckeho pracovníka s odbornou spôsobilosťou na výkon špecializovaných pracovných činností v príslušnom špecializačnom odbore.

Výkon špecializovaných pracovných činností pod odborným vedením zdravotníckeho pracovníka s odbornou spôsobilosťou na výkon špecializovaných pracovných činností si prevažná väčšina zdravotníckych zariadení z pragmatického hľadiska interpretuje značne extenzívne.

Lekárovi, zaradenému do špecializačného štúdia, je nariadená ústavná pohotovostná služba, počas ktorej vykonáva špecializované pracovné činnosti. Jeho odborné vedenie je zabezpečené prostredníctvom zdravotníckeho pracovníka s odbornou spôsobilosťou na výkon špecializovaných pracovných činností, ktorému je nariadená pracovná pohotovosť mimo pracoviska. V praxi to znamená, že lekár, aj napriek tej skutočnosti, že nie je odborne spôsobilý na výkon špecializovaných pracovných činností, počas nočnej zmeny ich na príslušnom pracovisku zdravotníckeho zariadenia samostatne vykonáva. Jeho školiťel namiesto priameho odborného usmerňovania pri poskytovaní špecializovanej zdravotnej starostlivosti „čaká doma pri telefóne“ a len v prípade existencie medicínskej komplikácie je povinný poskytnúť buď odbornú radu alebo je povinný dostať sa do nemocnice. Je otáznou, či sa jedná o poskytovanie zdravotnej starostlivosti *lege artis* a odpoveď na túto otázku je bez ďalších úvah veľmi jednoduchá a jednoznačná.

Týmto spôsobom zdravotnícke zariadenia „zabijú tri muchy jednou ranou“, jednak splnia požiadavku na minimálne personálne zabezpečenie príslušných oddelení, súčasne eliminujú prekračovanie zákonných limitov nadčasovej práce pri školiteľoch a tiež znížia mzdové náklady, pretože mzdové zvýhodnenie za výkon nadčasovej práce je nepochybne nižšie pri lekároch bez odbornej kvalifikácie ako pri školiteľoch.

Znižovanie nadlimitného výkonu nadčasovej práce zdravotníckych pracovníkov sa rieši výpomocou zdravotníckych zdravotníckych pracovníkov z iných oddelení.

Na ilustráciu možno uviesť napríklad neurologické oddelenie a interné oddelenie. Zdravotnícke zariadenie má uzatvorené pracovné zmluvy s veľmi úzko vymedzeným miestom výkonu práce, a to konkrétne oddelenie zdravotníckeho zariadenia. Ak lekár neurologického oddelenia prečerpá zákonný limit nadčasovej práce, zdravotnícke zariadenie s ním dojedná dohodu o vykonaní práce, ktorej predmetom je zabezpečenie výkonu ústavných pohotovostných služieb na internom oddelení v rozsahu 350 hodín. Ten istý postup sa realizuje pri lekároch interného oddelenia, ktorí zabezpečujú ústavné pohotovostné služby na neurologickom oddelení.

Zdravotnícke zariadenia argumentujú tým, že nejde o obchádzanie právnych predpisov, pretože lekári vykonávajú iný druh práce ako majú dojednaný v pracovnej zmluve.

Negatívne možno hodnotiť i tento spôsob znižovania nadlimitov, pretože úroveň poskytovania zdravotnej starostlivosti značne klesá. Internista, ktorý nastúpi do nočnej zmeny na neurologické oddelenie, s akcentom na normatív počtu pacientov na lôžku pripadajúcich na jedného lekára, i pri enormnom úsilí, nemôže obsiahnuť neúmernú kvantitu odborných informácií, ktoré mu budú poskytnuté pri odovzdaní pracovnej zmeny, nehovoriac o jeho fyzickej a psychickej vyčerpanosti.

Umiestňovaním imobilných pacientov alebo pacientov s potrebou na zvýšený dozor na izby s mobilnými pacientmi sa síce neznižujú limity nadčasovej práce, ale dochádza k „odbremeňovaniu“ zdravotníckych pracovníkov. V podstate ide o prenášanie určitej miery zodpovednosti zdravotníckych pracovníkov na mobilných pacientov. Zaťažovanie mobilných pacientov rozhodne neprispieva a nesmeruje k ich rýchlejšej rekonvalescencii.

4.4 Právny aspekt

Podľa ust. § 11 ods. 6 zákona č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov má pacient právo na výber poskytovateľa. Podľa tohto ustanovenia má pacient právo na výber lekára, a to z registra lekárov, ktorí majú predovšetkým príslušnú odbornú spôsobilosť, spĺňajú podmienky na výkon povolania lekára a získali oprávnenie na poskytovanie zdravotnej starostlivosti.

Na rôznych odborných diskusných fórach sa diskutéri zhodli, že pri poskytovaní zdravotnej starostlivosti je nevyhnutné odstrániť paternalizmus a pacient sa má v plnom rozsahu podieľať na rozhodovaní o spôsobe a rozsahu jemu poskytovanej zdravotnej starostlivosti.

Realita je ale iná, pretože pacient si nemôže vybrať poskytovateľa slobodne bez obmedzení zo strany zdravotnej poisťovne. Pacientovi jeho zdravotná poisťovňa výber poskytovateľa doslova naoktrojuje v podobe zostaveného zoznamu poskytovateľov, s ktorými je v zmluvnom vzťahu. Ak si pacient vyberie poskytovateľa a požiada zdravotnú poisťovňu, aby s ním uzatvorila zmluvu, stretne sa len s výsmechom.

5 ZÁVER

Možno konštatovať, že pacient sa stáva len ekonomickým ukazovateľom, postupne stráca status subjektu a prechádza do pozície objektu zdravotnej starostlivosti. Práva pacientov možno bez akéhokoľvek zveličovania považovať len za „trhací kalendár“

Neekonomické a neprofesionálne hospodárenie v zdravotníctve má za následok znižovanie dostupnosti, flexibility a kvality poskytovania zdravotnej starostlivosti pacientom.

Použitá literatúra:

LESŇÁKOVÁ, A., RUSNÁK, R., MASARYK, V., ĎUREJ, V.: Respiračné infekcie súvisiace s nemocničnou starostlivosťou a princípy ich liečby. In Zdravotnícke štúdie, vedecko-odborný časopis Fakulty zdravotníctva Katolíckej univerzity v Ružomberku. Verbum – vydavateľstvo Katolíckej univerzity v Ružomberku, ISSN 1337-723X. Roč. 4, č. 1, (2011), s. 22 - 25.

Kontaktné údaje:

JUDr. Mária Nováková, PhD.
maria.novakova@flaw.uniba.sk
Právnická fakulta Univerzity Komenského
Šafárikovo námestie č. 6
811 05 Bratislava
Slovenská republika

HOSPODÁŘSKÁ KRIZE A JEJÍ DOPADY V PRACOVNÍM A SOCIÁLNÍM ZÁKONODÁŘSTVÍ Z POHLEDU ČESKÉHO PRÁVNÍHO ŘÁDU

Jarmila Pavlátová

Západočeská Universita v Plzni, Fakulta právnická

Abstract: The right to employment issues and its implementation in the economic downturn, the use of flexible forms of employment, the legal standards protecting labor rights of employees and their effectiveness, the economic downturn in the social sphere, problems of unemployment benefits.

Abstrakt: Stať je věnována rozboru některým souvislostem hospodářské krize s pracovním a sociálním zákonodárstvím v České republice. Stručné úvodní poznámky charakterizují dopady hospodářské krize na zaměstnanost a růst nezaměstnanosti. V první části stati se autorka podrobněji zabývá vlivem hospodářské krize na pracovněprávní vztahy, zejména právní úpravou propouštění zaměstnance, nároky zaměstnanců na odstupné, otázkou agenturní práce a některými dalšími negativními dopady. V druhé části stati je obsažen rozbor vybraných otázek ochrany občanů v nezaměstnanosti, mj. práv uchazečů o zaměstnání. V třetí části jsou řešeny otázky právní úpravy podpory v nezaměstnanosti. V závěru autorka zdůrazňuje potřebu teoretického zkoumání vztahu pracovních a sociálních zákonů a jejich realizace s konkrétní činností zúčastněných subjektů.

Key words: labor and social legislation, unemployment benefits

Klíčová slova: agenturní zaměstnání, nadbytečnost zaměstnance, hromadné propouštění, uchazeč o zaměstnání, zprostředkování práce podpora v nezaměstnanosti

ÚVODNÍ POZNÁMKY

Když v r. 2007 v USA začaly problémy na hypotéčním trhu, nečekalo se, že se vzniklá hypotéční krize rozvine ve světovou finanční krizi a pak i v celkovou světovou hospodářskou krizi. V USA a v mnoha dalších zemích došlo k omezování hospodářské činnosti. Velký počet lidí náhle ztratil práci a vznikla početná armáda nezaměstnaných.

Během dalších let (2009-2010) světová krize přešla v depresi, avšak k očekávanému oživení ve většině ekonomicky a finančně vyspělých zemí nedošlo. Ani v r. 2012 ještě většinou nebylo dosaženo předkrizové úrovně ekonomiky.

Světová hospodářská krize spojená se silnou nezaměstnaností neprobíhala ve všech zemích stejným způsobem: některé země byly postiženy více, jiné méně. Věřilo se, že se České republice podaří dopadu krize zabránit, avšak tyto naděje se nesplnily a česká ekonomika – zejména v důsledku značné ekonomické otevřenosti – byla, byť opožděně, také zasažena hospodářskou krizí. Tato krize později přešla ve vleklou depresi, která se po mírném oživení, znovu opakovala.

Pokud jde o nezaměstnanost, Česká republika byla krizí sice zasažena relativně méně než mnoho jiných zemí, avšak.

v současné době počet nezaměstnaných činil celkem 551 731 osob, přičemž v září tento počet ještě stoupl na 557 058. Velký problém přitom představuje nerovnoměrná míra nezaměstnanosti v hospodářském prostoru České republiky. Tak např. k 31. červenci 2013 míra nezaměstnanosti v některých okresech výrazně převyšovala republikový průměr: Most (13,6 %), Bruntál (12,3 %), Ústí nad Labem (12,2 %), Karviná (11,9 %), Chomutov (11,5 %). Značné obavy však rovněž přináší nezaměstnanost absolventů vysokých škol, zvýšené problémy se zařazením osob v předdůchodovém věku při průběžném zvyšování věku pro odchod do důchodu a zvyšující se problémy se sociální vyloučeností. Problém nezaměstnanosti, jak se nyní ukazuje, však není pouze jevem, bezprostředně spjatým s konjunkturálním cyklem: jde i o dlouhodobější problém změn ve struktuře ekonomiky na straně jedné, na druhé straně dlouhodobé věcné neřešení zásadních otázek, které v podmínkách hospodářské krize vystupují ostře na povrch (zdravotnictví, školská reforma, sociální bydlení, důchodová reforma aj.).

1 HOSPODÁŘSKÁ KRIZE A PRACOVNĚPRÁVNÍ VZTAHY

Hospodářská krize má ovšem své dopady nejenom v oblasti veřejných financí a v oblasti ekonomické (ve výrobní činnosti, v obchodě), ale velmi závažné jsou i její důsledky ve sféře sociální, kde se projevuje především tlakem na snižování mezd, v otázkách zaměstnanosti, tlakem na propuštění zaměstnanců a obtížemi občanů při získávání nového zaměstnání a stejně tak nárůstem nákladů na sociální zabezpečení nezaměstnaných občanů, existenčně odkázaných na příjem ze zaměstnání nebo z vlastní podnikatelské činnosti, zpravidla živnostenské povahy. Bezprostřední ohrožení se týká nejenom zaměstnanců a jejich rodin, ale dopadá i na zaměstnavatele a ve svých důsledcích klade zvýšené nároky i na stát, a to nejenom v oblasti nákladů na sociální výdaje, ale i zvýšenými nároky na stát a jeho orgány, pokud jde o jeho schopnost kvalifikovaně, sociálně citlivě, spravedlivě a ekonomicky efektivně řešit vznikající společensky negativní situace a je třeba říci, že zejména na tomto úseku se vyskytuje řada nedostatků.

Právně se sociální aspekty hospodářské krize dotýkají především pracovního práva a práva sociálního zabezpečení a zcela přirozeně vzniká otázka, jaké prostředky tyto právní obory mají k dispozici k řešení problémů, které v oblasti regulace pracovních vztahů a sociálního zabezpečení vznikají v důsledku sociálních dopadů hospodářské krize. Při tom je nutné si uvědomit, že i v dobách příznivého ekonomického vývoje je v pracovních vztazích v důsledku jejich přirozené povahy obsažen rozpor mezi zájmy zaměstnavatele a zájmy zaměstnanců: zatímco zaměstnavatel musí sledovat ekonomické výsledky své podnikatelské činnosti a jeho přirozeným zájmem musí být zabezpečení dostatečného zisku a minimalizace nákladů, zájem zaměstnanců se koncentruje na výši odměny za práci a co nejlepší pracovní podmínky, zajišťující jejich příznivé sociální postavení. Tento protiklad, v ekonomicky příznivém období řešitelný vyjednáváním oboustranně přijatelného kompromisu, se může v době hospodářské krize vyhroutit do krajních poloh.

Zcela nepochybně prvořadou otázkou je **problematika právní úpravy propuštění zaměstnance**, a to výpovědi, danou zaměstnavatelem. Obecná forma ochrany zaměstnance je v českém pracovním právu (ostatně shodně jako ve slovenském pracovním právu) zajištěna tak, že zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď pouze z důvodů uvedených v zákoníku práce, jejichž taxativní výpočet je uveden v §52, písm. a) až písm.h; výpověď musí být dána písemně, doručena zaměstnanci a použitý výpovědní důvod v ní musí být skutkově vymezen tak, aby jej nebylo možno zaměnit s jiným důvodem nebo jej dodatečně měnit. V úvahu přicházejí k použití tzv. organizační důvody, tj. zrušení nebo přemístění zaměstnavatele nebo jeho části a tzv. nadbytečnost zaměstnance vzniklá na základě rozhodnutí zaměstnavatele o změně jeho úkolů, technického vybavení, o snížení počtu zaměstnanců za účelem efektivnosti práce nebo o jiných organizačních změnách.

Pokud jde o uvedené výpovědní důvody, existuje rozsáhlá konstantní judikatura, která umožňuje se v dané problematice poměrně spolehlivě orientovat, nehledě na to, že v případě, kdy skutečný důvod rozvázání pracovního poměru se zaměstnancem spočívá v negativních dopadech hospodářské krize na podnikatelskou činnost zaměstnavatele, by neměl být pro zaměstnavatele problém splnit požadavky zákona na platnost výpovědi a skončení pracovního poměru.

Zaměstnanec je ovšem chráněn před tím, aby celková ekonomicky nepříznivá situace v důsledku hospodářské krize nebyla použita jako záminka k výpovědi v případech, kdy se určitého zaměstnavatele nedotýká a zakrývala tak skutečný důvod jiné povahy, který zaměstnavatele k propuštění zaměstnance neopravňuje. Rovněž je poskytována zvýšená ochrana v době dočasné pracovní neschopnosti, těhotenství, mateřství, v době rodičovské dovolené apod.

Propuštění zaměstnance na základě výpovědi dané zaměstnavatelem z organizačních důvodů zakládá vznik **nároku zaměstnance na odstupné** při skončení pracovního poměru. Stejný nárok vzniká zaměstnanci i v případě skončení pracovního poměru z těchto důvodů dohodou o rozvázání pracovního poměru a to v rozsahu stanoveném jako minimální nárok zákonem, popř. zvýšením nároku vyplývajícím z ujednání smluvních stran nebo z kolektivní smlouvy. Zákonný nárok na odstupné při skončení pracovního poměru výpovědí nebo dohodou o rozvázání pracovního poměru je stanoven na jednonásobek, dvojnásobek pracovního poměru nebo trojnásobek průměrného měsíčního výdělku, a to v závislosti na době trvání.

Propuštění, k němuž dochází z důvodů vyplývajících z hospodářské krize, se zpravidla týká většího počtu zaměstnanců v krátkém časovém období. Zákon v takovém případě hovoří o tzv. **hromadném propouštění**, k jehož zařazení do českého právního řádu došlo na základě Směrnice Rady 98/59/ES o sblížení právních předpisů členských států týkajících se hromadného

propouštění. Zaměstnavatel je povinen ještě před tím, než dá zaměstnancům výpověď (alespoň 30 dnů předem) o tomto opatření informovat odbory a radu zaměstnanců – event. zaměstnance, pokud u něho odbory nebo rada zaměstnanců nepůsobí – a seznámit je v souladu se zákonem se všemi podstatnými okolnostmi zamýšleného propouštění. Obdobnou povinnost má zaměstnavatel vůči příslušné krajské pobočce Úřadu práce. Účelem projednání je nalezení vhodného řešení existujících problémů a příp. zmírnění negativních dopadů pro zaměstnance; krajská pobočka Úřadu je tak v předstihu informována o tom, že lze očekávat v určité době větší počet uchazečů o zaměstnání, kteří budou uplatňovat právo na zprostředkování zaměstnání, příp. další nároky, zejména na hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti.

Dosavadní zkušenosti z minulých let působení hospodářské krize a následujícího období hospodářské recese vedlo k nárůstu nezaměstnanosti nejenom v důsledku omezování počtu zaměstnanců u zaměstnavatele, popř. v důsledku uzavírání jednotlivých provozů, popř. úplného ukončení činnosti zaměstnavatele, ale i v **důsledku konservativní politiky řady zaměstnavatelů v oblasti přijímání nových zaměstnanců**, a to i v těch regionech, kde míra nezaměstnanosti je nižší než celostátní průměr. Zaměstnavatelé poměrně častěji než dříve – pokud potřebují přijmout nového zaměstnance, - se snaží využívat takové formy pracovněprávních vztahů, které by je méně zavazovaly a které by jim umožnily poměrně rychle reagovat na změnu potřebného počtu zaměstnanců. Je to sice lepší situace zaměstnanců než ztráta zaměstnání a postavení nezaměstnaného, avšak oproti pracovnímu poměru na dobu neurčitou jde nesporně o vyšší stupeň sociální nejistoty.

Jedná se zejména o využívání **agenturního zaměstnání nebo dohod o provedení práce či dohod o pracovní činnosti**. Právnická osoba, popř. fyzická osoba v případě agenturního zaměstnání neuzavírá k plnění své činnosti pracovní smlouvu s tím, kdo bude závislou práci vykonávat, ale získává možnost využívat práci zaměstnance agentury práce, a to na základě **písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce**. Pracovní poměr tedy existuje mezi agenturou práce jako zaměstnavatelem a fyzickou osobou jako zaměstnancem, avšak pracovní činnost zaměstnance je konána pro smluvního partnera agentury práce (uživatele); uživatel přiděluje zaměstnanci práci, řídí ji a zajišťuje pracovní podmínky, zaměstnanec pracuje podle jeho pokynů. Uživatel však může v porovnání s pracovním poměrem poměrně pružně reagovat na změnu v potřebě počtu zaměstnanců, není vázán ustanoveními o rozvazování pracovního poměru, protože osoba, vykonávající podle jeho pokynů práci, zůstává zaměstnancem agentury práce.

Poměrně širokou mírou volnosti pro zaměstnavatele a malý stupeň sociální jistoty pro zaměstnance vyplývá v případě **pracovněprávních vztahů na základě dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti**. Jedná se o pracovněprávní vztahy, jejichž obsahem je výkon závislé práce, avšak na rozdíl od pracovního poměru je jejich právní úprava velice kusá a ponechává řadu otázek podrobnější smluvní úpravě, k níž však v naprosté většině případů nedochází. Tato situace vyhovovala nejen zaměstnavatelům, ale i zaměstnancům, pokud tyto právní formy byly využívány převážně jen pro doplňkovou pracovní činnost, a tedy byly zdrojem doplňkového pracovního příjmu vedle mzdy nebo platu náležejícího z pracovního poměru. V současné době však není výjimkou, že odměna za práci konanou na základě těchto dohod je jediným pracovním příjmem a v takovém případě vysoký stupeň nejistoty jistě nelze hodnotit pozitivně.

Při pohledu na současné problémy realizace pracovněprávních norem v České republice se nelze nezmínit o jednom negativním jevu, který je sice dlouhodobý, avšak výskyt a řešení (resp. neřešení) se v podmínkách hospodářské krize výrazně zhoršil. Mám na mysli **nelegální práci ve všech jejích podobách**; jak nelegální práci v podobě „švarcsystému“, tj. předstírající, že výkon závislé práce je vlastně vztahem mezi podnikatelskými subjekty, tak i práci „na černo“, tj. mimo jakýkoliv právní režim, a to jak našich občanů, tak i osob ze zemí mimo Evropskou unii. Pro řadu lidí je nelegální práce jedinou možnou formou výdělků, pro zaměstnavatele výrazným snížením nákladů na úkor zaměstnanců a státního rozpočtu a zcela jistě negativně ovlivňuje pracovní trh.

2 SOCIÁLNÍ OCHRANA V NEZAMĚSTNANOSTI

Sociální dopady hospodářské krize zvýšenou měrou otevírají otázky **sociální ochrany občanů v nezaměstnanosti**. Nezaměstnanost je na mezinárodní úrovni považována za závažnou sociální událost, vyžadující přístup k dávkám sociálního zabezpečení, a to jak v dokumentech Mezinárodní organizace práce, tak i v dokumentech Evropské unie (např. čl. 34 odst.1) Listiny základních práv Evropské unie (čl. 153 SFEU aj.). V České republice se sociální ochrana občanů

v nezaměstnanosti rovněž opírá o základní ústavněprávní dokumenty, jmenovitě o čl.26, odst 3) Listiny základních práv a svobod, v němž se stanoví, že „každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zabezpečuje; podmínky stanoví zákon.“

Právní realizace tohoto ústavního principu je obsažena zejména v zákoně č.435/2004 Sb. o zaměstnanosti, který v §10 zakotvuje právo na zaměstnání jako „právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek, stanovených zákonem.“ Toto právo stát zajišťuje především prostřednictvím Úřadu práce a jeho krajských poboček. Své právo na zaměstnání uplatňuje fyzická osoba především tak, že se obrátí na Úřad práce se žádostí o zprostředkování zaměstnání. Pokud splňuje zákonné podmínky, Úřad práce ji zařadí do tzv. evidence uchazečů o zaměstnání; toto právní postavení dává fyzické osobě práva, vyplývající ze systému sociální ochrany v nezaměstnanosti. Fyzická osoba ovšem není povinna problém zaměstnání a důsledky nezaměstnanosti řešit prostřednictvím Úřadu práce a není povinna se evidovat jako uchazeč o zaměstnání. Je oprávněna si zaměstnání zajistit sama, a to na celém území státu i v zahraničí. Rovněž tak se může rozhodnout, že nechce být pracovně činná v rámci pracovněprávního vztahu, ale že zahájí samostatnou podnikatelskou činnost. Pokud však nemá právní postavení uchazeče o zaměstnání, nevznikají jí ani nároky spojené s tímto právním postavením.

Základní nárok uchazeče o zaměstnání je jeho **právo na zprostředkování zaměstnání**; je ovšem třeba podotknout, že v posledních letech, poznamenaných hospodářskou krizí a recesí a poměrně rozsáhlými úspornými opatřeními v sociální oblasti v souvislosti s dluhovou situací státu ve veřejných financích se efektivita realizace této formy pomoci státu nezaměstnaným výrazně snížila a získala často administrativně-formální podobu. Zejména v poslední době se ve veřejnosti silně projevila kritika, že Úřad práce po reorganizaci, v jejímž rámci byla mimo jiné do jeho kompetence převedena agenda sociálních dávek (zejména též dávek pomoci v hmotné nouzi), se přeměnil na prosté výplatní místo sociálních dávek na úkor vlastní obsahové činnosti.

Součástí nároků osob evidovaných Úřadem práce jako uchazeči o zaměstnání je i případný **nárok na podporu v nezaměstnanosti**, za předpokladu splnění zákonem stanovených podmínek. Je ovšem třeba předem poznamenat, že nárok na podporu v nezaměstnanosti vzniká pouze části uchazečů o zaměstnání, a že tento nárok byl v posledním období úpravami zákona postupně omezován (zkrácení podpůrčí doby, úpravy v oblasti tzv. nekolidujícího zaměstnání, ztráta některých nároků v souvislosti s okolnostmi skončení pracovního poměru a konečně nepřijatelná úprava tzv. veřejné služby, která byla posléze rozhodnutím Ústavního soudu zrušena).

Pro řadu osob se tak často hlavním efektem evidence jako uchazeče o zaměstnání stala skutečnost, že za tyto osoby stát přebírá povinnost **platit pojistné na zdravotní pojištění**. Veřejné zdravotní pojištění je vybudována mimo jiné na principu universality obligatornosti, finanční účasti a solidarity. Účastníkem veřejného zdravotního pojištění se tedy stává povinně každý občan okamžikem narození a účast každého občana je spojena s povinností platit pojistné na zdravotní pojištění; tuto povinnost za některé osoby přejímá stát (děti, mládež připravující se na povolání, poživatelé důchodů z důchodového pojištění a kromě dalších i osoby evidované jako uchazeči o zaměstnání). Aktuálním problémem však již delší dobu je skutečnost, že platba státu je za tyto tzv. státní pojištěnce výrazně nižší, než částka, kterou musí platit osoby bez zdanitelných příjmů a že řadu let stát tuto částku odmítá valorizovat, což způsobuje ve zdravotnictví značné tlaky.

3 SOCIÁLNÍ OCHRANA V NEZAMĚSTNANOSTI

Právní úprava nároku na podporu v nezaměstnanosti je zákonem podmíněna **splněním těchto skutečností**:

- žadatel musí být evidován jako uchazeč o zaměstnání a musí o podporu v nezaměstnanosti požádat příslušnou pobočku Úřadu práce
- žadatel v posledních dvou letech (dříve tří letech) byl důchodově pojištěn alespoň 12 měsíců; účast na důchodovém pojištění je spojena nejen s povinností platby pojistného na důchodové pojištění, ale i s povinnou platbou tzv. příspěvku na politiku zaměstnanosti
- žadatel není poživatelem starobního důchodu.

Podpora v nezaměstnanosti je uchazeči o zaměstnání poskytována po tzv. podpůrčí dobu, jejíž délka je závislá na věku uchazeče o zaměstnání a je poskytována v diferencované výši. Podpůrčí doba činí u osob do 50 let věku 5 měsíců, nad 50 let do 55 let věku 8 měsíců a nad 55 let věku 11 měsíců (došlo ke zkrácení proti původní délce podpůrčí doby – 6 měsíců, 9 měsíců, 12 měsíců). Základní sazby výše podpory v nezaměstnanosti činí 65% po dobu prvních dvou měsíců,

50% během dalších dvou měsíců a 45% po zbývající část podpůrcí doby průměrného čistého výdělku nebo vyměřovacího základu.

Uvedené podmínky pro podporu v nezaměstnanosti byly postupně omezovány, zejména vzhledem k okolnostem skončení předchozího zaměstnání:

- **omezení výplaty podpory v nezaměstnanosti:**

omezení výplaty podpory v nezaměstnanosti bylo zakotveno pro případ, že uchazeči o zaměstnání vznikl nárok na odstupné, odbytné nebo odchodné; k výplatě podpory v nezaměstnanosti dochází až po uplynutí doby, která odpovídá počtu průměrného měsíčního výdělku, a to v zákonem stanoveném minimálním rozsahu. Právní úprava byla předmětem ostré reakce veřejnosti, protože vznik nároku na odstupné, příp. další obdobné platby ještě neznamenal, že tyto částky byly při skončení pracovního poměru skutečně vyplaceny. Zaměstnanec se tak mohl dostat do situace, že v době pro něho sociálně obtížné měl sice nárok na platbu od zaměstnavatele i nárok na podporu v nezaměstnanosti, ale reálně mu nebyla vyplacena ani jedna částka. Následná novela tohoto ustanovení výplatu podpory v nezaměstnanosti odsunuje v případech, že odstupné, odbytné nebo odchodné bylo vyplaceno. Rozsah nároku na podporu v nezaměstnanosti se nemění, avšak k výplatě dochází až po uplynutí stanovené doby. Novelizace řešila i situaci, kdy k výplatě odstupného, odchodného nebo odbytného nedošlo. V takovém případě sice dochází k odsunu výplaty podpory, ale Úřad práce vyplatí uchazeči o zaměstnání kompenzaci v zákonem stanovené výši, na jejíž úhradu má nárok vůči zaměstnavateli. Podpora v nezaměstnanosti se uchazeči pak poskytne až po uplynutí příslušné doby.

- **omezení výše podpory v nezaměstnanosti na**

nejnižší sazbu: tato změna nároku na podporu v nezaměstnanosti spočívá v tom, že uchazeči o zaměstnání vznikne nárok na podporu – pokud splňuje základní podmínky – pouze v nejnižší výši 45% průměrného čistého měsíčního výdělku nebo vyměřovacího základu, pokud před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání ukončil zaměstnání sám výpovědí nebo dohodou se zaměstnavatelem bez vážného důvodu. Pro vymezení „vážných důvodů“ sice lze použít §5 písm. c) zákona o zaměstnanosti, avšak mohou vzniknout určité obtíže, protože tento katalog důvodů nebyl konstruován pro daný případ a ne všechny tam uvedené důvody, popř. z důvodu porušení povinností jsou adekvátní pro daný problém.

- **ztráta nároku na podporu v nezaměstnanosti:**

podstatně hlubší zásah do nároků uchazeče o zaměstnání je právní úprava (§39 odst. 2) zákona o zaměstnanosti), z níž vyplývá ztráta nároku na podporu v nezaměstnanosti, i když žadatel základní zákonné podmínky splňuje. Jde o případy, kdy zaměstnavatel rozvázal pracovní vztah z důvodu porušení povinnosti zvláště hrubým způsobem podle §301a ZP (hrubé porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce). Tato úprava obsahuje řadu zásadních otázek a v soudní praxi patří v daném úseku k nejobtížnějším případům. Z daného hlediska v sobě zahrnuje nejen možnost závažného protiprávního jednání zaměstnance, ale i možnost zneužití této úpravy ze strany zaměstnavatele.

- **ztráta nároku na zařazení v evidenci uchazečů o**

zaměstnání: nejrozsáhlejším zásahem do sociální ochrany občana v nezaměstnanosti je ztráta nároku na zařazení v evidenci uchazečů o zaměstnání v souvislosti s rozvázáním pracovního vztahu. Jde o případy, kdy vhodné zaměstnání zprostředkované krajskou pobočkou Úřadu práce ukončí zaměstnanec sám nebo v dohodě se zaměstnavatelem bez vážných důvodů vhodné zaměstnání zprostředkované pobočkou Úřadu práce ukončí zaměstnavatel pro porušení povinnosti zvláště hrubým způsobem. V těchto případech dochází nejen ke ztrátě nároku na podporu v nezaměstnanosti, i když dotyčná osoba splňuje zákonné podmínky, ale i ke ztrátě dalších nároků, mimo jiné i v oblasti platby pojistného na zdravotní pojištění.

Do tohoto okruhu právních důsledků v sociální ochraně občana v nezaměstnanosti spadá i poslední novelou zařazené **ustanovení o tzv. veřejné službě**, jejíž odmítnutí znamenalo rovněž vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, se všemi z toho plynoucími důsledky. Zde se dostal zákonodárce zcela zřetelně do rozporu s Ústavou, zejména se zákazem nucené práce a Ústavní soud toto ustanovení zrušil.

ZÁVĚR

Tato stať poukázala na některé souvislosti hospodářské krize s pracovním a sociálním zákonodárstvím. Existuje však další rovina, kterou nebylo možno vzhledem k rozsahovým možnostem zařadit, a to je problematika vztahu pracovních a sociálních zákonů s konkrétní činností

zúčastněných subjektů, zejména pak státu, při jejich realizaci. Tady se setkáváme s celou řadou i dlouhodobých problémů, které však v důsledku hospodářské krize se vyostřují a zvyrazňují. Svůj význam má i relativně malá pozornost, věnovaná základním teoretickým otázkám, jako je právní povaha vztahů uchazečů o zaměstnání (sociální pojištění nebo sociální pomoc, právní povaha příspěvku na politiku zaměstnanosti), specifická problematika některých skupin obyvatelstva (absolventi škol, osoby v předdůchodovém věku, vyloučené skupiny obyvatelstva aj.).

Použitá literatura:

- BĚLINA, M. a kol.: Pracovní právo, 5. Doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-405-6.
- TROESTER, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení. 6. Podstatně přepracované a aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-473-5.
- GALVAS, M. a kol.: Pracovní právo. Brno: Masarykova universita, 2012. ISBN 978-80-2105852-1.
- GREGOROVÁ, Z.: Skončení pracovního poměru v mezinárodních a evropských dokumentech a česká právní úprava. In: Právník, 2007, č. 2.
- PAVLÁTOVÁ, J.: Právo na zaměstnání a podpora v nezaměstnanosti. In: Aplikované právo, 2010, č.2.
- PAVLÁTOVÁ, J.: Skončení pracovního poměru a sociální ochrana o nezaměstnanosti. In: Pocta Karlu Schellemu k 60.ým narozeninám. Ostrava: Key Publishing, 2012. ISBN 978-80-7418-144-3.
- KOLDINSKÁ, K.: Sociální právo. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-620-6.
- PICHRT, J. a kol.: Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-481-0.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Jarmila Pavlátová, CSc.
jarmila.pavlatova@email.cz
Fakulta právnická Západočeské university
Sady Pětatřicátníků 14
306 14Plzeň
Česká republika

NÁSTROJE ŘÍZENÍ PRACOVNÍHO PROCESU Z HLEDISKA SOULADU S PRINCIPY SOUKROMÉHO PRÁVA

Jaroslav Stránský

Právnická fakulta Masarykovy univerzity

Abstract: Employers in the employment relationship manage and control work of their employees. The labour law empowers employers to use instruments for organizing work in order to enforce their disposition authority. The extent and specific form of these instruments is considered to be a key point in terms of employers' ability to response to the economic situation and other relevant circumstances. At the same time it must be point out that labour law belongs to the private law systems. Therefore one party to the relation must not have the power to establish rights and obligations of the other party unilaterally. The role of the main source of rights and duties must be played by a contract.

Abstrakt: Zaměstnavatelé v pracovněprávním vztahu řídí a kontrolují práci svých zaměstnanců. Pracovní právo zaměstnavatelům za účelem uplatnění jejich dispozičního oprávnění umožňuje uplatnit některé nástroje řízení práce. Rozsah a konkrétní podoba těchto nástrojů představuje pro zaměstnavatele klíčový prvek z hlediska reakce na ekonomickou situaci a další významné okolnosti. Současně ale platí, že pracovní právo je právem soukromým. Nemůže tu tedy docházet k jednostrannému zakládání práv a povinností druhé smluvní straně. Základní práva a povinnosti musí být založena smlouvou.

Key words: Organizing of Work, Disposition Authority, Superiority, Subordination, Autonomy of Will, Contract in Labour Relation

Klíčové slová: Řízení práce, Dispoziční oprávnění, Nadřizenost, Podřizenost, Autonomie vůle, Smlouva v pracovněprávním vztahu

1 ÚVOD

V souvislosti s rekodifikací soukromého práva, ke které v České republice dojde k 1. lednu 2014 v souvislosti s účinností zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“) bude potvrzeno chápání pracovního práva jako soukromoprávního odvětví. Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) zůstane zachován jako zvláštní předpis, který se při posuzování pracovněprávních vztahů použije přednostně. Nový občanský zákoník se v pracovněprávních vztazích uplatní podpůrně všude tam, kde zákoník práce nelze použít, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů.

Pracovní právo tak nadále nebude možné ztotožňovat s právem občanským jakožto obecným právem soukromým a bude zachováno jeho postavení zvláštní soukromoprávní disciplíny. Znamená to, že se při úpravě pracovněprávních vztahů budou i dále uplatňovat mnohé prvky odlišující se svým pojetím od obecného soukromého práva. Stěžejní východiska soukromého práva ale budou muset být při úpravě pracovněprávních vztahů navzdory zvláštnosti jejich předmětu respektována. Vzhledem k tomu, nakolik se základní principy nového soukromého práva odlišují od těch dosavadních, stojí za bližší pozornost otázka, nakolik pod jejich zorným úhlem obstojí specifika úpravy pracovněprávních vztahů. Tento příspěvek si klade za cíl z uvedeného pohledu prozkoumat zvláštnost úpravy pracovněprávních vztahů spočívající v uplatňování řídicích nástrojů jednou stranou závazkového vztahu vůči straně druhé.

2 PRACOVNÍ PRÁVO JAKO PRÁVO SOUKROMÉ

Podle § 1 odst. 1 nového občanského zákoníku vytvářejí ta ustanovení právního řádu, která upravují vzájemná práva a povinnosti osob, ve svém souhrnu soukromé právo. Zákonodárce se tím zjevně přiklonil k tzv. organické teorii odlišení soukromého a veřejného práva. Při jejím uplatnění má

být závěr o veřejnoprávní povaze vztahu učiněn, když se jeden z jeho subjektů stal tímto subjektem z důvodu výkonu funkce veřejného svazu (například státu nebo obce), anebo členství v něm, resp. příslušnosti k němu¹. Pro upřesnění musí být doplněno, že určující zde není jen samotná skutečnost, že subjektem vztahu je veřejný svaz, nýbrž že tento subjekt vystupuje z pozice tohoto svazu, tedy jako orgán nadaný mocenskými pravomocemi při jejich výkonu nebo v souvislosti s nimi². O soukromoprávní vztah jde potom tehdy, pokud se žádný ze subjektů nestal stranou tohoto vztahu za výše uvedených podmínek. Hledisko povahy subjektů vztahu, které je při uplatnění organické teorie rozhodující, bylo v našich podmínkách uplatňováno už v době prvorepublikové, kdy bylo občanské právo vymezováno jako právo upravující poměr mezi jednotlivými osobami, jimiž jsou svrchované osoby jako jednotlivci, kromě nichž existuje ještě veškerenstvo těchto nezávislých jednotlivců, na něž byla přenesena část svrchovanosti jednotlivců. Veřejné právo pak upravuje poměr veškerenstva (společnosti nebo státu) k jednotlivci³.

Z tohoto hlediska musí být za soukromoprávní odvětví bez dalšího považováno i právo pracovní, které upravuje vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci jako osobami, z nichž ani jedna nevystupuje v pracovněprávním vztahu z pozice veřejného svazu vykonávajícího veřejnou moc. Za překonané proto musíme označit názory, podle nichž má být pracovní právo považováno za odvětví nacházející se na pomezí práva veřejného a soukromého⁴, případně nespádající do systému práva soukromého, ani veřejného⁵.

Zastánci uvedených přístupových hledisek založených na prolínání soukromoprávního a veřejnoprávního elementu při úpravě pracovněprávních vztahů, neuvažují zpravidla tak, že by v každé jednotlivé normě viděli v jeden celek svažené veřejné i soukromé právo. Spíše vycházejí z toho, že některé výšece pracovněprávních vztahů mají povahu soukromoprávní, zatímco jiné zase veřejnoprávní.

Tento názor prezentoval v době první československé republiky E. Hácha v rámci svého zpracování hesla Pracovní právo ve Slovníku československého veřejného práva. Rozlišoval v rámci úpravy pracovněprávních vztahů část smluvní, kterou řadil do práva soukromého navzdory tomu, že zde docházelo k omezování autonomie vůle ve prospěch zaměstnance⁶. Za veřejné právo považoval pracovní právo ochranné, kam měla patřit zejména úprava bezpečné práce a s tím související regulace pracovní doby, ale také informační povinnosti zaměstnavatele vůči zaměstnanci⁷.

V době po roce 1989 znamenal mocný impuls k rozpracování představy o soukromoprávní a veřejnoprávní části úpravy pracovněprávních vztahů návrh nového občanského zákoníku, který přijal záměr zpracovat veškerou soukromoprávní materii⁸. Ve vztahu k pracovnímu právu byl představen přístup počítající s úpravou pouze soukromoprávní části individuálního pracovního práva v občanském zákoníku s tím, že veřejnoprávní pravidla budou ponechána k úpravě ve zvláštních právních předpisech. Hlavními argumenty zastánců tohoto řešení bylo důsledné oddělení soukromého a veřejného práva spolu s reintegrací pracovního práva do systému občanskoprávních závazkových vztahů a vybudováním pozice občanského zákoníku jako skutečného základního kodexu soukromého práva, který integruje i obchodní, rodinné a pracovní právo⁹. Ve vztahu k pracovnímu právu platila za základní východisko teze, podle níž se rozpadá na část soukromoprávní a veřejnoprávní¹⁰.

Tato východiska vztahu občanského zákoníku a zákoníku práce se neseťkala s pochopením pracovněprávní odborné veřejnosti. Výchozím bodem kritiky obsažené například ve stanovisku

¹ KNAPPOVÁ, M., ŠVESTKA, J., Dvořák, J. a kol. Občanské právo hmotné 1, s. 45.

² ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. Principy a východiska nového kodexu soukromého práva, s. 12.

³ ROUČEK, F., SEDLÁČEK, J. a kol. Komentář k Československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Sv. 1, s. 184.

⁴ BĚLINA, M. Nový občanský zákoník a budoucí úprava pracovního práva, s. 7.

⁵ BARANCOVÁ, H. K niektorým problémom postavenia pracovného práva v systéme právneho poriadku, s. 291.

⁶ HÁCHA, E. Pracovní právo, s. 428.

⁷ HÁCHA, E. Pracovní právo, s. 428-429.

⁸ Viz. Koncepce nového občanského zákoníku, s. 253-380.

⁹ Srov. argumentace F. Zoulíka in KALENSKÁ, M. Zruší se v České republice zákoník práce?, s. 552.

¹⁰ Pro podrobnější shrnutí této argumentace viz PŘIB, J. Nová koncepce občanského zákoníku a pracovního práva, s. 498-499.

Společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení¹¹ byla tvrzená obtížnost, ba neřešitelnost úkolu oddělení soukromoprávních a veřejnoprávních oblastí pracovního práva vzhledem k tomu, že je pracovní právo založeno na integraci veřejnoprávní a soukromoprávní metody regulace¹².

Názor, podle nějž má pracovní právo částečně soukromoprávní a částečně veřejnoprávní charakter, se nicméně stal všeobecným teoretickým východiskem, které bylo (nebo spíše stále je) v různých obměnách svého vyjádření užíváno skoro jednotně. Téměř ve všech pracích vyjadřujících se k předmětu pracovního práva a jeho postavení v systému právního řádu tak čteme, že v pracovním právu individuálním i kolektivním působí normy soukromoprávní i veřejnoprávní¹³, že v rámci úpravy pracovněprávních vztahů dochází ke specifické integraci metody soukromoprávní a veřejnoprávní¹⁴, nebo že smluvní pracovní právo, zejména právo pracovní smlouvy, vyúsťuje do soukromého práva, i když má mnohé veřejnoprávní znaky, na druhé straně právo ochrany zaměstnance v širším smyslu, obsahově přesahujícím bezpečnost a ochranu zdraví při práci, je veřejným právem¹⁵. Řidčeji se lze setkat i s náhledem, který uzavírá problém zařazení pracovního práva v rámci systému práva tím, že jej považuje za soukromoprávní odvětví, byť dosti specifické, v důsledku existence určitých veřejnoprávních prvků¹⁶. Konečně tvůrci ideových východisek rekodifikace soukromého práva uzavírají úvahu o povaze pracovního práva jeho označením za odvětví smíšené nebo hybridní¹⁷.

Z představy o kombinaci soukromoprávního a veřejnoprávního prvku v pracovním právu stal axiomatický poznatek¹⁸, prezentovaný s kategorickou rozhodností i tak, že ignorovat tento základní fakt by znamenalo popřít nejen základní důvody vzniku pracovního práva, ale i důvody jeho další existence¹⁹.

Sice sporadicky, ale přesto se v rámci odborné diskuse objevovala i teze, podle níž pracovní právo musí být řazeno mezi soukromoprávní odvětví²⁰. K jejímu zopakování došlo mimo jiné i v souvislosti s rekodifikací pracovního práva k 1. lednu 2007²¹. Vzhledem k příklonu nového občanského zákoníku k organické teorii odlišení soukromého práva od práva veřejného, nezbyvá než zopakovat, že moderní pracovní právo navzdory mnoha svým zvláštnostem a vnějším jevovým znakům ukazujícím směrem k veřejnému právu, musí být považováno za soukromoprávní odvětví.

3 AUTONOMIE VŮLE JAKO VÝCHOZÍ PRINCIP SOUKROMÉHO PRÁVA

V souvislosti s odmítnutím mocenské teorie definující soukromé právo prostřednictvím kritéria rovného postavení smluvních stran v soukromoprávním vztahu nebude nový občanský zákoník obsahovat ustanovení obdobné § 2 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, podle nějž mají osoby v občanskoprávních vztazích rovné postavení. Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku potvrzuje, že se jedná o zcela vědomý a záměrný odklon od přístupu definujícího soukromé právo prostřednictvím kritéria rovnosti, když

¹¹ BĚLINA, M., TRÖSTER, P. Stanovisko Společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení k připravované rekodifikaci občanského a pracovního práva, s. 542-546.

¹² Zřetelně tu prosvítalo nejen přesvědčení o kombinaci soukromoprávních a veřejnoprávních norem v pracovním právu, nýbrž i o výlučnosti pracovního práva v duchu představ o jeho postavení mimo právo soukromé i veřejné.

¹³ KOSTEČKA, J. Pracovní právo a legislativní koncepce v oblasti soukromého práva (Několik úvah de lege ferenda), s. 2.

¹⁴ GALVAS, M. Ke kodifikaci pracovního práva, s. 2

¹⁵ BARANCOVÁ, H.: K niektorým problémom postavenia pracovného práva v systéme právneho poriadku, s. 291

¹⁶ KNAPP, V., KNAPPOVÁ, M., KOPÁČ, L., ŠVESTKA, J. Nad stavem a perspektivami soukromého práva v České republice, s. 92.

¹⁷ ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. Principy a východiska nového kodexu soukromého práva, s. 68.

¹⁸ Například podle M. Štefka nacházejí v pracovním právu složky soukromoprávní i veřejnoprávní všichni, kdo se pracovním právem hlouběji zabývají. ŠTEFKO, M. Pracovní právo v kontextu občanského práva, s. 23.

¹⁹ BARANCOVÁ, H.: K niektorým problémom postavenia pracovného práva v systéme právneho poriadku, s. 293.

²⁰ Viz např. ZVÁNOVEC, Vít: Obecné zamyšlení nad koncepcemi rekodifikace pracovního práva. Justiční praxe 2/2003. s. 104-109.

²¹ Viz např. JAKUBKA, J. Občanský zákoník v pracovněprávních vztazích, s. 12.

uvádí, že jde o přístup je metodologicky vadný, protože základ konstrukce soukromého a občanského práva není v principu rovnosti, ale v principu autonomie vůle²².

Hlavní autoři nového soukromoprávního kodexu navzdory ustálenému relativně ustálenému přístupu odborné veřejnosti (viz výše) naznačili odmítání kategorie rovnosti z hlediska základního definičního znaku soukromého práva již prostřednictvím publikace ideových východisek nového občanského zákoníku, v nichž se vymezili i proti chápání rovnosti jako metody soukromého práva²³.

Z výše uvedeného také vyplývá, že nový občanský zákoník za svůj vychází a základní princip považuje autonomii vůle. Za jeho normativní je zřejmě možné považovat § 1 odst. 2 nového občanského zákoníku, které zakládá právo sjednat si práva a povinnosti odchylně od zákona, ledaže by tím došlo k porušení dobrých mravů, veřejného pořádku nebo úpravy postavení osob, včetně práva na ochranu osobnosti.

Autonomie jako samotný pojem je obecně definována jako svézákonost, tedy stav, v němž se subjekt spravuje vlastními zákony²⁴. Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku vystihuje autonomii vůle jako způsob určení a utváření vlastního právního postavení jednotlivce z jeho iniciativy a v důsledku jeho chtění²⁵. Normativního vyjádření se zásada autonomie vůle částečně dočkala prostřednictvím § 1 odst. 2 nového občanského zákoníku, podle něž je možné sjednat si práva a povinnosti odchylně, není-li to výslovně zakázáno. Autonomii vůle v celé šíři svého významu nelze ale redukovat jen na možnost sjednat si vlastní podobu práv a povinností odlišnou od jejich podoby obsažené v dispozitivních normách. Projevem autonomie totiž může být i jednání přidržující se dispozitivních norem, nebo třeba i nejednání. Podle S. Dnistrjanského má být autonomie chápána jako obor a meze vlastního působení, v němž mohou jednotlivci vydávat zákony²⁶, dnes bychom spíše řekli projevovat svou vlastní vůli, volit mezi různými variantami chování²⁷ a tím suverénně vystupovat v právních vztazích.

Garanci autonomie vůle dovozujeme i ze čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něž každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Ústavní soud toto ustanovení přibližuje tak, že garantuje subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, a přikazuje, že musí být dán prostor jednotlivcům k tomu, aby sami určovali rozsah svých práv a povinností, přičemž jejich projevu vůle je třeba dát přednost před kogentním zněním zákona²⁸. Právo uspořádat si volně a podle svého vlastní soukromé poměry pak představuje základy, na nichž je vystavěna budova soukromého práva²⁹.

Autonomie může být rovněž přiblížena prostřednictvím pojmů, jako je svébytnost, nezávislost a suverenita. Autonomní osobě ponechává právo prostor, aby si počínala, jak ona sama chce. Tím se její postavení zcela liší od takového subjektu právního vztahu, který jedná z pozice veřejného svazu v souvislosti s výkonem veřejné moci a s ohledem na ústavně zakotvenou zásadu, podle níž smí činit jen to, co je zákonem výslovně dovoleno (čl. 2 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), a proto autonomií nadán není a být nemůže³⁰.

4 NÁSTROJE ŘÍZENÍ PRÁCE ZAMĚSTNAVATELEM A JEJICH SOULAD S VÝCHODISKY SOUKROMÉHO PRÁVA

Ačkoli pracovní právo patří mezi soukromoprávní odvětví, vykazuje úprava pracovněprávních vztahů řadu zvláštních znaků, v jejichž důsledku se tato pravidla buď zdánlivě, anebo v některých případech i skutečně od základních principů soukromého práva odklánějí. Základním východiskem

²² Důvodová zpráva. [online]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>, s. 12.

²³ ELIÁŠ, K., ZUKLÍNOVÁ, M. Principy a východiska nového kodexu soukromého práva, s. 16.

²⁴ Ottův slovník naučný. Druhý díl, s. 1082.

²⁵ Důvodová zpráva. [online]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>, s. 20.

²⁶ DNISTRJANSKÝ, S. Základy moderního práva soukromého, s. 204.

²⁷ FIALA, J., ŠVESTKA, J. Občanské právo a jeho postavení v systému československého práva, s. 955.

²⁸ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03.

²⁹ PELIKÁNOVÁ, Irena. Soukromé a veřejné právo v právní úpravě i v praxi, s. 6.

³⁰ Srov. Důvodová zpráva. [online]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>, s. 28.

nového soukromého práva bude po rekodifikaci civilního kodexu autonomie vůle. To ale neznamená, že by autonomie smluvních stran byla v soukromém právu hodnotou zcela nedotknutelnou. Na základě vážného důvodu nebo zájmu může být i v soukromoprávním vztahu prostor k projevu smluvní svobody limitován. Z toho vyplývá, že každé omezení autonomie vůle v soukromoprávním vztahu musí obstát v testu proporcionality, v němž vůči samotné existenci této limitace a její intenzitě stojí síla a význam konkrétního důvodu nebo zájmu.

Ve vztahu k pracovnímu právu bývá nejčastěji upozorňováno na omezování autonomie, k němuž dochází v důsledku ochranného působení jeho norem. Úvahy o přiblížení pracovního práva k právu soukromému se pak v tomto duchu soustředí především na otázku důvodnosti a intenzity působení jednotlivých ochranných norem. Ačkoli je tento přístup určitě oprávněný a důvodný, považujeme za nezbytné zaostřit pozornost také na případy prolamování soukromoprávní podstaty pracovních vztahů, k nimž dochází v souvislosti s uplatňováním zaměstnavatelova dispozičního oprávnění. V zájmu naplnění organizační funkce přiznává úprava pracovních vztahů zaměstnavatelům řadu oprávnění, s jejichž použitím mohou řídit, organizovat a kontrolovat práci svých zaměstnanců. Povaha některých těchto nástrojů, nebo dílčí aspekty jejich úpravy, mohou způsobovat narušení soukromoprávní podstaty pracovního práva nepřiměřenými zásahy do zaměstnavatelské autonomie. Dochází pak k tomu, že zaměstnavatel nabývá vůči zaměstnanci postavení nikoli smluvní strany, jako spíše jakési vrchnosti, již zákon přiznává právo jednostranně rozhodovat o právech a povinnostech.

Zaměstnavatel v pracovním vztahu řídí své zaměstnance, organizuje jim práci a kontroluje její výsledky. Za tím účelem vydává individuální nebo hromadné pokyny. Souhrn řídicích oprávnění zaměstnavatele, od jejichž existence se odvíjí jeho organizační nadřízenost vůči podřízeným zaměstnancům, bývá označován jako dispoziční oprávnění³¹. Oprávněním zaměstnavatele odpovídají povinnosti zaměstnanců konat práce podle pokynů zaměstnavatele a plnit pokyny nadřízených vydané v souladu s právními předpisy, zakotvené v § 38 odst. 1 písm. b) a 301 písm. a) zákoníku práce. Uzavřením pracovní smlouvy se zaměstnanec nezavazuje ke splnění přesně specifikovaného úkolu, ale dává k dispozici svou pracovní sílu k opakovanému výkonu pracovní činnosti, při jejímž výkonu se podrobí vedení zaměstnavatele, jenž mu bude stanovovat dílčí postupy a úkoly v rámci celého pracovního procesu³². Kromě toho ještě další znaky, jako zvláštní a velmi těsný osobní vztah vznikající mezi smluvními stranami, nebo sociálně-ekonomický tlak vedoucí zaměstnance k tomu, aby vstoupil do pracovního vztahu a udržel si jej, způsobují, že tento vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem nabývá charakteru mocenského poměru³³.

Zaměstnavatel je svému zaměstnanci nejen smluvním partnerem, nýbrž také a zejména nadřízeným, jenž vůči němu vystupuje z mocenské pozice. Zaměstnanec svou podřízenou pozici přijímá podpisem pracovní smlouvy a vydává svou osobu, čas, sílu a mnohdy i značnou část svého soukromí do zaměstnavatelské moci. Podřízenost se zaměstnanci řídicí vůli zaměstnavatele je základním atributem organizace práce³⁴.

Ve vztahu vznikajícím v rámci procesu výkonu práce nevystupuje zaměstnanec jako autonomní subjekt, nýbrž jako objekt zaměstnavatelského řídicího působení. Příkaz, na jehož základě zaměstnanec na určitém místě, v určitém čase a určitým způsobem pracuje, má vůči němu heteronomní povahu, neboť není obsahem jeho vlastního volného rozhodnutí, nýbrž rozhodnutí zaměstnavatelského. Daného příkazu musí zaměstnanec uposlechnout, i kdyby se zrovna podle své vlastní vůle chtěl věnovat něčemu jinému nebo postupovat jiným způsobem, protože jinak by se vystavil riziku nepříznivých následků porušení povinnosti. Tím se projevuje pro pracovní vztahy typický deficit demokratičnosti³⁵. Povinnost zaměstnanců plnit pokyny nadřízeného, tedy prostě a jednoduše „poslouchat“, způsobuje, že přibližně polovina zaměstnanců potvrzuje jako příléhavé tvrzení, podle něž demokracie končí před branami podniku³⁶.

V souvislosti s uvedeným se nabízí otázka, zda uplatňování řídicího oprávnění zaměstnavatele vůči zaměstnancům může být vůbec považováno za slučitelné se zachováním

³¹ GALVAS, M. a kol. Pracovní právo, s. 340.

³² BÍLÝ, J. Moc a právo v evropské tradici, s. 341.

³³ HÁCHA, E. Pracovní právo, s. 425.

³⁴ GALVAS, M. Několik poznámek k tzv. dispoziční pravomoci zaměstnavatele, s. 78.

³⁵ DAVIDOV, G. Who is a Worker?, s. 62.

³⁶ HRADECKÁ, I. Výrobní dělníci, industriální vztahy a sociální politika: základní orientace a postoje, s. 492.

autómie vôle zaměstnanca. Zejména v prácich M. Galvase narážime na názor, ktorý interpretuje uplatňovanie dispozíční pravomoci zaměstnavateľa jako určité omezení principu autómie vôle a potud výraz syntézy soukromoprávního a veřejnoprávního prvku v úpravě pracovněprávníh vztahů³⁷.

Souhlasíme rozhodně s tím, že zaměstnavatelovo uplatňování dispozíční pravomoci přestavuje jeden z důvodů zvláštlosti pracovněprávníh vztahů oproti jiným soukromoprávníh vztahům. Při úvaze o tom, zda snad nenarušuje soukromoprávní charakter úpravy pracovněprávníh vztahů, musíme v první řadě odlišit kvalitativně významně odlišné projevy dispozíčního oprávnění.

M. Galvas v této souvislosti mimo jiné hovoří o továrním zákonodárství³⁸. Když si pod tímto pojmem představíme zaměstnavatelovy hromadné akty řízení, jimiž stanovuje pracovní nebo výrobní postupy, normy spotřeby práce, nebo konkretizuje zákonem obecně formulované povinnosti zaměstnanců, pak máme za to, že zde k žádnému vyloučení nebo omezení autómie zaměstnanců nedochází. Zaměstnanec totiž podpisem pracovní smlouvy vyjadřuje souhlas s výkonem práce pro zaměstnavatele, jemuž bude organizačně podřízen, a tím rovněž implicitně přivoluje k tomu, že bude vůči němu uplatňována dispozíční pravomoc. Jestliže zaměstnavatel v rámci vytvořeném tímto zaměstnancovým projevem vôle zaměstnanca řídí, organizuje jeho práci a rozpracovává jeho povinnosti založené smlouvou nebo zákonem, nečiní nic, s čím by zaměstnanec nesouhlasil, a nedochází tím tedy k rozporu s jeho vůlí.

Moc, již v tomto smyslu disponuje zaměstnavatel vůči svým zaměstnancům, není totožná se státní mocí³⁹. Hovoříme-li o zaměstnavatelově nadřízenosti, pak nikoli v tom smyslu, v jakém je vůči občanovi nadřízený stát⁴⁰. Mocenské postavení zaměstnavatele projevující se právem ukládat úkoly a zadávat pokyny se vůči mocenskému postavení státu zdá být obdobné jen z hlediska vnější jevové stránky. Ve své podstatě jde o nadřízenost zcela odlišnou, vznikající přirozeně a fakticky v důsledku řízení a organizace práce. I proto nelze na tento jev nelze nahlížet jako na něco a priori negativního nebo ohrožujícího soukromoprávní podstatu pracovního práva.

Na mnohem vážnější důsledky z hlediska omezení autómie vôle ovšem M. Galvas upozorňuje v souvislosti s takovými projevy dispozíčního oprávnění, jimiž přímo dochází ke vzniku, změně nebo zániku práv a povinností zaměstnanca, ačkoli jde jen o jednostranné projevy zaměstnavatele, u nichž není zřejmé, zda jsou právními úkony nebo akty aplikace práva⁴¹. Příkladem je třeba rozhodnutí zaměstnavatele o převedení zaměstnanca na jinou práci podle § 41 odst. 1 zákoníku práce. Při uplatnění tohoto institutu a dochází v pracovněprávníh vztahu skutečně k prolomení zaměstnancovy autómie, neboť zaměstnavatel jednostranně zasahuje do jeho právníh poměrů bez ohledu na jeho vůli.

Mezi projevy řídicího působení, které ohrožují a narušují zaměstnancovu autómii, nepochybně patří i možnosti jednostranně rozhodovat o podobě základních práv zaměstnanců vyplývajících z pracovního procesu. Podle našeho názoru nemůže obstát pohled, který uplatňování rozhodovacích pravomocí zaměstnavatele ve vztahu k řízení práce a určování práv zaměstnanca považuje jen za obdobné projevy organizační funkce pracovního práva. Je-li totiž nepochybné, že obsahem dispozíčního práva zaměstnavatele musí být právo jednostranně zaměstnanců ukládat pracovní úkoly, určovat pracovní postupy, rozvrhovat pracovní dobu a dobu čerpání dovolené, ještě to neznamená, že se stejné neotřesitelné legitimitě navzdory principu rovnosti a smluvní svobody těší například i jednostranné rozhodování o výši mzdy.

Zákoník práce přitom v současné době také právo zaměstnavatelům přiznává, když může být mzda sjednána, anebo stanovena ve vnitřním předpisu či mzdovém výměru⁴². Zaměstnavatelé pak této možnosti zcela pochopitelně využívají a jednostranným způsobem zaměstnancům mzdu velmi často stanovují, zvyšují i snižují. Jednostrannou povahu případného snížení mzdy, k níž může zaměstnavatel přistoupit i bez ohledu na kritéria, která by výše mzdy měla odrážet (složitost a

³⁷ GALVAS, M. Kodifikace pracovního práva a její vztah k návrhu nového občanského zákoníka, s. 564.

³⁸ GALVAS, M. Kodifikace pracovního práva a její vztah k návrhu nového občanského zákoníka, s. 564.

³⁹ GALVAS, M. Několik poznámek k tzv. dispozíční pravomoci zaměstnavatele, s. 78.

⁴⁰ Podle V. Zvánovce je proto vůbec chybné tvrdit, že má zaměstnavatel vůči zaměstnancovi nadřízené postavení. Viz ZVÁNOVEC, V. Jaký by měl být nový zákoník práce?, s. 76.

⁴¹ GALVAS, M. Ke kodifikaci pracovního práva, s. 4.

⁴² Viz § 113 odst. 1 zákoníku práce.

náročnosť práce, obtížnosť pracovných podmienok, pracovná výkonnosť) potvrdzuje i súdny judikatúra⁴³.

Na právo zamestnanca na mzdu môže byť sice z pohľadu zamestnávateľa nahliženo jako nástroj organizácie práce a spôsob motivácie zamestnanca k odpovedajúcim pracovným výkonom. Na strane druhej ovšem musí byť zdôraznené, že právo na mzdu predstavuje základný a zrejme najpodstatnejší právo, ktoré zamestnancům v pracovnom pomere prísluší, a to nejen s ohľadom na to, že úplatnosť patrí medzi hlavné charakteristické znaky závislé práce, ale i vzhľadom k alimentácii funkcie mzdy a té skutočnosti, že mzda predstavuje pro väčšinu zamestnanců jediný nebo alespoň nejpodstatnejší zdroj príjmu nutného k uspokojovaniu základných životných potrieb svých i své rodiny. Organizační funkce pracovního práva tak může poskytnout oporu pro jednostranné přiznávání či nepřiznávání nenáročných mzdových složek poskytovaných v závislosti na naplnění zamestnávatelem stanovených kritérií. Možnosť zamestnávateľa jednostranně rozhodovať i o výšii základní mzdy se ovšem jeví jako nepřiměřené vychýlení smluvního principu a moment, který představuje rozsáhlé omezení autonomie vůle zamestnanca.

Reakce na popsané prípady prolamování autonomie vůle zamestnanca v důsledku jednostranného rozhodování zamestnávateľa o obsahu základního pracovněprávního vztahu založená na konstatování, že se jedná o zvláštní projev řídicí povahy vyvolaný povahou výkonu závislé práce⁴⁴, ovšem není přílehavá. Představuje příklad chyby v úsudku, kdy je vlastnost zkoumaného jevu dovozována z jeho nestandardního projevu příkře se odlišujícího od projevů jiných a standardních.

Podle našeho názoru nemohou být ty prvky právní úpravy pracovněprávních vztahů, které dovolují jedné smluvní straně bez zřetele k vůli druhé strany rozhodovat o vzniku nebo změně jejich práv a povinností v průběhu trvání závazkového vztahu, považovány za důkaz veřejnoprávního, resp. částečně veřejnoprávního charakteru pracovního práva. Správné východisko spočívá v označení dotčené úpravy narušující základní východiska soukromého práva jako věcně chybné a nepřijatelné. Soukromoprávní podstata pracovního práva tak zůstává uhájena s tím, že v důsledku vadné dílčí výšece úpravy pracovněprávních vztahů dochází k jejímu nedůvodnému prolamování.

5 ZÁVĚR

Ačkoli pracovní právo patří mezi soukromoprávní odvětví, vykazuje úprava pracovněprávních vztahů oproti obecnému soukromému právu, tedy právu občanskému, řadu specifik. V jejich důsledku dochází k omezení prostoru pro uplatnění autonomie vůle smluvních stran, která jinak platí za základní a principiální východisko nového soukromého práva.

K určité formě potlačení autonomie vůle smluvních stran pracovněprávního vztahu, která by se jinak mohla projevit v jejich právu uspořádat si svá vzájemná práva a povinnosti zcela po svém vlastními projevy vůle, dochází v souvislosti s ochrannou funkcí pracovního práva. Za pozornost ovšem stojí i případy, kdy k určitému omezení nebo narušení autonomie dochází v souvislosti s druhou významnou funkcí pracovního práva, tedy funkcí organizační. Aby nomy upravující vztahy vznikající mezi zamestnávatelem a zamestnancem při výkonu závislé práce a v souvislosti s ní mohly organizační funkci naplňovat, musí zamestnávatelem prostřednictvím úpravy řídicích nástrojů umožnit, aby mohl disponovat pracovní silou svých zamestnanců, organizovat jejich práci a řídit pracovní proces.

V této souvislosti jsme dospěli k závěru, podle něž od sebe musíme důsledně oddělit dvě formy řídicího působení zamestnávateľa. Při uplatnění první z nich zamestnávateľ vydává rozhodnutí, jimiž vůči zamestnancem konkretizuje povinnosti, s jejich dodržováním zamestnanec vyslovil souhlas prostřednictvím uzavření pracovní smlouvy. Narušení zamestnancovy autonomie je v těchto případech toliko zdánlivé. Dovojujeme-li z oprávnění zamestnávateľa ukládat zamestnancem pracovní úkoly, rozvrhovat pracovní dobu, určovat čerpání dovolené a z dalších jeho oprávnění tohoto druhu zamestnávateľovo nadřízené postavení, musíme vždy dodat, že jde o nadřízenost jen faktickou. Nedochozí tedy k ničemu, co by relativizovalo závěr o soukromoprávní povaze pracovněprávního vztahu jakožto vztahu mezi osobami ve smyslu § 1 odst. 1 nového občanského zákoníku.

Jiný přístup ale musíme zaujmout vůči těm projevům zamestnávateľova řídicího oprávnění, jimiž dochází k jednostrannému rozhodování o podstatných obsahových komponentách

⁴³ Srov. např. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 9. 2007, sp. zn. 21 Cdo 2687/2006.

⁴⁴ GALVAS, M. Ke kodifikaci pracovního práva, s. 4.

pracovněprávního vztahu. Jde zejména o právo zaměstnavatele převést zaměstnance na jinou práci nebo právo prostřednictvím mzdových výměrů a vnitřních předpisů rozhodovat o mzdových a dalších právech zaměstnance. Zde totiž skutečně dochází k bezprostřednímu narušení zaměstnancovy autonomie. Neznamená to ale, že by v důsledku uvedených oprávnění zaměstnavatele nebylo pracovní právo právem soukromým. Správný závěr je takový, že uvedené projevy dispoziční pravomoci musí být vzhledem k východiskům moderního soukromého práva přehodnoceny a v zájmu většího přiblížení pracovního práva k soukromému právu musí být tato principiálně chybná úprava nahrazena jiným přístupem, který bude více respektovat autonomii vůle obou smluvních stran pracovněprávního vztahu.

Použitá literatura:

- BÍLÝ, J.: Moc a právo v evropské politické tradici. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 383 s. ISBN 978-80-7380-180-9.
- DNISTRJANSKÝ, S.: Základy moderního práva soukromého. Praha: Česká akademie věd a umění, 1928. 347 s.
- GALVAS, M. a kol.: Pracovní právo. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 752 s. ISBN 978-80-210-5852-1.
- HÁCHA, E.: Pracovní právo. s. 423 – 441. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek III, Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer – Brno., 1932 – 1934. 960 s.
- KNAPPOVÁ, M., ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kol.: Občanské právo hmotné 1. 4. vyd. Praha: ASPI, a.s., 2005. 523 s. ISBN 80-7357-127-7.
- ŠTEFKO, M.: Pracovní právo v kontextu občanského práva. Analýza podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích. Praha: Auditorium, 2012. 312 s. ISBN 978-80-87284-24-7.
- Ottův slovník naučný. Druhý díl. Praha: Vydavatel a nakladatel J. Otto v Praze, 1889. 1141 s.
- BĚLINA, M.: Nový občanský zákoník a budoucí úprava pracovního práva. In: Justiční praxe, 2003, č. 1, s. 6-14.
- BĚLINA, M., TRÖSTER, P.: Stanovisko Společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení k připravované rekonstrukci občanského a pracovního práva. In: Právní praxe, 1996., č. 8-9, s. 542-546.
- BARANCOVÁ, H.: K niektorým problémom postavenia pracovného práva v systéme právneho poriadku. In: Právnik, 1998, č. 4, s. 290-299.
- DAVIDOV, G.: Who is a Worker? In: Industrial Law Journal, 2005, Vol. 34, No. 1., s. 57-71.
- FIALA, J., ŠVESTKA, J.: Občanské právo a jeho postavení v systému československého práva. In: Právnik, 1969, č. 12, s. 945-962.
- GALVAS, M.: Několik poznámek k tzv. dispoziční pravomoci zaměstnavatele. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 1995, č. 1, s. 78-82.
- GALVAS, M.: Kodifikace pracovního práva a její vztah k návrhu nového občanského zákoníka. In: Justiční praxe, 2002, č. 10, s. 563-571.
- GALVAS, M.: Ke kodifikaci pracovního práva. In: Právo a zaměstnání, 2003, č. 3, s. 2-7.
- HRADECKÁ, I.: Výrobní dělníci, industriální vztahy a sociální politika: základní orientace a postoje. Sociologický časopis, 1995, č. 4., s. 485-499.
- JAKUBKA, J.: Občanský zákoník v pracovněprávních vztazích. In: Práce a mzda, 2007, č. 10, s. 12.-20.
- KALENSKÁ, M.: Zruší se v České republice zákoník práce? (Zpráva ze semináře o pracovněprávních vztazích). In: Právní praxe, 1996, č. 8-9, s. 550-556.
- KNAPP, V., KNAPPOVÁ, M., KOPÁČ, L., ŠVESTKA, J.: Nad stavem a perspektivami soukromého práva v České republice. In: Právní rozhledy, 1995, č. 3, s. 89-94.
- KOSTEČKA, J.: Pracovní právo a legislativní koncepce v oblasti soukromého práva (Několik úvah de lege ferenda). In: Právní praxe, 1995, č. 1., s. 2-16.
- PELIKÁNOVÁ, I.: Soukromé a veřejné právo v právní úpravě i v praxi. In: Právní praxe v podnikání. 1993, č. 10., s. 2-8.
- PŘÍB, J.: Nová koncepce občanského zákoníku a pracovní právo. In: Právní rozhledy, 1996, č. 11, s. 497-499.
- ZVÁNOVEC, V.: Jaký by měl být nový zákoník práce? In: Práce a mzda, 2002, č. 10 – 11. s. 74-80.
- ZVÁNOVEC, V.: Obecné zamýšlení nad koncepcemi rekonstrukce pracovního práva. In: Justiční praxe, 2003, č. 2., s. 104-109.

Důvodová zpráva. [online]. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/fileadmin/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf>
Koncepce nového občanského zákoníku. In: Právní praxe, 1996, č 5-6., s. 253-280.

Kontaktné údaje:

JUDr. Jaroslav Stránský
jaroslav.stransky@law.muni.cz
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Veveří 70
611 80 Brno
Česká republika

NĚKTERÉ DOPADY PŘIJETÍ NOVÉHO OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU DO OBLASTI PRACOVNÍHO PRÁVA

Eva Šimečková

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Abstract: The most important change of the law system in the Czech Republic was the acceptance of the new civil code z. č. 89/2012 Sb. (NOZ) in the year 2012, that shall come into force on the 1. 1. 2014. Nowadays, there aren't still approved all following laws. One of the laws is an amending act, parliamentary document 930/0, which changes also the labor code. The most important changes are related to legal capacity, invalidity of acting and termination of the employment relationship.

Abstrakt: Dne 1. 1. 2014 má vstoupit v účinnost nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb. i „změnový zákon“ č. 303/2013 Sb., kterým se mění zákoník práce. Vztah mezi zákoníkem práce a občanským zákoníkem je založen na principu subsidiarity. Občanský zákoník se použije na pracovněprávní vztahy tehdy, pokud to zákoník práce výslovně nevylučuje, nebo nemá-li zákoník práce vlastní použitelnou úpravu. Nová právní úprava v některých případech významně dopadá do oblasti pracovního práva a rozhodně nepředstavuje jen pouhou legislativně technickou úpravu či systematické přesunutí vybraných institutů ze zákoníku práce do zákoníku občanského. Nejvýznamnější změny se týkají právního jednání, kdy kromě absolutní a relativní neplatnosti zavádí NOZ nicotnost právního jednání. Další významnou změnou jsou změny v právní úpravě svéprávnosti zaměstnance a zaměstnavatele. NOZ tyto otázky upravuje samostatně a zvyšuje ochranu zaměstnance mladšího 16 let. Naopak tendence nového občanského zákoníku směřuje k možnosti stát se zaměstnavatelem již od 16 let emancipací, příp. uzavřením sňatku, obě varianty s přivolením soudu.

Key words: new civil code, amending act, legal capacity, invalidity of acting

Klíčová slova: zákoník práce, občanský zákoník, subsidiarita, právní jednání, svéprávnost zaměstnance a zaměstnavatele, jednání za zaměstnavatele

Dne 1. 1. 2014 má vstoupit v účinnost nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb. a zákony související. V souvislosti s jeho přijetím byl vydán změnový zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva a mezi nimi i zákoník práce. Nový občanský zákoník v ust. § 2401 uvádí, že pracovní poměr a vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, jakož i práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele upravuje jiný zákon, tj. zákoník práce.

1 VZTAH MEZI ZÁKONÍKEM PRÁCE A OBČANSKÝM ZÁKONÍKEM

Vztah mezi zákoníkem práce a občanským zákoníkem je založen na principu subsidiarity. Základním pravidlem pro použití občanského zákoníku na pracovněprávní vztahy je, že ustanovení občanského zákoníku se použijí tehdy, jestliže zákoník práce použít nelze, výslovně to zákoník práce nevylučuje a použít ho lze pouze v souladu se zásadami pracovního práva obsaženými v ust. § 1a ZP.

Výčet ustanovení občanského zákoníku, které pro pracovněprávní vztahy nelze použít, byl dosud uveden v ust. § 4a ZP, nově budou tato pravidla obsažena v ust. § 346d. Všechna tato ustanovení jsou podle § 346e kogentní. Jde především o omezení možnosti využití některých institutů k zajištění závazku v pracovněprávních vztazích. NOZ má tuto úpravu v ust. § 2010 až § 2054, označené jako „zajištění a utvrzení dluhů“. Podle ust. § 346d odst. 1 ZP je zakázáno zástavním právem zajistit dluh ze základního pracovněprávního vztahu, který má zaměstnanci vzniknout vůči zaměstnavateli teprve v budoucnu a zřídit zástavní právo k věci, k níž zaměstnanci vznikne vlastnické právo teprve v budoucnu. Již v minulosti zástavní právo upravoval starý zákoník práce č. 65/1965 Sb., kdy zaměstnavatel mohl podle ust. § 248 zajistit nárok na náhradu škody

písemnou smlouvou o zřízení zástavního práva k nemovitosti, kterou vlastnil zaměstnanec, ale pouze ve dvou případech. Jednalo se o nárok na náhradu škody na svěřených hodnotách, které byl zaměstnanec povinen vyúčtovat, a nárok na náhradu škody, kterou zaměstnanec způsobil zaměstnavateli úmyslně. Nový zákoník práce zástavní smlouvu již mezi zajišťovací instituty nezařadil, ale vzhledem k subsidiárnímu použití občanského zákoníku, bylo její použití možné. V praxi je velmi časté, že se zaměstnanci zavazují, že zaplatí náhradu škody, která vznikne v budoucnu. Takové ujednání je podle zákoníku práce neplatné. Zaměstnanec může uzavřít se zaměstnavatelem dohodu o způsobu náhrady škody, pak je její součástí výše náhrady škody požadované zaměstnavatelem, jestliže svůj závazek nahradit škodu zaměstnanec uznal. Dohoda musí být uzavřena písemně.

Na situaci nevyplacení mzdy zaměstnanci, příp. na pohledávku na náhradu škody ze strany zaměstnavatele reagoval zákonodárce v ust. 346d odst. 2 ZP, kdy zaměstnavatel ani zaměstnanec nesmějí zadržet movitou věc druhé smluvní strany k zajištění dluhu vzniklého ze základního pracovněprávního vztahu. V minulosti starý zákoník práce upravoval zajišťovací instituty jen ve prospěch zaměstnavatele, v současné době, nastává velmi často situace, kdy právě zaměstnavatel dluží zejména mzdy zaměstnancům. Takovéto zadržení movité věci ať zaměstnancem nebo zaměstnavatelem nebylo zákonem nikdy povoleno a nyní je zákoníkem práce výslovně zakázáno. Výkon zadržovacího práva ze strany zaměstnavatele by ve většině případů nebyl možný, protože zaměstnanec má osobní věci většinou u sebe, příp. je ukládá na místo určené nebo obvyklé. Zadržovatelem by tedy mohl být spíše zaměstnanec, který při výkonu práce používá nástroje a jiné pomůcky mu za tímto účelem svěřené zaměstnavatelem (laptop, mobilní telefon, nářadí apod.) Absolutní protiprávnost výkonu zadržovacího práva též pro zaměstnance oslabuje jeho pozici jako potencionálního věřitele zaměstnavatele domoci se na něm uhrazení svých pohledávek.¹ Další ochranným prvkem je zákaz zavázat zaměstnance nebo zaměstnavatele k uzavření smlouvy se třetí osobou, mají-li být jejím obsahem práva a povinnosti zaměstnance nebo zaměstnavatele. Totéž platí i o pohledávce ze základního pracovněprávního vztahu, kterou má zaměstnanec vůči zaměstnavateli nebo zaměstnavatel vůči zaměstnanci, kterou není možné postoupit na jiného. V ust. 346d odst. 4 ZP je dále obsaženo, že pracovní smlouvu ani dohodu o práci konané mimo pracovní poměr není možné postoupit. To vyplývá také z ust. § 2 odst. 1 ZP, kde definice závislé práce je postavena také osobním výkonu práce zaměstnance pro zaměstnavatele. Také dluh, který má zaměstnanec vůči zaměstnavateli nebo zaměstnavatel vůči zaměstnanci, nesmí převzít jiná osoba.

Další ochranným ustanovením je § 346d odst. 6 ZP, podle kterého se zaměstnanci nemohou zavázat k plnění povinnosti společně a nerozdílně. Podle ust. § 257 odst. 5 ZP odpovídá-li za škodu více zaměstnanců podle obecné odpovědnosti, hradí každý z nich poměrnou část škody podle míry svého zavinění. Jedná se o dělenou odpovědnost, která je pro pracovněprávní vztahy typická. Při společné odpovědnosti za schodek se pak se pak podíly stanoví podle § 260 ZP, ovšem také se nejedná o solidární odpovědnost. Tato ustanovení se vztahují pouze k náhradě škody, zatímco použití § 346d odst. 6 ZP může být i širší. V ust. § 346d odst. 6 ZP je omezeno použití smluvní pokuta, která smí být ujednána, jen stanoví-li to zákoník práce. Zákoník práce umožňuje sjednat smluvní pokutu pouze v ustanovení o konkurenční doložce, podle § 310 odst. 3 zákoníku práce, kterou je zaměstnanec povinen zaměstnavateli zaplatit, pokud poruší závazek zdržet se konkurenčního jednání.

2 ZMĚNY V ÚPRAVĚ PRÁVNÍHO JEDNÁNÍ

Nový občanský zákoník zavádí pojem právního jednání, který nahrazuje dosavadní pojem právní úkon. Podle § 545 NOZ právní jednání vyvolává právní následky, které jsou v něm vyjádřeny, jakož i právní následky plynoucí ze zákona, dobrých mravů, zvyklostí a zavedené praxe stran. Rozšiřuje se pojetí právních následků, které působí právně relevantní projev vůle - následkem právního jednání sice stále bude vznik, změna nebo zánik práv a povinností, ale všech, které jsou v něm vyjádřeny (čímž se klade důraz na vůli stran), a které plynou ze zákona, dobrých mravů, zvyklostí a zavedené praxe stran. Zvyklostmi se rozumí to, co je mezi lidmi ustálené a co je běžně dodržováno, aniž to je vyjádřeno v textu zákona, kdežto zavedená praxe stran představuje pravidlo vytvořené a platící pouze mezi konkrétními stranami. NOZ upravuje v ust. § 551 nově zdánlivé právní jednání, o které nejde, chybí-li vůle jednajících osoby. Tam, kde chybí vůle nebo kde nebyla

¹ ŠTEFKO, M.: Pracovní právo v kontextu občanského práva. Analýza limitů podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích. Auditorium. Praha. 2012, s. 268.

vůle projevena zjevně vážně (§ 552), půjde o zdánlivé právní jednání. K němu se nepřihlíží, nepůsobí žádné právní následky (pro právo neexistuje). Stejně se posoudí i případy, kdy bude projev vůle nesrozumitelný nebo neurčitý (§ 553); stranám se ale dává možnost projev vůle co do jeho srozumitelnosti nebo určitosti dodatečně vyjasnit - učiní-li tak, hledí se na projev vůle, jako by šlo od počátku o právní jednání. Rozlišení zdánlivého jednání a absolutně neplatného jednání má svůj praktický význam. Je-li ve smlouvě část, ke které se pro její neurčitost nepřihlíží (§ 554), nemá taková část žádnou právní relevanci (na smlouvu se hledí, jako by tam tato část od počátku nebyla). Pokud však jde o část smlouvy, která je neplatná, nastoupí pravidla o oddělitelnosti části právního jednání a částečné neplatnosti, které může vést až k neplatnosti celé smlouvy. Rozdíl zdánlivého a neplatného právního jednání je též v tom, že se způsobením neplatnosti může být spojena náhrada škody.²

Od ust. § 574 je v NOZ obsažena část o neplatnosti právních jednání. Na právní jednání je třeba spíše hledět jako na platné než jako na neplatné. Pokud má právní jednání vady a nejde-li o zdánlivé právní jednání, může nastoupit jako následek jeho neplatnost. Odstoupení od smlouvy jako následek vady se ruší, nově se i zde stanoví neplatnost (§ 1796). Strany si mohou již dopředu stanovit pravidla, jak se mají strany zachovat v případě případné neplatnosti. Týká-li se důvod neplatnosti jen takové části právního jednání, kterou lze od jeho ostatního obsahu oddělit, je neplatnou jen tato část, lze-li předpokládat, že by k právnímu jednání došlo i bez neplatné části, rozpoznala-li by strana neplatnost včas (§ 576). Podle § 575 má-li neplatné právní jednání náležitosti jiného právního jednání, které je platné, platí toto jiné právní jednání, pokud je z okolností zřejmé, že vyjadřuje vůli jednajících osoby. Podle § 579 způsobil-li někdo neplatnost právního jednání, nemá právo namítnout neplatnost nebo uplatnit z neplatného právního jednání pro sebe výhodu a nahradit škodu z toho vzniklou straně, která o neplatnosti nevěděla.

Pro pracovněprávní vztahy bude důležité zejména ust. § 580 NOZ, z něhož vyplývá, že neplatné je právní jednání, které se přičí dobrým mravům, jakož i právní jednání, které odporuje zákonu, pokud to smysl a účel zákona vyžaduje. Toto výkladové pravidlo podle důvodové zprávy ke změnóvému zákonu konvenuje se základními zásadami pracovněprávních vztahů obsažených v § 1a. Podle ust. § 580 odst. 2 je neplatné takové právní jednání, pokud má být podle něho plněno něco nemožného. Podobnou úpravu obsahoval § 19 písm. c) zákoníku práce v nynějším znění. Současně přitom § 586 podle platí, že pokud je neplatnost právního jednání stanovena na ochranu zájmu určité osoby, může vznést námitku neplatnosti jen tato osoba, přičemž nenamítne-li oprávněná osoba neplatnost právního jednání, považuje se právní jednání za platné. Soud přihlédne podle § 588 i bez návrhu k absolutně neplatným právním jednáním, které se zjevně přičí dobrým mravům, anebo které odporuje zákonu a zjevně narušuje veřejný pořádek. To platí i v případě, že právní jednání zavazuje k plnění od počátku nemožnému. Nový občanský zákoník tím opouští výčtovou metodu, obsaženou v dosavadním platném § 40a občanského zákoníku. Tedy kromě taxativně vymezených důvodů absolutní neplatnosti, tak jak je uvádí § 588 NOZ, v ostatních případech se bude vždy jednat o relativní neplatnost, které jsou v NOZ vyjádřeny pouze demonstrativně.

Z této premisy vychází i změna § 18 a 19 zákoníku práce, jež vychází z použití obecných ustanovení NOZ s přihlédnutím ke speciální povaze pracovněprávních vztahů.³ Podle nově navrhovaného znění § 18 ZP, je-li možné právní jednání vyložit různým způsobem, použije se výklad pro zaměstnance nejpříznivější. S ohledem na zásadu zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance se navrhuje v tomto ustanovení vložit výkladové pravidlo, podle něhož při výkladu právního jednání se má použít výklad, který je pro zaměstnance nejpříznivější. V ust § 19 ZP se podle důvodové zprávy ke změnóvému zákonu navrhuje zachovat úpravu, která je nyní obsažena v § 19 písm. g) ZP. Soud podle ust. § 19 ZP přihlédne i bez návrhu k neplatnosti právního jednání, k němuž nebyl udělen předepsaný souhlas příslušného orgánu, v případech, kdy to stanoví výslovně tento zákoník práce příp. zvláštní zákon. Jedná se souhlas odborové organizace k rozvázání pracovního poměru se členem této organizace (§ 61 odst. 2 ZP), o rozvrh čerpání dovolené (§ 217 odst. 1 ZP), o vydání či změnu pracovního řádu (§ 306 odst. 4). Zde je vyjádřena absolutní neplatnost. Zároveň však má podle § 19 odst. 2 ZP platit, že pokud požaduje zákon, aby právní jednání bylo s příslušným orgánem pouze projednáno, není možné právní jednání prohlásit za neplatné jen z toho důvodu, že k tomuto projednání nedošlo. Tato situace může nastat v případě

² ELIÁŠ, K. a kol.: Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou. Ostrava.Sagit, 2012. s. 249 - 251.

³ BĚLINA, M.: Nový kodex ovlivní i pracovní právo, Právní rozhledy 8/2013, s. 13

povinnosti zaměstnavatele projednávat další záležitosti s odborovou organizací, např. převedení zaměstnance na jinou práci, než odpovídá pracovní smlouvě, nesouhlasí-li zaměstnanec s převedením a přesáhne-li doba převedení 21 dnů v kalendářním roce (§ 46 ZP), výpověď nebo okamžitě zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele (§ 61 odst. 1 ZP), opatření zaměstnavatele týkající se hromadné úpravy pracovní doby, práce přesčas atd. Do textu ust. § 19 odst. 3 ZP se pak přesunula část stávajícího § 18, a to, že neplatnost právního jednání nemůže být zaměstnanci na újmu, nezpůsobil-li neplatnost výlučně sám.

S částečnou změnou počítá vládní návrh i v ust. § 20 ZP, který upravuje neplatnost právních úkonů z důvodu nedodržení stanovené či sjednané formy. Zákoník práce bude vycházet podle důvodové zprávy ke změnovému zákonu z ust. § 582 NOZ, ve které se uvádí, že není-li právní jednání učiněno ve formě ujednané stranami nebo stanovené zákonem, je neplatné, ledaže strany vadu dodatečně zhojí. Zahrmuje-li projev vůle současně více právních jednání, nepůsobí nedostatek formy vyžadované pro některé z nich sám o sobě neplatnost ostatních. Smluvní strany tedy budou moci dodatečně nedostatek formy odstranit s právními účinky *ex tunc*, aniž by to zákoník práce musel sám stanovit. V pracovněprávních vztazích se bude vycházet z ust. § 582 odst. 1 NOZ, na které navazuje speciální úprava v § 20 ZP. Podle něj právní jednání, které nebylo učiněno ve formě, kterou vyžaduje zákoník práce, a bylo-li již započato s plněním, není možné se neplatností tohoto jednání dovolat u těch jednání, jimiž vzniká nebo se mění základní pracovněprávní vztah. Neplatností se tedy bude moci dovolat strana v případě ústně uzavřené pracovní smlouvy nebo dohod konaných mimo pracovní poměr, a to jen do doby než zaměstnanec začne práci vykonávat. V případě ostatních dohod, u kterých zákoník práce předepisuje písemnou formu, bude možné namítnout jejich neplatnost v podstatě neomezeně (kvalifikační dohoda podle § 234, dohoda o odpovědnosti podle § 253 ZP apod).

Uvedená koncepce neplatnosti byla již v průběhu připomínkového řízení opakovaně kritizována. Předmětem kritiky se stal výraz „nepřihlíží se“, který je uváděn v souvislosti s určitým právním jednáním.⁴ Jedná se o případy nedodržení písemní formy u odstoupení od pracovní smlouvy (§34), výpovědi (§ 50), u dohod konaných mimo pracovní poměr (§ 77), okamžitého zrušení pracovního poměru (§ 60), zrušení pracovního poměru ve zkušební době apod. Tento pojem zavádí do pracovního práva jednání právně neexistující, tedy nicotné („non negotium“). Jedná se o zásadní změnu, protože stávající zákoník práce znal pouze jako důsledek vad právních úkonů relativní a absolutní neplatnost. Největším problémem z případů výše uvedených bude skončení pracovního poměru. Např. zaměstnavatel dá zaměstnanci ústní výpověď, zaměstnanec podá žalobu na neplatnost výpovědi podle § 72 zákoníku práce, ale vzhledem k tomu, že k ústní výpovědi se nepřihlíží, tak se bude jednat o nicotné jednání, a zaměstnanec bude muset žalovat na určení, že pracovní poměr trvá a prokazovat podle § 80c OSŘ i naléhavý právní zájem. Žaloba podle § 72 ZP by musela být zamítnuta, protože ji lze použít jen v případech relativní neplatnosti.

3 SVÉPRÁVNOST ZAMĚSTNANCE A ZAMĚSTNAVATELE

Nový občanský zákoník přesouvá pracovněprávní subjektivitu ze zákoníku práce do NOZ. Pracovněprávní subjektivita nezletilého patří podle tvůrců nového občanského zákoníku (NOZ) do civilního kodexu, protože to nelze řešit speciálními právními předpisy. Nový občanský zákoník v § 15 změnil pojem způsobilost k právům a povinnostem na pojem právní osobnost. Současný termín způsobilost k právním úkonům byl nahrazen pojmem svéprávnost, který znamená způsobilost nabývat pro sebe vlastním jednáním práv a zavazovat se k povinnostem, tedy právně jednat. Podle § 23 NOZ má člověk má právní osobnost od narození až do smrti a podle § 30 NOZ se plně svéprávným stává člověk zletilostí. Zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku.

Pro stanovení věku, kdy může vzniknout způsobilost zavázat se k výkonu závislé práce je určující Úmluva MOP č. 138/1973 (č. 24/2008 Sb. m. s.). Čl. 2 Úmluvy stanovuje nejnižší věk pro vstup do zaměstnání či výkon práce na jeho území a v dopravních prostředcích. Podle čl. 2 odst. 3 Úmluvy nesmí být tento věk nižší než 15 let a nesmí být nižší než věk, kdy končí povinná školní docházka. V podstatě totéž je obsaženo ve Směrnici Rady 94/33/ES ze dne 22. června 1994, o ochraně mladistvých zaměstnanců. Podle ust. § 36 zákona č. 561/2004 Sb., školského zákona, vyplývá, že nejnižší věk skončení povinné školní docházky je 15 let (nejvyšší 17 let). Podle ust. § 34 NOZ je závislá práce nezletilých mladších než patnáct let nebo nezletilých, kteří neukončili povinnou školní docházku, zakázána. Tito nezletilí mohou vykonávat jen uměleckou, kulturní, reklamní nebo

⁴ VYSOKAJOVÁ, M.: Změny v zákoníku práce v souvislosti s novým občanským zákoníkem, Rekodifikace a praxe č. 7/2013, s. 5

sportovní činnost za podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti. Zákoník práce, zákon č. 262/2006 Sb., ve znění do účinnosti NOZ, tedy do 1. 1. 2014, v ust. § 6 stanoví, že způsobilost v pracovněprávních vztazích vzniká dnem, kdy fyzická osoba dosáhne 15 let věku, zaměstnavatel však s ní nesmí sjednat jako den nástupu do práce den, který by předcházel dni, kdy tato fyzická osoba ukončí povinnou školní docházku. Změnový zákon č. 303/2013 Sb., toto znění nahrazuje textem, že „zaměstnancem je fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu“. Otázku svéprávnosti řeší § 35 NOZ v odst. 1, kde je uvedeno, že nezletilý, který dovršil patnáct let a ukončil povinnou školní docházku, se může zavázat k výkonu závislé práce podle jiného právního předpisu. Podle stávající právní úpravy platila zásada, že fyzická osoba po dovršení 15 let mohla uzavřít pracovněprávní vztah již přede dnem ukončení povinné školní docházky, avšak sjednaný den nástupu do zaměstnání nesměl předcházet dni ukončení povinné školní docházky, tedy dni, kterým končí období školního vyučování školního roku, v němž žáci dovrší poslední rok povinné školní docházky. NOZ zvolil odlišnou úpravu, kdy pro nabytí způsobilosti se vyžaduje kumulativně dovršení věku 15 let a ukončení povinné školní docházky. Právní úprava tedy nově bude bez zjevného důvodu dosavadní postup znemožňovat, a tím bude omezena kontraktační volnost zaměstnance.⁵ Podle autorů NOZ byla původní koncepce zavedena středním OZ (zákon č. 141/1950 Sb.), kdy účelem bylo oslabit soudržnost rodiny a co nejdříve využít pracovní sílu člověka k potřebě totalitního státu. V Evropě existují dva základní způsoby řešení otázky právní subjektivity zaměstnanců od 15 let. První skupiny spojuje vznik subjektivity člověka s dovršením 15 let věku (Itálie, Polsko, Rumunsko, Slovinsko, Lotyšsko) a druhá skupina to upravuje tak, že nezletilý může uzavřít pracovní smlouvu jen se souhlasem zákonného zástupce, příp. pokud by nebyl udělen, tak s přivolením soudu (Belgie, Německo, Estonsko, Litva, Nizozemí Švýcarsko). Některé z těchto zemí pak vyžadují souhlas jen do 16 let nezletilého (Litva, Maďarsko, Rusko). Sami autoři NOZ přiznávají, že řešení, kdy by se měla pracovní smlouva uzavírat až do 18 let se souhlasem zákonného zástupce je z praktických důvodů málo přijatelná⁶, ale zalíbila se jim varianta s 16 lety, kdy nezletilý může pracovní smlouvu uzavřít sám, ale jeho zákonný zástupce může zasáhnout podle ust. § 35 odst. 2 NOZ pokud je to nutné v zájmu vzdělávání, vývoje nebo zdraví nezletilého. V zákoníku práce jsou ovšem upraveny ochranné instituty, jedná se o nemožnost uzavření dohody o odpovědnosti a dohody o odpovědnosti za ztrátu svěřených předmětů, které může zaměstnanec uzavřít nejdříve v den, kdy dosáhne 18 let věku. Zákoník práce také upravuje zvláštní pracovní podmínky mladistvých v ustanoveních § 243 – 247. Mladiství mají dle čl. 29 odst. 1 Listiny základních práv a svobod právo na zvýšenou ochranu při práci a na zvláštní pracovní podmínky. Ustanovení § 243 a 244 stanoví obecné zásady pro zaměstnávání mladistvých. Povinnost zaměstnavatelů vytvářet příznivé podmínky pro všestranný rozvoj tělesných a duševních schopností mladistvých zaměstnanců upravená v § 243 má pouze deklaratorní povahu a její nedodržování není sankcionováno. Ustanovení § 244 představuje generální klauzuli, která je dále rozvinuta v dalších ustanoveních zákoníku práce a prováděcích předpisů. Ty uvádějí konkrétní požadavky na přiměřenost činností fyzickému a rozumovému rozvoji mladistvého a zvýšenou péči o mladistvé. Pokud by zaměstnavatel mladistvého zaměstnance zaměstnal pracemi nepřiměřenými, hrozila by mu sankce ze strany inspekce práce do výše 1 000 000 Kč. V těchto ustanoveních se ovšem nepočítá se zásahem zákonného zástupce mladistvého zaměstnance k jeho ochraně. Doposud byla v právním řádu obsažena pouze veřejnoprávní ochrana ze strany inspekce práce. Důvodem změny má být to, že mladistvý zaměstnanec není schopen se dostatečně chránit sám a podle autorů NOZ veřejnoprávní ochrana není dostatečnou zárukou. Způsob rozvázání pracovního poměru je pak upraven v ust. § 56a zákoníku práce jako okamžité zrušení pracovního poměru zákonným zástupcem nezletilého zaměstnance. Zákonný zástupce nezletilého zaměstnance, který nedosáhl věku 16 let, může okamžitě zrušit pracovní poměr nezletilého zaměstnance, pokud je to nutné v zájmu vzdělání, vývoje nebo zdraví tohoto zaměstnance. K platnosti okamžitého zrušení pracovního poměru nezletilého zaměstnance se vyžaduje přivolení soudu. Podle ust. § 56a odst. 2 ZP musí zákonný zástupce doručit stejnopis okamžitého zrušení pracovního poměru a přivolení soudu nezletilému zaměstnanci. Podobně je upraven institut okamžitého zrušení zákonným zástupcem nezletilého zaměstnance, který nedosáhl věku 16 let, u dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti nezletilého zaměstnance,

⁵ BĚLINA, M. a kol.: Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 92

⁶ ELIÁŠ, K. akol.: Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou. Ostrava: Sagit, 2012. s. 85.

pokud je to nutné v zájmu vzdělání, vývoje nebo zdraví nezletilého zaměstnance. I v těchto případech se vyžaduje přivolení soudu.

Nově zřízený institut okamžitého zrušení pracovního poměru⁷, příp. dohod konaných mimo pracovní poměr, zákonným zástupcem nebude zřejmě příliš životaschopný. Jedním z důvodů je fakt, že většina patnáctiletých pokračuje v dalším studiu, dalším důvodem je vysoká nezaměstnanost, tedy pravděpodobnost, že fyzická osoba mezi patnáctým a šestnáctým rokem svého života bude zaměstnána, je velmi nízká. Navíc povinná devítiletá školní docházka je mnohými rodiči odkládána, takže základní školu vychází již fyzická osoba v šestnácti letech. Posledním důvodem je pak přivolení soudu, které než bude vydáno, tak je pravděpodobné, že už zaměstnanec mezitím dosáhne věku 16 let. Zdá se, že pokud tvůrci NOZ chtěli zvýšit ochranu nezletilého zaměstnance, mohla ochrana nezletilého zaměstnance jít dál a zavést povinnost informovat zákonného zástupce např. o rozvázání pracovního poměru samotným nezletilým zaměstnancem, příp. o skončení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele.⁸

Druhou změnou v pracovněprávní subjektivitě představuje pracovněprávní subjektivita zaměstnavatele. Podle ust. § 7 zákoníku práce je zaměstnavatelem osoba, pro kterou se fyzická osoba zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu. Definicí zaměstnavatele fyzické osoby, tak jak byla dříve definovaná zákoníkem práce, však NOZ neobsahuje. Je zřejmé, že zaměstnavatelem může být zletilý člověk (§ 30 NOZ). Zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku. Před nabytím zletilosti se plně svéprávnosti nabývá přiznáním svéprávnosti, nebo uzavřením manželství. Svéprávnost nabytá uzavřením manželství se neztrácí ani zánikem manželství, ani prohlášením manželství za neplatné. V minulosti takto přiznaná svéprávnost by měla důsledky jen pro oblast občanskoprávních vztahů, ale zaměstnavatelem by se fyzická osoba mohla stát až v 18 letech. Nyní se situace mění, svéprávnosti lze dosáhnout emancipací, kdy nezletilý nebo jeho zákonný zástupce mohou navrhnout soudu, aby mu soud přiznal svéprávnost, pokud dosáhl věku šestnácti let, a je osvědčena jeho schopnost sám se živit a obstarat si své záležitosti. Pokud nejsou splněny předchozí podmínky, soud návrhu vyhoví jen tehdy, je-li to z vážných důvodů v zájmu nezletilého. Podle důvodové zprávy k NOZ se u svéprávného člověka předpokládá průměrný intelekt (§ 4 odst. 1). Je totiž třeba, aby se lidé v běžné praxi mohli spolehnout na to, že když s někým jednájí, je jejich smluvní partner nadán alespoň rozumem průměrně rozumného člověka a tento umí též řádně používat. Průměrně rozumný člověk vnímá svět kolem sebe se znalostí základních zákonitostí, dokáže se seznámit s běžně dostupnými informacemi způsobem, který je v dané kulturní oblasti obvyklý, je dostatečně pozorný ke sdělením, která jsou vůči němu činěna jasným a srozumitelným způsobem, není přehnaně důvěřivý a nemá přehnaná očekávání ve vztahu k vnějšímu světu. Toto se dá očekávat o zletilého člověka. Myslím, že je na místě obava, jestli šestnáctiletý zaměstnavatel bude schopen řídit svůj podnik, své zaměstnance a zabezpečovat vše, co vyplývá z právních předpisů. Domnívám se, že právě takovýto zaměstnavatel se může stát bílým koněm (spíše „hřibětem“) někoho velmi protřelého a může to být i jeho rodič.

Nový občanský zákoník se též vrací ke konceptu částečné svéprávnosti nezletilých - umožňuje, aby zákonný zástupce udělil nezletilému v souladu se zvyklostmi soukromého života souhlas k určitému právnímu jednání nebo k dosažení určitého účelu. Podle ust. 33 NOZ může zákonný zástupce nezletilého, který nenabyl plné svéprávnosti, dát souhlas k samostatnému provozování obchodního závodu nebo k jiné obdobné výdělečné činnosti. Po přivolení soudu se nezletilý stává způsobilý k jednáním, jež jsou s touto činností spojena. Znamená to tedy, že zaměstnavatelem bude nezletilý, který nenabyl plné svéprávnosti a nabývá ji pouze částečně pouze k tomu účelu. V knize *Občanské právo pro každého* se uvádí, že „V podnikatelských rodinách mohou tato právní pravidla umožnit, aby si podnikatelův potomek rozvíjel schopnost sám podnikat. Lze pro něho např. vytvořit samostatný obchodní závod vyčleněním jedné z několika provozoven obchodního závodu rodičů.“⁹ V textu zákona není stanovena žádná věková hranice a při posuzování způsobilosti k právním jednáním nezletilých se vychází z jejich rozumové a volní vyspělosti. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že se zaměstnavatelem může stát i člověk mladší

⁷ MORÁVEK, J.: Skončení pracovního poměru – aspekty NOZ, *Acta Iuridica Olomucensia*, č. 2/2013, s. 10

⁸ LINDOVÁ, J.: Pracovněprávní subjektivita nezletilých a rekodifikace soukromého práva, *Acta Iuridica Olomucensia*, č. 2/2013, s. 5

⁹ ELIÁŠ, K. a kol.: *Občanské právo pro každého Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku*: Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 45.

šestnácti let, mladší patnácti let nebo ještě mladší. Vzhledem ke skutečnosti, že se k platnosti souhlasu vyžaduje přivolení soudu, je jisté, že soud zřejmě nepřivolí k samostatnému provozování závodu nebo k jiné obdobné výdělečné činnosti nezletilému, který nebude na potřebné rozumové a volní vyspělosti, ale je překvapující, že NOZ více chrání nezletilé zaměstnance než nezletilé zaměstnavatele. Ve vymezení závodu dochází k obsahové změně. Rozhodující je především vůle podnikatele - k závodu patří vše, o čem podnikatel výslovně nebo skutečným užíváním rozhodl, že je součástí závodu. Zároveň je důležitý prvek organizovanosti takového jmění (majetku a dluhů) - je na podnikateli, aby vymezil strukturu závodu, aby jej organizoval. Na nezletilého, který by měl provozovat vlastní závod, by mohlo být převedeno více dluhů než majetku a zejména jedná se stále o částečné přiznání svéprávnosti, což má význam jak pro samotného nezletilého, ale zejména pro třetí osoby. Proto se přenáší odpovědnost za toto rozhodnutí na soud. Soud ovšem nemůže zachránit vše, především zákon, ať už to je občanský zákoník nebo zákoník práce, musí přesně a jasně stanovit kritéria pro to, kdo může být zaměstnavatelem. I přes existenci určitých geniálních individualit se domnívám, že zaměstnavatelem by měl být člověk nejdříve v šestnácti letech s přivolením soudu, za optimální považuji věk 18 let. Ust. § 33 bylo do NOZ vloženo podle německého vzoru, podle ust. § 112 BGB, ovšem v kontextu našeho občanského zákoníku se toto ustanovení jeví jako nesmyslné a neživotné, protože v případě, pokud by nezletilý chtěl dosáhnout svéprávnosti a § 33 mu nabízí pouze částečnou svéprávnost, je výhodnější si požádat (pokud je starší šestnácti let) již o plnou svéprávnost podle ust. § 37.

4 JEDNÁNÍ ZA ZAMĚSTNAVATELE PRÁVNICKOU OSOBU

V zákoníku práce v § 11 zůstala definice vedoucích zaměstnanců. Vedoucí zaměstnanci jednájí v pracovněprávních vztazích vůči podřízeným zaměstnancům jménem zaměstnavatele. V zákoníku práce není výslovně uvedeno, že zastupují zaměstnavatele navenek, ani kdy a kdo, ani za jakých podmínek je k tomu oprávněn. Kdo zastupuje zaměstnavatele právnickou osobu navenek, je obsaženo v ust. § 166 odst. 1 NOZ. Právnickou osobu zastupují její zaměstnanci v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci; přitom rozhoduje stav, jak se jeví veřejnosti. Pokud je oprávnění omezeno vnitřním předpisem má účinky vůči třetí osobě, jen muselo-li jí to být známo. Rozhodujícím kritériem bude objektivní posouzení veřejnosti, tedy pokud se někdo představí jako zástupce zaměstnavatele a činí za něj právní úkony, bude z takového jednání právnická osoba zavázána. Dochází tedy ke zpřesnění stávajícího kritéria obvyklosti pracovního zařazení, rozhodujícím faktorem pro platné zastoupení právnické osoby, objektivní pohled veřejnosti ad hoc. Podle § 167 NOZ pak právnickou osobu zavazuje i exces zaměstnance, kterého se dopustil při plnění svých úkolů vůči třetí osobě. Může se jednat o vedoucího zaměstnance, jejichž zastupování zaměstnavatele vychází z jejich pracovního zařazení a funkce nebo řadoví zaměstnanci s pověřením k zastupování ad hoc. Nový občanský zákoník tato ustanovení nevztahuje na zaměstnavatele fyzickou osobu, ale analogicky by se použily i v jejich zastoupení.

ZÁVĚR

Dne 1. 1. 2014 má vstoupit v účinnost nový občanský zákoník, zákon č. 89/2012 Sb. I „změnový zákon“ č. 303/2013 Sb., kterým se mění zákoník práce. Vztah mezi zákoníkem práce a občanským zákoníkem je založen na principu subsidiarity. Občanský zákoník se použije na pracovněprávní vztahy tehdy, pokud to zákoník práce výslovně nevylučuje, nebo nemá-li zákoník práce vlastní použitelnou úpravu. Způsob použití obecné právní úpravy občanského zákoníku přitom nesmí být v rozporu s účelem pracovněprávních vztahů a jejich zásadami (§ 1a ZP). Nová právní úprava v některých případech významně dopadá do oblasti pracovního práva a rozhodně nepředstavuje jen pouhou legislativně technickou úpravu či systematické přesunutí vybraných institutů ze zákoníku práce do zákoníku občanského. Nejvýznamnější změny se týkají právního jednání, kdy kromě absolutní a relativní neplatnosti zavádí NOZ nicotnost právního jednání. Další změnou jsou změny v právní úpravě svéprávnosti zaměstnance a zaměstnavatele. NOZ tyto otázky upravuje samostatně a zvyšuje ochranu zaměstnance mladšího 16 let, kdy zákonný zástupce nezletilého může okamžitě zrušit pracovní poměr, pokud je to je to nutné v zájmu vzdělání, vývoje nebo zdraví tohoto zaměstnance. Naopak tendence nového občanského zákoníku směřuje k možnosti stát se zaměstnavatelem již od 16 let emancipací, příp. uzavřením sňatku, obě varianty s přivolením soudu. Ovšem NOZ pracuje i s částečnou svéprávností nezletilých - umožňuje, aby zákonný zástupce udělil nezletilému v souladu se zvyklostmi soukromého života souhlas k určitému právnímu jednání nebo k dosažení určitého účelu. Zdá se, že i v tomto případě opět s přivolením

soudu by se takový nezletilý, u kterého zákon ani nepožaduje věkovou hranici, mohl stát také zaměstnavatelem.

Použitá literatura:

BĚLINA, M.: Nový kodex ovlivní i pracovní právo, Právní rozhledy 8/2013, s. 13

BĚLINA, M. a kol.: Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 92

ELIÁŠ, K. a kol.: Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou. Ostrava.Sagit, 2012. s. 249 - 251.

ELIÁŠ, K. a kol.: Občanské právo pro každého Pohledem (nejen) tvůrců nového občanského zákoníku: Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 45.

LINDOVÁ, J.: Pracovněprávní subjektivita nezletilých a rekodifikace soukromého práva, Acta Iuridica Olomucensia, č. 2/2013, s. 5

MORÁVEK, J.: Skončení pracovního poměru – aspekty NOZ, Acta Iuridica Olomucensia, č. 2/2013, s. 10

ŠTEFKO, M.: Pracovní právo v kontextu občanského práva. Analýza limitů podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích. Auditorium. Praha. 2012, s. 268. ISBN 978-80-87284-24-7

VYSOKAJOVÁ, M.: Změny v zákoníku práce v souvislosti s novým občanským zákoníkem, Rekodifikace a praxe č. 7/2013, s. 5

Kontaktní údaje:

JUDR. Mgr. Eva Šimečková, Ph.D.

eva.simeckova@upol.cz

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Tř. 17. Listopadu 6

779 00 Olomouc

Česká republika

RIGHT TO COLLECTIVE ACTIONS IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION: CASE ESTONIA

Gabriel Tavits

University of Tartu, Faculty of Law

Abstract: Right to collective actions has been recognised by the different international agreements. On the European level the right to collective actions has been mainly dealt with by the Council of Europe. In the European Social Charter it has been stated, that the member states to the European Social Charter have to guarantee the right to collective actions, including right to strike and lockouts. On the European Union level, there are no regulations concerned the right to collective actions. The EU Member States have the opportunity to regulate the right to collective actions themselves. In the following contribution certain aspect of the right to collective actions in Estonia will be dealt with.

Key words: right to collective actions, EU framework, Council of Europe, European Social Charter, right to strike and lockouts in Estonia, main strike, support strike, warning strike

INTRODUCTION

In the everyday working life the collective labour relations are important part of every business. Although sometimes one can hear statements, that collective labour law is uncomfortable and the trade unions do not contribute to the economic growth, still we have to take into account the existence of trade unions, collective agreements, strikes, lock-outs.

Estonia is one of the EU Member States that had to at the beginning on nineties reorganise its collective labour relations. In this article the right to organise collective actions in Estonia in framework of the European Union will be discussed.

1 EUROPEAN FRAMEWORK FOR RIGHT TO COLLECTIVE ACTIONS

On the European level there are two institutions which could be viewed responsible for development of labour relations including collective labour relations. As a most important institution dealing with social rights including collective labour rights the Council of Europe should be mentioned here. The European Social Charter adopted by the Council of Europe includes also the basic and important principles for collective labour law. The European Social Charter determines the right to collective bargaining, the right to organise collective actions. According to the European Social Charter (revised) Art 6 (4) it has been stated, that the parties to the charter should ensure, that the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike, subject to obligations that might arise out of collective agreements previously entered into would be guaranteed. Although the right to collective actions will usually deal only with the right to strikes, it does not mean that the right to take collective actions on the side of employers is not guaranteed and regulated.¹

Important part in developing collective labour relations belongs also to the European Union. According to the TFEU social policy chapter art 156, the European Union will respect the social rights as they have been foreseen in the European Social Charter from 1961 and in the 1989 Community Charter of the Fundamental Social Rights of Workers. At the same time the European Union does not take any initiative in collective bargaining and in collective actions.² This means that the core aspects of the collective labour law will be outside of the scope of the EU legislative measures. The only aspect the EU would be responsible for is the development of social dialogue

¹ S. § 6 (4). Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, by 01. September 2008, p 243; available http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf, visited 19.10.2013

² See Art 153 (5) of the TFEU.

between labour and management and to guarantee the information and consultation procedure between the employees and employers.³

The right to collective actions has been also discussed by the European Court of Justice. The right to collective actions were intensively discussed in cases of Viking and Laval. Although the both cases have been intensively discussed in the literature, one can say that the right to collective actions on the European Union level is less important than the freedom of services. It follows that in certain situations, the four freedoms guaranteed by the TFEU are more important, than the generally recognised right for collective actions.

As it follows from the above said the main aspects of collective labour relations including the right to collective actions has to be regulated by the Member States.

2 RIGHT TO COLLECTIVE ACTIONS IN ESTONIA

2.1 Constitutional guarantees to exercise the right to collective actions

Trade union movement and the right to collective actions have been recognised in Estonia already many years. Since 1990 Estonia had to reorganise its collective labour law in order to manage the new challenges: there was freedom of labour market, trade unions were not viewed anymore as a part of the state governance, there was variety of employees and state was not guaranteeing any efficient protection to the employees. Although there were different challenges and there were difficulties for trade unions to be recognised as party to the collective labour relations, the Estonian parliament (Riigikogu) succeeded in 1993 to adopt all the important collective labour laws: Collective Agreements Act, Employee's Trustees Act, Collective Labour Disputes Act. These entire acts are still in force without any important changes. In 2002 the new act about the trade unions was adopted and in 2004 the Employees' Trustee Act was readopted in order to guarantee the transposition of the directive 2002/14/EC.

The right to collective actions has been stated in Estonian constitution in § 29. According to the Estonian constitution the right to strike has been recognised. The conditions to exercise the right to strike will be determined by the law. This specific clause means that in order to exercise the right to strike, the legislation should determine the necessary conditions and presumptions for the right to strike. In the constitution there is no direct statement that the right to collective actions has to be guaranteed for the employers too. It has been stated only, the employees and the employers have right to join the unions in order to guarantee their right to protect their interests.⁴ Article 29 of the constitution and the right to collective actions has been constructed taking into account the international agreements especially the International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights and in certain extent the European Social Charter 1961. Although the right to collective actions has been guaranteed in constitution, the constitutional considerations have never been used in order to justify or not to justify the strikes in Estonia.

2.2 Parties to the collective actions

In order to explain the right to collective actions, at first the position and the status of the parties to the collective actions should be analysed. Generally speaking there will be no complications on the employers' side. As the majority of the collective agreements in Estonia will be concluded at company level, the employer usually is the company that has employed the employees. On the branch level or on the national (state) level the employers association are

³ See Art 152 of the TFEU. Although the European Union takes in this field the initiative, the initiatives turn to be not very effective. One of the examples here could be directive 2002/14 on the information and consultation system. The impact of the directive is quite modest. In the EU Member States where the information and consultation procedure did exist before, no changes were necessary. In the Member States including Estonia where the information and consultation procedure did not exist, the directive did not bring any changes. Although Estonia adopted a new law on consultation and information, the everyday practice shows that there are no changes. The information and consultation does not work. From employers side there is no need for information and consultations, on the employees' side, they are not willing to ask additional information, and even, if there is a violation of that right, the employees will not raise any law-suit.

⁴ According to the Estonian Constitution Art 29 Everyone may freely belong to unions and federations of employees and employers. Unions and federations of employees and employers may uphold their rights and lawful interests by means which are not prohibited by law.

treated as the typical non-profit organisation without any specific requirements or conditions for the representativeness in order to conclude a collective agreement.

On the side of employees the situation is a more complicated. There are two types of representatives: employees' trustees and trade unions. The employees' trustees⁵ will be elected by the general meeting of employees, who do not belong to the trade union. According to the definition set forth in Employees' Trustee Act §2 a trustee is an employee of an employer who is elected by the general meeting of the employees of the employer as their representative in the performance of the duties arising from the law in relations with the employer. There is possibility to elect only one trustee, if there is no other agreement with the employer.

On the other side there are representatives of the trade union. The representatives of the trade union will be elected by the trade union.⁶ Similar to the trustees, there can be only one representative, if there is no other agreement with the employer. One specific aspect is important to be mentioned here – if in a company there is an employee trustee and representative of the trade union, the representative of the trade union has a priority right to conclude collective agreements and to call and organise the collective actions against the employer or employers association. It means that right to take collective actions has been reserved for trade unions. Only in case there is no trade union representative, the employee trustee has also opportunity to call for collective actions.

Although there should be two channel system in Estonia, employee trustees often belongs to the trade unions and therefore the employees trustee are representative of trade union. It means, the majority or employees representatives belong to the trade unions and the trade unions take also priority position in representation of interests and rights of employees.⁷

2.3 Types of collective actions

According to the Collective Labour Disputes Act there are mainly four types of collective actions. For employees there have been foreseen three types of strikes: main strike, warning strike and support strike. For employers there has been foreseen the right to organise lockouts. Although the right to lockout has been foreseen since 1993, still this opportunity has never been used by the employers. The right to lockouts is more theoretical opportunity and as in Estonia this right has never been exercised, there is no experience on the right to the lockouts.

2.3.1 Types of strikes in Estonia

In Estonia three types of strikes have been recognised.

Main strike is meant for giving pressure to the employer in order employers would give up its positions and that employers would allow for the employees better working conditions. According to the legal definition given in the Collective Labour disputes Act, a strike is interruption of work on the initiative of employees or a union or federation of employees in order to achieve concessions from an employer or an association or federation of employers to lawful demands in labour matters.⁸ In order to start the main strike, parties to the collective labour disputes have to go through the litigation procedure. This kind of procedure is mandatory and should be conducted by the public litigator. The trade unions or employees' trustee have a right to start with preparations for a strike only in case, there is no agreement reached with help of the public litigator.

The second type of the strike is warning strike. This strike is a part of collective bargaining. According to the § 18 (1) of the Collective Labour Disputes Act employees and their unions or

⁵ Employees' Trustee Act, 13.12.2006, English translation available :<http://www.legaltext.ee>, viewed 19.10.2013

⁶ § 21, Trade Unions' Act, 14.06.200, English translation available <http://www.legaltext.ee>, viewed 19.10.2013

⁷ See R.Eamets, E.Kallaste, K.Jaakson Two Representatives, but no representation: an analysis of two cases from Estonia. Tartu 2007, ISBN 978-9949-11-552-5, available: http://www.econbiz.de/en/search/detailed-view/doc/all/two-representatives-but-no-representation-an-analysis-of-two-cases-from-estonia-kallaste-epp/10003439164/?no_cache=1, viewed 17.10.2013. Also E.Kallaste, K.Jaakson. Employee participation: case study of Estonian Companies, Tallinn 2005. available http://ettk.employers.ee/upload/.../IK_Report_2005_ENG.viewed 17.10.2013

⁸ § 2(1) Collective Labour Disputes Act, 5.05.1993, English translation available <http://www.legaltext.ee>

federations have the right to organise warning strikes with a duration of up to one hour. No clarification on the nature of the warning strike has been given. The idea of the warning strike is to give to the employer the signal, that if the employer is not willing to change its attitude to the employees' demands, there will be the main strike to be organised. The warning strike will last one hour and there is a requirement to give prior notice at least three days before the strike will start. This type of strike has been used quite often in Estonia: especially in the situations, where the negotiations do not lead to the results that would be desirable for the trade unions.

The third type of strike that has been foreseen in Estonia is the support strike. According to the § 18 (2) of the Collective Labour Disputes Act support strikes are permitted in support of employees engaging in a strike. The duration of such strikes will be decided by the representative, union or federation of the employees who makes the decision to organise the strike. A support strike cannot last longer than three days. No other characteristic or requirements has been mentioned in the act. This type of strike turns to be most complicated. There is no opportunity for employers to avoid the support strikes. This means that even the employer has signed the collective agreement, the employees still are in the position to organise support strike in order to show their solidarity to the workers, who have started to strike.

The support strikes have caused different discussions. The employers have been interested in to abolish this type of strike, because the aim of the strike is missing – the employees are not striking against their employer, but they are showing solidarity. At the same time, they interrupt to work and the employer does not have any influence in order to stop the supporting strike or turn to the other employer in order to convince the other employer that it should accept the employees' demands.

Currently there are two pending court cases, where it has been complained that the support strikes were organised not according to the law.

The employers are willing to abolish the support strike from the law, because employees cannot do anything against the sympathy strike and they are not able to avoid any sympathy strikes. For employers the sympathy strikes can bring additional costs and even damages, although they have fulfilled their obligations for the employees, but still there will be a strike organised by the trustee or by the trade union.

Just to give an example about support strike and their consequences in Estonia: If there is a main strike going on in medical sector (e.g. nurses), this strike is against the employer and the employees are trying to get their rights and demands to be satisfied. At the same time the other trade unions or the employees' trustees may have to organise support strike in order to show their solidarity with the participants of the main strike. The support strike will last three days and the trade union organising the support strike has to give the three days prior notice. In order to organise a support strike there is no clear connection between the main strike and support strike. The only condition that is clear is, that there should be the main strike and the support strike is meant for supporting the employees taking part in the main strike.⁹

Therefore, as the employers are not able to avoid the support strike and the damages and consequences connected to the support strike, the employer would like to avoid any support strike. According to the position of the ILO the support strike is the right of employees and should be guaranteed. Although there are EU Member States where the support strike is not recognised, it is not the case in Estonia. Estonia has established rules on support strike in 1993. The only possibility for Estonia is to foresee the strict rules to be followed for calling support strike.

Also the Estonian legal chancellor has already in 2005 pointed out, that the regulation of support strikes is not in accordance with the requirements of the constitution and therefore the regulation of support strikes should be changed. Since then there were no activities in order to regulate the support strikes, because there was no need to deal with this type of strike. In 2012 the question of support strike in Estonia was important again. In 2012 the teachers organised strike, in order to demand the salary increase and there were support strikes organised by transport workers

⁹ The International analyses done by the ministry of social affairs, has concluded, that the rules on support strike should in Estonia remain without any changes. The analyses also mentioned, that as the international practice about the support strike is not very clear it is better to Estonian government not to take any changes on this point. see R.Blanpain, M. Colucchi, F. Hendrickx „Legal analysis of certain aspects of collective labour law: strike”, Tallinn 2011, pp 36ff, available http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/uuringud/Legal_Analysis_of_Certain_Aspects_of_Collective_Labour_Law_-_Strike.pdf, viewed 16.10.2013

and other employees. As some support strikes turned to be more political, the reasonableness of support strikes was raised again.

CONCLUSION

The right to collective actions has been recognised in Estonian. The Constitution of the Republic of Estonia gives the guarantees to both parties – employers and employees to use the collective tools in order to protect their interests and rights. The exercise of the right to the collective actions should be followed in the framework of the legislation to be adopted by the parliament. As the relevant legislation was already adopted in 1993 it needs modifications. The modifications are also needed concerning the right to use the collective measures like strikes and lock-outs. In field of strikes the rules on organising the support strike should be amended. Although the international analyses have stated that there is no need to amend the rules on organising the support strikes, still there procedure of organising and informing about organising the support strike should be clarified.

In August 2013 the Ministry of Social affairs has started consultations with the trade unions and employers on reform of legislations covering the collective labour relations. These negotiations do not involve only the right to collective actions, but also the other aspects will be discussed. One could hope that the end of 2014 the necessary amendments will come into force.

Bibliography

Blanpain,R; Colucchi,M; Hendrickx,F. „Legal analysis of certain aspects of collective labour law: strike”, Tallinn 2011

Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, by 01.September 2008, available http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf

Eamets,R; Kallaste,E; Jaakson,K. Two Representatives, but no representation:an analysis of two cases from Estonia. Tartu 2007, ISBN 978-9949-11-552-5, available: http://www.econbiz.de/en/search/detailed-view/doc/all/two-representatives-but-no-representation-an-analysis-of-two-cases-from-estonia-kallaste-epp/10003439164/?no_cache=1, viewed 17.10.2013.

Kallaste,E; Jaakson,K. Employee participation: case study of Estonian Companies, Tallinn 2005. available http://ettk.employers.ee/upload/.../IK_Report_2005_ENG.viewed

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/uuringud/Legal_Analysis_of_Certain_Aspects_of_Collective_Labour_Law_-_Strike.pdf,

Contact information:

dr.iur Gaabriel Tavits

Docent for Labour Law and Social Security Law

gaabriel.tavits@ut.ee

University of Tartu, Faculty of Law

Näituse 20

Tartu, 50409

ESTONIA

ANTI-CRISIS REGULATION OF POLISH LABOUR LAW – NEW LAW, NEW SOLUTIONS

Tatiana Wrocławska

University of Łódź, Law and Administration Faculty

Abstract: The experiences of the functioning of Polish Law on *Mitigating the Effects of Economic Crisis for Entrepreneurs and Employees* of 1st July 2009¹ have shown that the some regulations still should be provided. On May of 2013 the draft of new law have been prepared. New legal act is aimed at providing the financial support for entrepreneurs in order to maintain employment and avoid dismissals. Accordingly to introduced instruments entrepreneurs could temporarily get aid based on subsidizing workers' wages during the economic stoppage or during the period of reduced working time. Additionally, following the imposition of economic stoppage or reduced working time employees could rise their qualifications through the training in order to adapt to the changing market conditions. The purpose of provided support is justified by the simple example: employment reduction during the entrepreneurs' financial difficulties period could generate costs and consequently lead them to the bankruptcy. From other hand, dismissals may result in increased unemployment and cause also costs for the State Budget. The new law due to prescribed means may help to avoid the indicated problems through the guarantees for the maintaining of employment level as well as maintaining of competitiveness of the business activity. Therefore, the proposed anti-crisis legal instruments will also have positive impact on labour market.

Key words: economic crisis, working time, economic stoppage, subsidies, Poland, jobs protection

1 INTRODUCTION

The effecting of the labour market by economic crisis is beyond the shadow of the doubt. In a number of countries the growing instability in employment sphere arise as one of its consequences. The crisis also stimulates changes in employment relations often encouraging the emergence of dangerous phenomena². Entrepreneurs usually decide to reduce employment as a result of the fact that during the period of economic crisis or recession despite the occurred financial difficulties they often bears the costs of workers employment even if do not produce any goods or services. As the aftermath of redundancies will be affected State Budget, encumbered with costs of increased unemployment. That's why the special legislation in the field of employment during the economic slowdown or recession could be justified and also provided.

In an attempt to adjust labour law to the changing circumstances the legislator has to search for a compromise between the market's and employee's expectations as regards the stability of employment and its conditions. As a result of undertaken effort, the national labour law often becomes more and more flexible. Nowadays this way is not completely satisfying and legislator should be directed by searching the equilibrium between the various and often opposite expectations. Applying of *flexicurity* policy allows to combine both: to give more freedom for entrepreneurs and state protection for employees. The national labour legislations are quite differentiated in this field owing to the fact that implementation of *flexicurity* solutions depends on country's legal tradition and its current situation³.

Searching for above mentioned equilibrium in Poland resulted in a number of different legal instruments aimed at encouraging the growth of employment. Some of them were the part of first Polish anti-crisis law of 1st July 2009 titled Law on *Mitigating the Effects of Economic Crisis for Employees and Entrepreneurs* which included, *inter alia*: possibility of prolongation of the reference

¹ Journal of Laws 2009, No 125, item 1035, as amended.

² See PISARCZYK L.: Fixed-term Employment Contracts in Poland: In Search of Equilibrium Between Flexibility and Protection, In: Labour Regulation in the 21st Century, ed. T. Fashoyin, M. Tiraboschi, In Search of Flexibility and Security, Adapt 2012, pp. 257-258.

³ See *ibidem*.

period, as well as the possibility to suspend the employment relationship and to reduce the working time, herein also the possibility to get new qualifications due to training⁴. Taking into account that this binding regulation was in force in principle till the end of 2011, currently some of the previous flexible solutions, especially concerning the flexible shaping of working time, became the part of Labour Code (from July of 2013).

The new legal act⁵ titled *Law on Special Solutions Relating to Jobs (Employment) Protection*⁶ provides the provisions for employment protection by granting the financial support for employers (entrepreneurs) through subsidizing wages of employees who are at risk of redundancies⁷. The law focuses on instruments that will support entrepreneurs during the period of their transitional financial difficulties even though the last of mentioned conditions wasn't expressed precisely in law provisions. Therefore the law provisions won't be applicable to entrepreneurs who fall into systemic financial problems. Above and beyond the definition requirements, the support will be given only on the grounds of numerous additional conditions fulfillment.

The new law lays down the rules of the following:

- benefits payment, financed from the Fund of Guaranteed Employees Benefits, during the time of economic stoppage or reduced working time,
- financing the costs of the training for employees enrolled by economic stoppage or reduced working time,
- concluding the contract for benefits payment,
- returning the benefits in the case of non-compliance with the rules of agreement for the benefits payment; reimbursement of the employees' training cost in the case of non-compliance with the rules established by the agreement for funding of training costs, as well as
- conditions of the actuating the legal instruments after the 2014.

It should be pointed out that the new law contains some instruments tested earlier in the Act of 1st July 2009⁸. By the way, reviews of many experts related to functioning of this previous legal act weren't all positive. Some of them argued that despite the provided legal instruments and possibility to get financial aid it didn't get great popularity. In this context, new law brings on only improved and modified provisions and instruments⁹.

The main aim of the Law is to introduce the instruments that support the employment by direct aid through subsidies for wages of employees who are at risk of redundancies. Act contains two main solutions. First is based on the economic stoppage – situation in which the employees, due to the fact that employer does not have orders, do not perform the work. The second one covers the situation with reduced working time. As was stated during the discussion around the project provisions, the functioning of above mentioned instruments is economically justified. In general, it reflects the main principle: the better is way to protect jobs than to pay unemployment benefits.

The new law stipulates that the provided aid comprises the non-repayable financial support granted on the basis of *de minimis aid*. Following this it's required to apply the *de minimis aid* conditions. In accordance with them entrepreneur cannot get during the three fiscal years the aid over than 200.000 PLN and in the case of transport companies over of the 100.000 PLN. In addition, it's not allowed to doubly benefit from the *de minimis aid*. That's why there is no possibility to make

⁴ Ibidem.

⁵ It should be emphasized that new law of 11 October 2013, adopted by Parliament, was sent to President for signature on 14th of November and if would not be any of objections the law will be in force after the 14 days *vacatio legis* period. See also first draft provisions, draft number: 1434, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1434>, after amendments: 1771 – A.

⁶ Previously titled as *Law on Special Solutions for Employees and Entrepreneurs Relating to Jobs Protection Accordingly to Economic Crisis or Economic Downturn (Recession.)*

⁷ The Draft of law has been subject for consultations made with social partners within the framework of the Tripartite Commission for Socio-Economic Affairs.

⁸ The detailed analysis of the regulation covered by previous anti-crisis law was made by MITRUS L., Anti-crisis Regulation of Polish Labour Law, *European Labour Law Journal*, vol. 1, No 2, 2010, pp. 271 & following; BARAN K.W.: Ogólna charakterystyka ustawodawstwa kryzysowego na tle funkcji prawa pracy (in polish), *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2009, No 9, pp.18-21.

STELINA J, ZIELENIECKI M.: Ustawa antykryzysowa (in polish), *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2009, No 10, pp.2-8;

⁹ By the way, it wasn't necessary to provide provisions concerning the flexible shaping of working time owing to the fact that they were implemented into the Labour Code.

use of indicated instruments for the employees whose workplaces were created as a result of the refund received from the Labour Fund. Although, even if it states the one of the main item that limits support's granting it's not prohibited to use prescribed instruments for all the other employees. Therefore it become all the more noticeable that the new regulation comprises the clear example of the more easy access as the opposite to the previous law that prohibited to benefit in general, if entrepreneur was subsidized from the Labour Fund sources¹⁰.

2 THE ACTUATING OF ANTI-CRISIS INSTRUMENTS

The purpose of new law is to introduce the effective measures and also to ensure the adequate functioning of provided instruments, herein it's quick launch in the future. In order to make the provisions of the Act durable, it was agreed to limit the funds from Fund of Guaranteed Employees Benefits. The general amount of funds may vary depending on semesters and part of the current and following year¹¹. After 30th of June 2014 it will be only the potential possibility to actuate the instruments, as well as only on the basis of specific and indicated criteria. Following them, the Minister of Labour was obliged to monitor changes in the unemployment rate. If the dynamics of changes in the unemployment rate will be equal or exceed 7% in the next two months there will be a point to actuate anti-crisis instruments¹². The next step includes the submitting by the proper Minister (after consultations made with the Tripartite Commission for Socio-Economic Affairs) to the Council of Ministers information concerning the dynamics of unemployment rate and current economic parameters. Additionally this requirement should be fulfilled only after the consultation made with the Minister of Economic Affairs. The all the data collected during the prescribed mechanism shall be published in the Bulletin of Public Information on the website of the Minister's Office with the frequency of the monitoring carried out at the end of the month following the month concerned¹³.

As the result of received information, the Council of Ministers shall take a decision about starting the program, specifying by Decree:

- 1) the amount of aid which may be granted under the Act from the resources of the Fund of Guaranteed Employees Benefits and the Labour Fund in a given year,
- 2) the period of application of this aid
 - on the basis of the expected aid and taking into account the state of the Funds' resources.

It's noticeable that there is only the one possibility not to start the actuating of anti-crisis instruments. In this fact, the Council of Ministers does not issue a regulation (Decree) if it would reduce the performance of the current tasks intended for the workers protection that are financed from the Fund of Guaranteed Employees Benefits, as well as the tasks related to the promotion of employment, mitigating the effects of unemployment and occupational activation financed from the Labour Fund.

3 SCOPE OF APPLICATION

The law of 2013 provides for legal provisions, which can be used only for entrepreneurs within the meaning of article 4 of the Act of 2nd of July 2004 *on Freedom of Economic Activity*¹⁴. Hence should be noticed that the proposed solutions could be applicable only to those of them, who run a business¹⁵ and after the other conditions fulfillment¹⁶. The most important of them are related

¹⁰ See for further: discussion around the draft regulations whilst the first draft reading by Parliament Committee on Social Policy and Family and the Committee on Local Government and Regional Policy. The proceeding take part at 24 July 2013: <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1434>.

¹¹ The limits of the given aid during the following years contains the article 30 of the law.

¹² It's noticeable that during the second draft reading at parliament (proceeding was held at 10th of October) was proposed to indicate the unemployment rate at level of 3%.

¹³ The articles 26 and 28 of the Law.

¹⁴ Journal of Laws 2010, No 220, it. 1447, as amended.

¹⁵ For this condition fulfillment see also MITRUS, L. Anti-crisis Regulation of Polish Labour Law, *European Labour Law Journal*, vol. 1, No 2, 2010, p. 271. ; BARAN K.W.: *Ogólna charakterystyka ustawodawstwa kryzysowego na tle funkcji prawa pracy* (in polish), *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2009, No 9, pp.18-21.

¹⁶ Prescribed by article 3 of the Law.

to criterion of entrepreneurs' turnover's decline¹⁷ as well as to transitional difficulties requirement (even though that wasn't precisely prescribed in law provisions, as the opposite to the previous provisions¹⁸) because of condition of no grounds to declare a bankruptcy¹⁹. This condition allows to eliminate the companies and enterprises that fall into systemic problems or are at risk by the reason of the permanent financial difficulties. Therefore the purpose of the new act is to provide instruments that will be directed only to those that could easily manage with occurred problems. In this way, the law shall be applicable to such of companies that after the period of slowdown could quickly come back to the market²⁰. The provided by new law overall main change gives possibility to apply for funds also for small entrepreneurs²¹. It should be added that in principle (exceptions are also predicted²²) the scope of application of proposed solutions is restricted to the such of entrepreneurs who fulfill the tax and social obligations, to name but a few.

Despite very detailed definition of the entrepreneur entitled for special instruments, the real aid will be given only for those who employ employees within the meaning of the Act of 26 of June 1974 *Labour Code*²³. With refer to its article 2, employee is defined as a person employed on the basis of an employment contract, an appointment, an election, a nomination or a co-operative employment contract. From the other hand, taking into account the employers definition from the article 3 of *Labour Code* (employer is an organizational unit, even if it has no legal personality, or an individual, if employ employees), it should be highlighted that the possibility to get benefits was given in fact only to those of applicants who will be encompassed by employer's code definition and as well as additionally run a business²⁴. Moreover, the getting of financial support set out also the numerous other obligations.

4 ECONOMIC STOPPAGE AND REDUCED WORKING TIME

After the lastly made draft amendments, the definitions of introduced instruments became more clear as also adjusted to the other legal regulations. The term of "economic stoppage" means now the non-performance of work by employee caused by economic reasons not related to the employee. The remaining by the employee at the employer's disposal (employee should be ready to start work) occurs as it's natural consequence. The other solution pertains to the possibility of applying the reduced working time. The working time could be decreased by the entrepreneur for economic reasons not related to the employee, however not less than up to a half of the full working time.

It should be pointed out the main difference between the two of adopted legal instruments. The declaring of economic stoppage enfolds the transitory financial difficulties accordingly to which the performance of work by employees and functioning of enterprise are not profitable for entrepreneur. With reference to the second of them it corresponds with situation during which there are no grounds to declare the economic stoppage owing to the fact that the decline in company's

¹⁷ Understood as decline in turnover not less than 15%, calculated as the ratio of the total economic turnover in the 6 consecutive months during the 12 months period predated the application for benefits period to the total turnover in the corresponding 6 months during the 12 months period prior to the period of 12 months preceding the date of application submission). During the second draft reading at parliament (proceeding was held at 10th of October) was proposed to reduce decline's level to 10%.

¹⁸ This term was used by provisions of Law of 1st July 2009.

¹⁹ Article 5 of the Law.

²⁰ This was stressed during the discussion around the draft provisions whilst first draft reading: <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1434>

²¹ As the opposite to previous law regulations. For further see MITRUS L.: *ibidem*; The difference in scope of application of the legal regulations covered by Law of 1 July 2009 shows also WROCLAWSKA, T. Some considerations Concerning the Flexible Shaping of Working Time and its Limitations in Light of Polish Statutory Regulations, *Labour Regulation in the 21st Century*, ed. T. Fashoyin, M. Tiraboschi, In Search of Flexibility and Security, Adapt 2012, p.251.

²² It covers the situation with the agreement made by entrepreneur and public insurance institution as result of the improving plan installment.

²³ Journal of Laws of 1998, no. 21, it. 94, as amended.

²⁴ For more see Commentary of 2 and 3 articles of Labour Code: *Labour Code: Commentary to Labour Code*, ed. L. Florek, Lex 2011.

orders is not so drastic and it's possible to ensure the functioning of enterprise albeit with reduced working time.

As was previously indicated, Law provides the subsidies for the employees' remuneration, therefore during the time of economic stoppage employees shall be entitled to:

1) partial remuneration compensating benefit up to 100% of the allowance referred to in article 72 (1) of section 1 of the Act of 20 of April 2004 on *Promotion of Employment and Labour Market Institutions*²⁵, increased by the amount of social security contributions receivable from the employee, in proportion to the worker's working time,

2) remuneration financed by entrepreneur

- in total amount not less than the minimum wage, determined on the basis of the provisions of the minimum wage²⁶, taking into account the dimension of the working time of an employee prior to its reduction.

With regard to the employees encompassed by reduced working time the adequately same provisions have been provided. The difference is only referred to proportional (accordingly to reduced dimension of working time) benefits and remuneration calculation. For example, in the event of reduced working time, when the working hours were reduced by a half, with reference to the salary of 4000 PLN, the employee will receive 2000 PLN from the employer plus partial benefit from the above mentioned Fund. So, as was argued, the proportion will be fully preserved²⁷. In the case of part-time employees the level of financial benefits will be adequate to the working time dimension.

As regards the temporary support's condition, the benefits shall be received for the maximum combined period of no more than 6 months within a period of 12 months started from the date of the contract for benefits payment signing. The indicated combined time period means that the granting will be stopped in the case if employee gets the sickness remuneration accordingly to art. 92 of the *Labour Code* or sickness allowance as referred to the Act of 25th June 1999 on *Benefits from Social Insurance in the Case of Sickness and Maternity*²⁸. Although the provided provisions look as really justified, many interpreting doubts may arise in this field. To exemplify, the some of them involves the question concerning the time calculation and its implications.

There are also stated guarantees for employees' protection during the economic stoppage or reduces working time imposition. As it was previously mentioned, with reference to one of them, the total remuneration including benefits received from the Fund of Guaranteed Employees Benefits will be at least the minimum wage. Buy the way, the law provides also the main issue of employees' protection in accordance with which an entrepreneur who under the contract for benefits payment have received subsidies can't terminate an employment contract on grounds that does not pertain to the employee. The protection against termination is however temporarily limited. Termination is prohibited during the time of getting the benefits and during the period that immediately follows the period (or the periods) referred above but no longer than by the total interval of 3 months.

The introduction of economic stoppage or reduced working time will be possible on the basis of collective agreement or the other agreement concluded with the company size trade union organization (-s). If it is not possible to agree with the all of the occupational trade union organizations, the entrepreneur shall seek the agreement only with those of them that are representative within the meaning of article 241^{25a} of *Labour Code*. In the case if there are no company size trade unions, arrangements shall be made in agreement with the employees' representatives selected in the mode adopted for concrete entrepreneur. Consequently, the possibility to impose the mechanism was given for different groups of employees' representatives in spite of the fact of the given privilege to company size trade union organizations. As regards the introduction of economic stoppage or reduced working time, the modification of working conditions through the termination by the article 42 § 1-3 of the *Labour Code* is not required. This mechanism allows to bypass on the basis of the collective agreement the indicated code regulations that are the part of the clear example of employees' protection²⁹.

²⁵ Journal of Laws 2013, No 674, as amended.

²⁶ Law on Minimum Wage, Journal of Laws 2002, No 200, item 1679, as amended. The minimal wage amount at 2014 will be equal to 1680 PLN (at the 2013 it was 1600 PLN).

²⁷ This example and statement was given by J. Męcina during the discussion around the draft regulations...: <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1434>.

²⁸ Journal of Laws of 2010, No. 77, item 512, as amended.

²⁹ This regulation is not strictly innovative because of repeating the provisions of Act from 2009.

The collective agreement or the other concluded agreements, listed above, shall contain the information about professional groups covered by economic stoppage or reduced working time, the dimension of the reduced working time applied for employees, as well as the time period during which the solutions will be applied. In this way employees' representatives gained the possibility to influence on implemented arrangements.

5 THE CONTRACT FOR BENEFITS PAYMENTS

The new law, as previously was explained, provides benefits for the job protection, financed from the Fund of Guaranteed Employees Benefits. The support program will start only on entrepreneur's request. An application for the granting of benefits with other necessary documents should be addressed to the proper (due to the entrepreneur's registered residence) Country Marshal. The request shall contain different statements, covering *inter alia* :

- the fulfillment of prerequisites required by article 4 of the Act of 2 July 2004 on *Freedom of Economic Activity*;
- the decline in economic turnover;
- the lack of grounds for bankruptcy accordingly to article 11, article 12 (2) or article 13 (3) of the Act of 28 February 2003 on *Bankruptcy and Reorganization*³⁰;
- fulfillment the payment of taxes, social security contributions, the health insurance, payments for Funds referred to in Law;
- the number of employees;
- bank account number or the account number provided by the cooperative credit unions;

Only if the entrepreneur fulfills all the conditions prescribed by law the Marshal within 7 working days from the date of complete request submission applies to Fund's Administrator for the expenditure's limit indication and within the 7 working days period, counted from the date of obtaining the indicated limit, signs the contract for the benefits payment. In the case of absence of the prescribed limit, Marshal in writing refuses the benefits granting. The same decision will be stated, if the entrepreneur does not meet the conditions prescribed under the Law. Then Marshal within 7 working days from the date of obtaining complete request refuses in writing to conclude the contract. Admittedly, if all the conditions will be fulfilled the Fund's Governor will send wherewithal to realize the contact for benefits payment. The received aid will contain the funds for partial benefits payment, as well as the funds for social security contributions payment owed to the employees from the employer.

All the procedure for support benefits is strictly regulated. The proper Minister was obliged to determine by Decree (*inter alia*):

- 1) model of application for benefits,
- 2) documents required for the conclusion of an agreement for payment of benefits
- 3) model of agreement for payment of benefits
- 4) the list pattern

- bearing in mind the correctness of the funds disposal, as well as the need to ensure compliance with rules for *de minimis* aid.

On the basis of agreement (contract) entrepreneur is obliged to send the list of employees entitled for the benefits. The above mentioned list should be submitted as soon as possible after the contract be concluded. This obligation is required for every month to the end of each month for which the benefits will be paid and only following it Marshal will send the measures.

There are different additional requirements that should be fulfilled during the time of benefits granting. The entrepreneur was also obliged to notify Marshal in writing of any changes or circumstances that could affect the benefits payment within 7 working days period from the date of its appearance. Additionally, Marshal was authorized to control the compliance of the expended measures with the contract provisions, herein following (by entrepreneur) the intended purposes. For that reason he may require the documentation or submission of clarifications.

As the aftermath of infringements and violations draft imposes the obligation to repay all the received aid plus interest for the reason of non-compliance with the agreement provisions, in particular in the case of the termination of employment for reasons not related to the employee. Act provides also the immediate obligation to repay the amount of the aid that was used in discordance with intended use together with interest. To be sure, the scope of the entrepreneur's responsibility is depend on the reason of violations.

³⁰ Journal of Laws 2012, No1112, as amended.

7 EMPLOYEE TRAINING

Nowadays, especially accordingly to economic slowdown, labour law becomes more flexible. Consequently it looks more friendlier toward employers. However, it's undeniable that the main purpose of labour law is to protect employee as the weaker part of employment relationship. But as regards employees protection it goes now in a slightly different way than in a past owing to the fact that law primarily intends to develop the employee's adaptability and employability focusing on education and vocational training³¹. Here should be noticed that as a result of it the both polish anti-crisis (the law from 2009 and the draft from 2013) regulation provided for the funding of employees training.

Accordingly to new law, the period of benefits payment can be used by the employers to adapt their employees to the changing market conditions through the training. It should be also noticed that the raising of qualifications shall follow the economic stoppage or reduced working time period. Additionally, following the draft provisions, the employees training should be justified by the current or future entrepreneur's needs and couldn't exceed the period of 6 months. During the debate concerning the proposed regulations the basic question have raised: whether any training needs can be fulfilled in a cycle of six months? Whether should be considered greater flexibility when it comes to the possibility of using measures relating to training? The Draft adheres considered the proposed period as completely adequate and sufficient. By the way, it was also positively emphasized that the new law implements training as additional possibility but not mandatory as it was previously.

Entrepreneur after the contract (for benefits payment) conclusion may organize training for employees on the basis of an agreement made with Head of the District. Then, under this agreement he could receive funds in the amount of 80% of the training costs. It should be added that the refunding of the training costs for one person may not exceed 300% of the average wage. Funding may include the costs of: payment for training institution, employee's travel, medical or psychological examination, accident insurance, to name but a few. Head of the District will be able to carry out the checks concerning the granted funds and it's spending in accordance with intended purposes as also with provisions of the agreement for funding of training costs.

The mutual rights and obligations during the training will be regulated by the relevant bilateral agreements: agreement between entrepreneur and the worker as well as the agreement between entrepreneur and the Head of the District. If the case of the contract infringement or noncompliance with the conditions contained in it, entrepreneur will have to reimburse the received money including the interest. To be sure, there were also provided the consequences of violations from the employee's side: in the case if employee has not completed the training by his fault or was disciplinary dismissed (accordingly to the article 52 of the *Labour Code*), he will be obliged to reimburse all the training costs on the principles laid down in the contract concluded with the employer. As to the principle of double-bladed sword, the training interruption caused by the employee's fault will stipulate obligation for the both parts of employment contract to return the financial aid.

To finalize concerns, the only last remark should be added: the mechanisms of application, receiving money and reimbursement of funds are very similar to those stated during the economic stoppage or reduced working time.

8 CONCLUSIONS

It's nothing new, that often the so called anti-crisis measures, even if limits the unemployment increase in many cases, are not as effective as have been expected³². As example, the using of the aid measures provided by the Act of 1st July 2009, despite pessimistic forecasts concerning the European economy, was really incredibly small. Searching for a reason of such situation showed that, from one side, the economic situation had very dynamic improvement from 2010 and in this context the entrepreneurs do not have to go after these solutions, but from another, the given reasons for the lack of the interest from entrepreneurs' side concerned complicated and difficult applying conditions. Therefore the new law excluded the some of restrictions, herein the

³¹ PISARCZYK Ł., as mentioned, p. 259.

³² See TIRABOSCHI M., SPATTINI S.: Anti-crisis Labour Market Measures and their Effectiveness between Flexibility and security, In: Labour Regulation in the 21st Century, ed. T. Fashoyin, M. Tiraboschi, In Search of Flexibility and Security, Adapt 2012, pp. 163 & n.

bureaucratic one, which made difficult access to legal instruments. So finally, although the proposed new regulations contains some of the legal instruments based on the solutions applied by the Act of 1st July 2009, doubtlessly, especially taking into account the actuating mechanism, that's a new instruments of aid allocated to employees and entrepreneurs.

Bearing in mind previous drawbacks and disadvantages there have been changed some of the main conditions. The better way is to indicate only the few of them. First of all, the condition of preparing by entrepreneur the recovery program was abandoned. The second main step was made towards to determining the economic turnover decline at 15% within a period of 6 consecutive months during the 12 months prior to the date of filing of the application for the granting of benefits (previously it was 3 months). And the third main changes are referred to employment contract termination prohibition for period of 3 months (previously were 6 months) which is corresponding with the employers demands aimed at increasing the attractiveness of the Act.

Experiences of the period of economic crisis in the last years and the need for a rapid aid activated only proven and well organized structures and mechanisms. As was argued by the draft justification, the proposed regulations will not have the direct impact neither for the State Budget nor for local budgets. It's because of the fact that jobs maintenance will allow to keep Fund sources and limit the potential risk of expenditure associated with the help for the unemployed. Additionally that statement was buttressed by the provisions that made guarantee for the granting of financial support from the sources of the Fund of Guaranteed Employees Benefits and the Labour Fund with accordance to the implemented limits of prepared aid.

The proposed solutions will prevent employers from the negative effects of the economic slowdown or economic crisis giving at the same time the possibility to improve employees' situation through the attaining of professional skills accordingly to employer's current needs. For that reason it will also have positive impact on maintaining of the competitiveness of business activity³³.

Bibliography:

BARAN K.W.: Ogólna charakterystyka ustawodawstwa kryzysowego na tle funkcji prawa pracy, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2009, No 9, pp.18-21, PL ISSN 0032-6186.

Discussion around the draft regulations during the first draft reading by Parliament Committee on Social Policy and Family and the Committee on Local Government and Regional Policy. The proceeding take part at 24 July 2013: <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1434>

Draft justification: <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1434>

GÓRAL Z. and others: *Labour Code: commentary*, Warszawa: Lex 2011, Wolters Kluwer Polska, pp 664, ISBN 978-83-264-1292-9.

FLOREK L. and others: *Labour Code: commentary* (in polish), ed. L. Florek, Warszawa: Lex 2011, No 8528, pp. 1365.

MITRUS L.: *Anti-crisis Regulation of Polish Labour Law*, *European Labour Law Journal* 2010, vol. 1, No 2, p. 269-275, ISSN 2031-9525.

PISARCZYK Ł.: *Fixed-term Employment Contracts in Poland: In Search of Equilibrium Between Flexibility and Protection*, In: *Labour Regulation in the 21st Century*, ed. T. Fashoyin, M. Tiraboschi, In *Search of Flexibility and Security*, Adapt 2012, pp. 257-271, ISBN (13) 978 -1-4438-3663-0.

³³ In order to determine the number of companies which potentially will qualify for getting aid referred to in the project, an analysis have shown that the number of entrepreneurs who will potentially benefit from sources should be approximately 11 850. Referring to the potential costs which affect employers in the fact of redundancies of 60,2 thousands employees the total cost of layoffs in 2013 would be around min. 850 000 PLN. The amount of the wage subsidies from the Fund during the economic stoppage or accordingly to reduced working time taking into account the maximum time period – 6 months - is expected to be for one employee about 6. 641 zł. (the amount of the unemployment allowance 823,60 zł. + social insurance contributions from employee 112,92 zł. + the social insurance contributions from the employer 170,35; that all gives the monthly amount of aid of 1.107 PLN) in 2013. Therefore, the proposed amount of 400 mln aid (200 mln zł. in 2013 and 2014) could be destined for 60,2 thousands of employees. If the training will cover 50 thousand workers and the average cost of training will be about 2.5 thousand PLN, the amount to cover the cost of training will be of 125 mln zł., of which 80% will be financed by Labour Fun: draft justification, see: <http://www.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/poskomprocall?OpenAgent&7&1434>.

STELINA J, ZIELENIECKI M.: Ustawa antykryzysowa, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2009, No 10, pp.2-8 , PL ISSN 0032-61186.

TIRABOSCHI M., SPATTINI S.: Anti-crisis Labour Market Measures and their Effectiveness between Flexibility and security, In: Labour Regulation in the 21st Century, ed. T. Fashoyin, M. Tiraboschi, In Search of Flexibility and Security, Adapt 2012, pp. 163-185, ISBN (13) 978 -1-4438-3663-0.

WROCLAWSKA T.: Some considerations Concerning the Flexible Shaping of Working Time ant its Limitations in Light of Polish Statutory Regulations, In: Labour Regulation in the 21st Century, ed. T. Fashoyin, M. Tiraboschi, In Search of Flexibility and Security, Adapt 2012, pp. 241-256, ISBN (13) 978 -1-4438-3663-0.

Contact information:

Dr. Tatiana Wrocławska, Ph.D

twroclawska@wp.pl

Law and Administration Faculty, University of Łódź

Kopcińskiego 8/12 street,

90-232 Łódź

Poland