

STANOVISKO VLÁDY

k návrhu poslanců Víta Kaňkovského, Marka Výborného, Pavla Bělobrádka, Stanislava Juránka, Jana Čížinského, Mariana Jurečky, Jana Bartoška, Ondřeje Benešíka a Pavly Golasowské na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 1167)

Vláda na své schůzi dne 22. března 2021 projednala a posoudila návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a zaujala k tomuto návrhu **nesouhlasné stanovisko**, a to zejména z následujících důvodů:

1. Vláda především konstatuje, že návrh zákona v předložené podobě představuje nepřijatelný zásah do smluvní povahy pracovněprávních vztahů, a to zejména s ohledem na možnost zaměstnavatele nařídit zaměstnanci výkon práce z jiného místa, než je pracoviště zaměstnavatele. Sjednání místa výkonu práce představuje jednu ze tří základních náležitostí pracovní smlouvy, kterou lze měnit jen dohodou smluvních stran. Možnost přeložit zaměstnance do jiného místa jednostranným opatřením zaměstnavatele byla v zákoníku práce systematicky vypuštěna již před mnoha lety a nelze ji nyní znovu v zákoně zavádět, a to pro rozpor s Listinou základních práv a svobod, zejména pokud jde o úpravu nedotknutelnosti soukromí (čl. 7 odst. 1), úpravu zákazu nucených prací (čl. 9 odst. 1), úpravu práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2) a o úpravu nedotknutelnosti obydlí (čl. 12 odst. 1), a dále pro rozpor se zásadou uvedenou v § 2 odst. 2 zákoníku práce, podle které je závislá práce vykonávána na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě, a s úpravou v § 34 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Kromě toho jsou vážné provozní důvody, nepříznivé povětrnostní vlivy či živelní události zákoníkem práce považovány za překážky v práci na straně zaměstnavatele. Vzhledem k tomu, že výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele je alternativou k výkonu práce na pracovišti zaměstnavatele, nelze nechat na libovůli zaměstnavatele, aby sám bez stanovených objektivních kritérií rozhodl, zda tyto situace jsou překážkami v práci, případně zda otevírají možnost nařídit zaměstnancům práci mimo pracoviště zaměstnavatele. Stanovení povinnosti zaměstnavatele seznámit zaměstnance s důvody, pro které výkon práce mimo pracoviště nařídil, není dostatečnou ochranou zaměstnance.

2. Vážný nedostatek předlohy způsobuje i skutečnost, že navržená právní úprava není komplexní a vyvolává řadu otázek a nejasností, na které nelze ani výkladem najít odpověď. Návrh systematicky nenavazuje např. na právní úpravu pracovní doby v zákoníku práce, nepoužívá pojmy zákoníkem práce definované (např. dny pracovního klidu, stanovená týdenní pracovní doba apod.) a zavádí nové, nedefinované pojmy (např. „nezbytnost vyplývající z povahy práce“). Navrhovaná úprava opakovaně pracuje s některými právně neurčitými pojmy, které by při jejím použití mohly způsobovat problémy v aplikační praxi. V navrhovaném znění § 317 odst. 2 je umožněno nařizovat výkon práce mimo pracoviště na „nezbytně dlouhou dobu“. Ponechání tohoto oprávnění a posouzení nezbytnosti plně v moci zaměstnavatele by mohlo být z jeho strany jednoduše zneužíváno. Úprava povinnosti úhrady nákladů, které vzniknou zaměstnanci při výkonu práce a které s výkonem práce bezprostředně souvisejí, neobsahuje jakýkoliv návod či nástroj určení jejich výše. Posouzení „výjimečnosti“ výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatelem, jakož i „přiměřenosti“ užití ustanovení zákoníku práce týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, se bez dalšího rovněž jeví jako problematické.
3. Vláda je též toho názoru, že takto významná změna zákoníku práce by měla projít řádným meziresortním připomínkovým řízením a měla by na ní panovat shoda sociálních partnerů, tedy zástupců zaměstnavatelů a zaměstnanců.
4. Vláda dále upozorňuje, že návrh zákona obsahuje celou řadu dalších nedostatků, z nichž je třeba poukázat především na níže uvedené.
5. Pokud jde o navržené znění § 250 odst. 3 zákoníku práce, vláda zásadně nesouhlasí s přenesením důkazní povinnosti na zaměstnance u obecné odpovědnosti zaměstnance za škodu. Návrh předpokládá, aby v případě, že zaměstnanec pracuje mimo pracoviště zaměstnavatele, ať už na základě dohody nebo na příkaz zaměstnavatele, musel prokázat, vznikne-li zaměstnavateli škoda, že takovou škodu nezavinil. Takovou konstrukci považuje vláda za zcela vadnou. Je řada zaměstnanců, kteří vykonávají práci například v domácnosti klienta (instalatéri, malíři, podlaháři, uklízeči, chůvy) nebo jsou vysláni na pracovní cestu mimo obec pravidelného pracoviště a je nepochybné, že v těchto případech zaměstnavatel musí prokázat zavinění zaměstnance v případě, že zaměstnanec zaměstnavateli způsobí škodu. Není žádný důvod, proč by zaměstnanec konající práci z domova, navíc na příkaz zaměstnavatele, měl mít horší postavení. I pro zaměstnance pracující mimo pracoviště zaměstnavatele platí zpřísněná odpovědnost při schodku na svěřených hodnotách, které je zaměstnanec povinen vyúčtovat, nebo při ztrátě svěřených věcí, kdy zaměstnanec odpovídá za škodu v případě, že neprokáže, že škodu nezavinil.

Ve stávající úpravě (§ 250 odst. 3 zákoníku práce) je zakotveno obecné pravidlo, že důkazní břemeno ohledně případného zavinění škody zaměstnancem leží na zaměstnavateli. Tato povinnost, jak uvádí i předkladatelé, vychází z tradičního pojetí důkazního břemene v soukromém právu a odráží také větší faktickou schopnost zaměstnavatele prokázat rozhodné skutečnosti týkající se zavinění. Uvedené pravidlo lze též považovat za jeden z projevů zákonné ochrany zaměstnance jako základní zásady pracovněprávních vztahů [§1a odst. 1 písm. a) zákoníku práce]. Sejmutí této povinnosti ze zaměstnavatele s odůvodněním, že nemá přístup k prostorám, kde zaměstnanec práci mimo pracoviště vykonává, a nemůže tak dohlížet na výkon práce, nelze považovat za relevantní, neboť intenzita nutnosti dohledu nad výkonem práce je dána především mírou samostatnosti a odpovědnosti každého jednotlivého zaměstnance a nastavením kontrolních mechanismů zaměstnavatele, které se s místem výkonu práce buď nemění (typicky při kancelářské práci, kdy zaměstnanec pracuje sám na počítači, bude míra dohledu, resp. kontroly, stejná na pracovišti zaměstnavatele jako mimo něj), anebo které je potřeba uzpůsobit výkonu práce z domu (například následná kontrola výstupů na místo kontroly průběžné). Zaměstnavatel by měl být schopný případné porušení povinností zaměstnance prokázat i bez možnosti fyzického dohledu, který ani na pracovišti zaměstnavatele nemůže být vždy neustálý. Pokud je potřeba nad zaměstnancem v průběhu jeho pracovní činnosti vykonávat neustálý dohled (jedná se např. o mechanika, který se zaučuje) není zkrátka možné, aby pracoval sám z domu, neboť tomu jeho schopnosti neodpovídají. Zde se dostáváme k navrhovanému stanovení povinnosti zaměstnavatele umožnit práci z domu určitým kategoriím osob (těhotné ženy, osoby pečující o dítě), ledaže z povahy vykonávané práce vyplývá, že tato nemůže být vykonávána mimo pracoviště nebo to není z provozních důvodů možné. Tento poměrně neurčitý okruh výjimek z povinnosti zaměstnavatele práci z domu umožnit by měl být blíže rozveden alespoň v důvodové zprávě, aby bylo zřejmé, že se vztahuje například právě i na případy, kdy práci zaměstnanec není objektivně schopen sám vykonávat, a to nejen z důvodu povahy práce samotné, ale i z důvodu na straně zaměstnance.

6. Pokud jde o navržený § 317 odst. 1 zákoníku práce, vláda uvádí, že jde-li o podstatnou náležitost pracovní smlouvy, nelze se na výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele dohodnout ústně. Pokud jde o možnou výpověď dohody, mělo by být ponecháno na stranách pracovního poměru, zda si vůbec možnost výpovědi sjednají, popřípadě jak dlouhá by výpovědní doba měla být. Nepochybně by měla být dána možnost sjednat si výpovědní dobu delší než 14 dnů, pokud to smluvním stranám vyhovuje. V každém případě je však třeba, aby výpověď byla písemná. V opačném případě se jedna nebo

druhá strana mohou dostat do důkazní nouze. To tím spíše platí, pokud zaměstnavatel v důsledku porušení povinností zaměstnancem uplatní výpovědní dobu v délce 48 hodin. V případě, že své povinnosti nebude plnit zaměstnavatel, zaměstnanec takovou možnost nemá, což je v rozporu se zásadou zvláštní zákonné ochrany zaměstnance, neboť dochází k neodůvodněnému zvýhodnění zaměstnavatele na úkor zaměstnance. Považovat práci konanou mimo pracoviště zaměstnavatele za výhodu není, zejména v situaci, kdy je na ní dán zájem zaměstnavatele (například při nařízení takové práce zaměstnanci), podle vlády adekvátní.

Na rozdíl od právní úpravy sdíleného pracovního místa (viz § 317a zákoníku práce) z návrhu nevyplývá, resp. pouze je to v důvodové zprávě naznačeno, že po ukončení práce mimo pracoviště zaměstnavatele se zaměstnanec vrací do standardního pracovního režimu (tj. na pracoviště zaměstnavatele, který mu rozvrhuje předem pracovní dobu do směn), což je závažný nedostatek návrhu.

Specifickou úpravu výpovědních dob lze chápat jako *lex specialis* k právní úpravě výpovědi podle § 50 a násl. zákoníku práce (nejen délkou výpovědní doby, ale také absencí zákonného důvodu podání výpovědi ze strany zaměstnavatele), což je zcela nepřijatelné. V případě, že by pracovněprávní vztah skutečně neskončil po ukončení práce mimo pracoviště zaměstnavatele, tak výpovědní doba v délce 48 hodin je příliš krátká na to, aby zaměstnavatel bez porušení zákoníku práce splnil svou povinnost podle § 84 zákoníku práce (seznámil zaměstnance s písemným rozvrhem pracovní doby zaměstnance alespoň 2 týdny předem).

7. Pokud jde o navržené ustanovení § 317 odst. 2 zákoníku práce, je podle vlády zcela nepřijatelné, aby zaměstnavatel ze značně neurčitě vymezených důvodů mohl zaměstnanci nařídit výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele a změnil tak bez souhlasu zaměstnance jeho místo výkonu práce.

Není jasné, kdo bude rozhodovat o tom, na jakém konkrétním místě mimo pracoviště zaměstnavatele bude tato práce konána. Není také zohledněno, že situace u některých zaměstnanců nemusí práci z domova umožňovat buď vůbec, nebo v požadované kvalitě. Pokud v jedné místnosti bydlí rodina se 3 dětmi, pak jen těžko může zaměstnanec pracovat stejně dobře, jako když není nikým vyrušován na pracovišti. Na rozdíl od navrhované úpravy v § 317 odst. 3 není v odstavci 2 téhož ustanovení uvedeno, že z vážných důvodů zaměstnanec může výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele odmítnout, ani že práci mimo pracoviště nelze nařídit v případě, že povaha práce vylučuje výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele.

Vážným provozním důvodem, proč zaměstnanec nebude moci konat práci na pracovišti zaměstnavatele, může být například rekonstrukce, nedostatečné hygienické podmínky

na pracovišti, odstávka nebo prostoj, popřípadě důsledek živelní události nebo nepříznivých povětrnostních vlivů. V těchto případech jde o překážku v práci na straně zaměstnavatele, při které přísluší zaměstnanci náhrada mzdy (§ 207 až 209 zákoníku práce).

V určitých případech může podle nyní platné právní úpravy dojít ke změně druhu práce, kdy ho lze, pokud s tím tedy zaměstnanec souhlasí, převést na jinou práci v případě prostoje a nepříznivých povětrnostních vlivů, nebo je dokonce možné zaměstnance převést na jinou práci i bez jeho souhlasu, jestliže je to třeba k odvrácení mimořádné události, živelní události nebo jiné hrozící nehody nebo k zmírnění jejich bezprostředních následků (viz § 41 odst. 4 a 5 zákoníku práce).

Tak široce pojatý zásah do smluvní volnosti stran pracovního poměru, jak jej navrhuji předkladatelé, je v rozporu se zákazem nucené práce podle čl. 9 Listiny základních práv a svobod, zásadou smluvní volnosti a autonomie vůle v soukromém právu i v rozporu se základními zásadami uvedenými v § 1a zákoníku práce.

Ve skutečně mimořádných případech, například v době účinnosti opatření k předcházení vzniku a šíření přenosných chorob nebo opatření při ohrožení veřejného zdraví nařízených příslušným orgánem podle jiného právního předpisu (například v souvislosti s opatřeními ke COVID-19) by mohlo být řešením, aby zaměstnavatel mohl zaměstnanci nařídit výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele, jestliže to sjednaný druh práce umožňuje, a zaměstnanec by měl právo na výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele, jestliže to sjednaný druh práce a provozní důvody zaměstnavatele umožňují.

Šlo by o vyváženou právní úpravu reagující na mimořádný stav, nouzový stav a podobné situace upravené jinými zákony. Na konkrétním místě, kde bude práce konána, by se měli zaměstnavatel a zaměstnanec dohodnout. Slovenská právní úprava používá pojem „domácnost zaměstnance“, přičemž domácností se rozumí dohodnuté místo výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele.

Taková úprava by však měla být připravena jako vládní návrh zákona s tím, že by prošla řádným připomínkovým řízením.

8. Pokud jde o navržený § 317 odst. 3 zákoníku práce, u osob uvedených v § 237 až 241 zákoníku práce, pro které platí zvláštní pracovní podmínky, resp. vyšší míra ochrany, se navrhuje, aby zaměstnavatel byl povinen vyhovět žádosti těchto osob o výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele alespoň v rozsahu poloviny týdenní pracovní doby. Je nutné upřesnit, co je míněno spojením „polovina týdenní pracovní doby“ – tj., zda se bude vycházet ze stanovené týdenní pracovní doby (§ 79 zákoníku práce) nebo ze sjednané kratší týdenní pracovní doby (§ 80 zákoníku práce).

Návrh se dotýká úpravy směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 ze dne 20. června 2019 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU, kterou jsou povinny členské státy transponovat do právních řádů do 2. srpna 2022, a to konkrétně čl. 9 ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. f), podle kterých zaměstnanci pečující o děti do věku nejméně 8 let a další pečující osoby mohou žádat o pružné uspořádání pracovní doby, tj. zejména o práci na dálku, pružné rozvržení pracovní doby nebo o kratší pracovní dobu. Zaměstnavatelé jsou povinni na takové žádosti v přiměřeném čase odpovědět a odůvodnit případné zamítnutí nebo odložení žádosti.

Navržená úprava ale konceptu předmětné směrnice neodpovídá, tudíž by v následujícím roce musela být právní úprava zcela nekonceptně opět novelizována.

9. Pokud jde o návrh § 317 odst. 4 až 7 zákoníku práce, pak tyto odstavce opisují právní úpravu § 317 tak, jak jej navrhoval vládní návrh novely zákoníku práce v roce 2016 (sněmovní tisk č. 903). Tento návrh byl v rámci mezirezortního připomínkového řízení odmítán mnohými resorty, poté nebyl podpořen ani sociálními partnery a následně nebylo dokončeno projednání Poslaneckou sněmovnou, a tudíž nikdy nevstoupil v planost.

Zdůrazňuje se, že povinnosti hradit náklady, které zaměstnanci prokazatelně vzniknou při výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele, platí i nyní podle aktuální úpravy zákoníku práce. K možnosti poskytnout náhradu formou paušálu je třeba uvést, že je nutné zvážit souvislosti se zákonem č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého není umožněno paušalizovat náklady na povinná plnění zaměstnavatele na vytváření a dodržování pracovních podmínek pro výkon práce stanovené právním předpisem – jako je např. plnění typu – náklady na vytápění, elektrickou energii, telekomunikační služby včetně internetového připojení (k této problematice existuje stanovisko koordinačního výboru Generálního finančního ředitelství).

Dále v odstavci 7 výše uvedeného ustanovení není zřejmý obsah pojmu „výjimečnost“, zda se jedná o práci jednou za rok, měsíc či týden. Vyloučení zaměstnanců pracujících na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr zavádí neodůvodněnou diskriminaci těchto zaměstnanců, odporující podmínkám závislé práce v § 2 odst. 2 zákoníku práce (výkon práce na náklady zaměstnavatele). Dále vláda upozorňuje na nejasnost např. ve spojitosti s odstavcem 6 písm. b) – zaměstnanec, který vykonává práci mimo pracoviště zaměstnavatele jen výjimečně nebo na dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr, není dle tohoto odstavce povinen počínat si tak, aby chránil data a údaje související s výkonem jeho práce.

Zároveň se upozorňuje na úplnou absenci odůvodnění odstavce 7 ve zvláštní části důvodové zprávy.

10. Pokud jde o navržený § 317 odst. 9 zákoníku práce, zavádí se jím nová pravidla pro možnost nařizování práce v době od 20:00 hod. do 6:00 hod., o sobotách, nedělích a po dobu svátků, která je závislá na tom, zda „z povahy práce vyplývá nezbytnost práci v této době nařizovat“. Taková právní úprava je však nesystematická, nedůvodně rozdílná pro zaměstnance pracující z domova a zcela opomíjí právní úpravu § 91 a 93 zákoníku práce, se kterou by byla jen obtížně slučitelná, kdy na tuto úpravu nenavazuje. Zároveň je použit pojem „nezbytnost vyplývající z povahy práce“, který je značně nejasný. Problematika nařizování práce ve dnech pracovního klidu je zákoníkem práce upravena, a pokud by měla být její pravidla změněna, je nutné, aby se vycházelo ze stávající právní úpravy a pojmů v ní používaných. Navržená právní úprava též nesystematicky zasahuje do možnosti zaměstnavatele nařizovat práci přesčas, resp. působí výkladové problémy v tom smyslu, zda lze zaměstnanci pracujícímu mimo pracoviště zaměstnavatele práci přesčas vůbec nařídít. Lze mít za to, že i zaměstnancům pracujícím z domova práci přesčas nařídít lze. Zde by však zřejmě bylo nutno splnit nejen dosavadní pravidla pro nařizování práce přesčas, ale i zároveň uplatnit omezení nově stanovená, což lze považovat minimálně za velmi nepřehledné a pro zaměstnavatele významně omezující.

Odůvodnění „nadměrným obklopením technologiemi“ a tzv. právem odpojit se stanovením tzv. doby „vypnutí“ je pochopitelné, avšak mělo by se jednat o dobu tzv. osobního volna zaměstnance, tedy dobu, která není pracovní dobou [tzn., jednalo by se o dobu odpočinku zaměstnance – viz § 78 odst. 1 písm. b) zákoníku práce], což nelze zaměňovat s rozvržením pracovní doby.

Ve vztahu k nerovnoměrně rozvržené pracovní době je návrh nedomyšlený, neboť je připraven pro zaměstnance, kteří obvykle pracují od pondělí do pátku, nikoli pro zaměstnance, jejichž rozvržení je jiné, např. nerovnoměrné. Např. pracovníci call center nebo krizových linek mohou pracovat z domova i o sobotách, nedělích a svátcích a mohou pracovat i v nepřetržitém provozu zaměstnavatele. Vláda neshledává důvod, proč by taková práce z domova měla být omezována.

Podle názoru vlády se také jedná o další příklad zavedení diskriminace skupin zaměstnanců. První část věty uvedeného ustanovení je nadbytečná (když si zaměstnanec nerozvrhuje pracovní dobu sám, platí standardní úprava pracovní doby dle části čtvrté zákoníku práce) a druhá část věty s „právem odpojit se“ nemá nic společného (tak, jak se to uvádí v důvodové zprávě). Není tady věčný důvod pro zvýhodnění zaměstnanců, kterým je umožněna práce mimo pracoviště

zaměstnavatele, při jejich rozvrhování pracovní doby nebo nařizování práce přesčas v určitém časovém rozmezí během dne nebo určitých dnech v týdnu. Navíc je paradoxní, že na druhou stranu návrh znevýhodňuje tyto zaměstnance tak, že jim zamezuje čerpat den svátku s náhradou mzdy, kdy tito zaměstnanci si budou dny svátku tzv. napracovávat [naplní svou týdenní pracovní dobou skutečným výkonem práce, a nikoliv právní fikcí ve smyslu § 348 odst. 1 písm. d) zákoníku práce].

11. Pokud jde o navržený § 317 odst. 10 zákoníku práce, ten by podle názoru vlády bylo nutno zúžit pouze na zaměstnance, kteří si sami rozvrhují pracovní dobu. Zároveň se upozorňuje na úplnou absenci odůvodnění ve zvláštní části důvodové zprávy.
12. Pokud jde o navržený § 317 odst. 11 zákoníku práce, s ohledem na podrobnosti, s níž jsou některé nové povinnosti zaměstnavatele navrhovány (např. ochrana proti izolaci zaměstnance pracujícího z domova), je podle vlády zcela neproporcionální, s jakou stručností je pojata oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Hlásit pracovní úraz je jen jedna z řady povinností, která je na tomto úseku dána (a nutno dodat bez ohledu na navrhovanou větu), protože oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci není nijak v případě výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele, vyloučena.

Z formulace odstavce 11 vyplývá, že ustanovení tohoto zákona týkající se bezpečnosti práce se použijí „přiměřeně“. Toto vymezení nemůže vláda za žádných okolností akceptovat. Použití neurčitého výrazu „přiměřeně“ jde zcela jistě proti smyslu a významu pracovněprávní úpravy. Uvedené vymezení je zcela nejasné a nedostatečné, není zřejmé, jaká ustanovení, resp. jaké povinnosti v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci bude možnost po zaměstnavateli vyžadovat, jaké povinnosti může přenést na svého zaměstnance, kterých povinností se nemůže zprostit.