**Připomínky k návrhu zákona o zaměstnanosti a návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zaměstnanosti**

**I. Obecně k oběma návrhům zákonů:**

I když AKV považuje novou právní úpravu zaměstnanosti za potřebnou, zastáváme názor, že její příprava byla zbytečně uspěchána, a to z důvodů více politických, než legislativních. Považujeme za nešťastné, že zákon o zaměstnanosti není připravován v kontextu s přípravou nového zákoníku práce. Přitom z hlediska koncepčního je účelné, aby budoucí rekodifikace pracovního práva byla vyjádřena jednak novým kodexem práce (zákoníkem práce), zahrnujícím převážně normy soukromoprávní, a jednak zákonem o zaměstnanosti (popřípadě též samostatným zákonem o inspekci práce), zahrnujícím normy veřejnoprávní. Urychlování přijetí zákona o zaměstnanosti bude mít za následek, že jej bude zřejmě nutné zásadně novelizovat v souvislosti s přijetím nového zákoníku práce.

Odhlédneme-li od výše uvedeného koncepčního přístupu, považujeme za zásadní nedostatky nové navrhované právní úpravy:

1. skutečnost, že i napříště se předpokládá zachování dvou zákonů o zaměstnanosti, byť zákon č. 9/1991 Sb. by napříště měl být předpisem pouze kompetenčním. Podle našeho názoru není žádný věcný důvod pro to, aby tento dualismus nadále pokračoval, jestliže je přistupováno ke zcela nové právní úpravě zaměstnanosti. V obou případech jde o veřejnoprávní úpravu, a proto i kompetence státních orgánů na úseku zaměstnanosti by měly být zahrnuty do jednoho zákona.
2. Ačkoliv má být do konce roku 2002 zpracován návrh zákona o inspekci práce, navrhovaná právní úprava není s těmito pracemi zkoordinována a dokonce přebírá ustanovení o kontrolní činnosti ze zákona č. 9/1991 Sb., a to v zásadě v nynější podobě – přesto, že při zřízení nové inspekce práce budou muset být tato ustanovení zrušena.
3. V části páté návrhu zákona o zaměstnanosti, upravující aktivní politiku zaměstnanosti je volen centralistický model, založený na tom, že různé příspěvky či dotace zaměstnavatelům budou poskytovány podle prováděcích předpisů MPSV z prostředků státního rozpočtu. Domníváme se, že by bylo vhodné přenést těžiště iniciativy na jednotlivé kraje a stanovit na základě ust. § 29 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, že provádění aktivní politiky zaměstnanosti, pokud jde o příspěvky a dotace zaměstnavatelům, je v přenesené působnosti krajů.
4. Návrh není v některých konkrétních ustanoveních dostatečně sladěn se zákoníkem práce, jemuž přísluší regulace individuálních a kolektivních pracovněprávních vztahů. To se týká zejména řešení dočasného přidělení zaměstnance k výkonu práce u jiného zaměstnavatele prostřednictvím personálních agentur (viz k tomu naše připomínky k příslušným ustanovením navrhovaných zákonů). Máme však obavu, že tato záležitost je natolik zásadní a vyžaduje zevrubnou diskusi odborníků, že bude velice obtížné najít odpovídající řešení v rámci uměle urychlovaného procesu přípravy nového zákona o zaměstnanosti.

**Ze všech uvedených důvodů doporučujeme navrhovanou novou právní úpravu časově odložit a skloubit jí s přípravou nového zákoníku práce. Tuto připomínku považujeme za zásadní.**

**II. Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona o zaměstnanosti:**

K § 7 – v odstavci 1 písmenu c) doporučujeme text nahradit formulací “neodpovídají dobrým mravům”. Pojem “pravidla slušnosti a občanského soužití” je použit nynějším zákoníkem práce, nicméně pro budoucí právní úpravu lze předpokládat jeho nahrazení pojmem “dobré mravy”, který již nyní používá občanský zákoník. Stejnou změnu je účelné provést v odst. 2 a též v § 43.

K § 8 odst. 3 – v textu doporučujeme za slovy “obdobnou činností” vypustit slova “při podnikání”. Podnikání je totiž právně definováno v § 2 obchodního zákoníku jako soustavná činnost, prováděná mimo jiné za účelem dosažení zisku. Přitom povinnosti podle navrhovaného § 8 zákona se vztahují – tak jako nyní ustanovení § 1 odst. 6 zákona č. 1/1991 Sb. v platném znění – na všechny zaměstnavatele bez ohledu na to, zda jejich činnost směřuje k dosažení zisku či nikoliv. Vztahuje se tedy například i na příspěvkové organizace v odvětví školství, zdravotnictví a na jiných úsecích veřejných služeb. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 16 odst. 2 – principiálně nelze souhlasit s generálním vyjmutím předávání osobních údajů do zahraničí za účelem zprostředkování zaměstnání z režimu § 27 zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů. Jestliže tomuto režimu podléhá například předávání osobních údajů o zaměstnancích v rámci nadnárodních koncernů (Volkswagen, General Motors apod.), tj. v případech, kdy již jde o zaměstnance, není naprosto žádný věcný důvod pro opuštění tohoto režimu při pouhém zprostředkování zaměstnání. Ustanovení by proto mělo být formulováno tak, že při předávání osobních údajů pro účely zprostředkování zaměstnání do zahraničí se postupuje podle zvláštního zákona (zákona o ochraně osobních údajů). Lze připustit výjimku, že při předávání údajů do států, jejichž právní úprava odpovídá požadavkům zvláštního zákona (č. 101/2000 Sb.) se nevyžaduje povolení Úřadu pro ochranu osobních údajů (jde o tzv. bezpečné země). I to však je značná benevolence oproti obecným požadavkům na ochranu osobních dat. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 17 odst. 1 – ve výčtu jednotlivých žádostí právnických nebo fyzických osob doporučujeme na prvním místě uvést žádost o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání na území ĆR a předřadit ji tak před žádosti, týkající se zprostředkování zaměstnání cizincům nebo zprostředkování do zahraničí. Zprostředkování na území ČR bude bezpochyby nejfrekventovanější agendou příslušných agentur a mělo by být proto uvedeno na prvém místě.

K § 17 odst. 4 – tečku na konci poslední věty doporučujeme nahradit středníkem a za ním doplnit slova: “to neplatí, jde-li o občana Slovenské republiky”. Domníváme se, že by bylo zbytečným mrháním práce příslušných úřadů provádění pohovorů k prokázání znalosti češtiny u občanů země, jejíž jazyk je v českém prostředí naprosto srozumitelný.

K § 17 odst. 10 – na konci textu doporučujeme doplnit slova: “nebo nejde-li o doklad v jazyce slovenském”. Zdůvodnění tohoto návrhu je totožné s předchozím – požadování ověřeného překladu ze slovenštiny do češtiny by bylo zbytečným zatěžováním občanů.

K § 21 odst. 3 až 5 – AKV vítá legalizaci zaměstnávání fyzických osob agenturami práce s tím, že jsou tito zaměstnanci dočasně přidělováni k výkonu práce u jiných zaměstnavatelů (uživatelů). Jak jsme již uvedli v části I tohoto stanoviska, považujeme za nutné sladit navrhovanou úpravu s právní úpravou, obsaženou v zákoníku práce (§ 38 odst. 4) a rovněž v prováděcím nařízení vlády k ZP (§ 2 nařízení vlády č. 108/1994 Sb.). Nepovažujeme za správné, aby obsah dohody o dočasném přidělení, uzavírané mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem upravoval samostatně pro daný účel zákon o zaměstnanosti. V tomto případě jde o průnik veřejnoprávní úpravy do oblasti práva soukromého a do individuálních pracovních vztahů, což je doménou zákoníku práce. Zákon o zaměstnanosti by tedy měl na tuto úpravu pouze odkazovat a neměl by jí přebírat (opakovat), přičemž by měl pouze obsahovat případné odchylky. Protože institut dohody o dočasném přidělení je upraven v uvedených ustanovení § 38 odst. 4 ZP a § 2 nařízení vlády č. 108/1994 Sb., přičemž právní úprava obsažená v těchto ustanoveních byla do návrhu zákona o zaměstnanosti převzata jen zčásti, mohly by vznikat právní pochybnosti o obsahu subjektivních práv a povinností. Kategoricky je nutné vyjít z toho, že dočasné přidělení je součástí vztahů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a je tudíž regulováno zákoníkem práce. Jednou z potřebných odchylek oproti obecnému režimu dočasného přidělení by mělo být pravidlo, že lékařské preventivné prohlídky pro dočasně přidělené zaměstnance provádí zařízení, poskytující závodní preventivní péči pro uživatele. Dále viz naše připomínka k nutnosti novely zákoníku práce, uvedená v části III tohoto stanoviska. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 21 odst. 6 – tento návrh považujeme za principiálně správný a vyjadřujeme mu podporu. V současnosti je zásadním problémem při dočasném přidělování zaměstnanců prostřednictvím personálních agentur skutečnost, že často pracují v nerovných mzdových a dalších pracovních podmínkách ve srovnání se zaměstnanci uživatele. Doporučujeme však na konci odstavce doplnit větu: “Dočasně přiděleným zaměstnancům vznikají pracovněprávní nároky z kolektivních smluv, závazných pro uživatele, s výjimkou nároků, podmíněných délkou trvání pracovního poměru u zaměstnavatele”. Domníváme se, že by toto pravidlo významně a účelně modifikovalo předchozí obsah odstavce v tom směru, že pokud jde o pracovněprávní nároky, sjednané v kolektivních smlouvách, vznikaly by dočasně přiděleným zaměstnancům přímo – nebylo by tedy nutné porovnávat, zda jejich pracovní či mzdové podmínky jsou horší či nikoliv. Je nutné vycházet z toho, že odborové organizace uzavírající kolektivní smlouvu u zaměstnavatele (uživatele) mohou také sdružovat a zastupovat zaměstnance agentur práce. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 21 odst. 8 – jde zřejmě o formulační omyl – v celém ustanovení nejde o zprostředkování práce, ale o dočasné přidělování zaměstnanců. Zmocnění pro vládu by proto mělo být formulováno ve vztahu k možnému omezení dočasného přidělování prostřednictvím agentur práce.

K § 27 a 31 – za slovy “osobní údaje” doporučujeme vložit závorku: “(§ 148 odst. 1)”. Zákon je dosti rozsáhlý a nemusí být proto zřejmé, že je ve zvláštním ustanovení vymezeno, co je pro účely zákona považováno za osobní údaj. Z důvodů úspornosti textu doporučujeme zvážit sloučení obsahu § 27 a 31 odst. 1 do jednoho ustanovení, které by se týkalo jak zájemců, tak i uchazečů o zaměstnání (mohlo by být zařazeno za § 25).

K § 37 odst. 2 – v písmenu e) doporučujeme upřesnit, že uchazeč nepřebírá opakovaně poštovní zásilky .......... . Domníváme se, že pouze uvedení množného čísla nemusí být výkladově zcela jednoznačné, přičemž je namístě, aby jednotlivé nepřevzetí zásilky (které může být nahodilé) nemělo negativní důsledky pro uchazeče.

K § 40 – první větu navrhujeme formulovat takto: “Zaměstnavatel může oznámit příslušnému úřadu práce volné pracovní místo a jeho charakteristiku; jestliže zaměstnavatel oznámil volné pracovní místo, je povinen nejpozději do pěti kalendářních dnů oznámit úřadu práce i obsazení tohoto místa”. Podle našeho názoru je nepřijatelné stanovovat zaměstnavatelům povinnost hlásit státním orgánům volná pracovní místa. Výběr zaměstnanců je výlučně jejich záležitostí a je proto správné jim ponechat na zvážení, kdy sami chtějí úřadu práce oznámit, že mají zájem o doporučení zájemců či uchazečů o zaměstnání těmito úřady. Zaměstnavatelé, kteří mají volná pracovní místa často sami volí vlastní prostředky k jejich obsazení, včetně například nabídky dříve propuštěným zaměstnancům. Zájemci či uchazeči o zaměstnání, kteří dostali od úřadu práce doporučení ucházet se u určitého zaměstnavatele o pracovní zařazení proto často chodí s nepořízenou. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 44 a následujícím – navrhujeme změnu terminologie takto: namísto pojmu “hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání” zavést pojem “podpora v nezaměstnanosti”. Pojem “hmotné zabezpečení” užívat jen při rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání, tak jak je navrhován. Tato terminologická změna lépe odliší oba okruhy peněžitých dávek a bude také lépe korespondovat se zvyklostmi v jiných zemích i s obecným pojetím zabezpečení v nezaměstnanosti. **Tato připomínka je zásadní;**

- nepovažujeme za správné, že návrh nového zákona nepřebírá právní úpravu, obsaženou v nynějším ust. § 14 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Navrhujeme proto zařadit nový § o vyloučení nároku na podporu v nezaměstnanosti v případě, kdy zaměstnanec v posledních 6 měsících opětovně ukončil zaměstnání sám bez vážných důvodů nebo s ním bylo ukončeno pro porušování povinností, vyplývajících ze zaměstnání /§ 46 odst. 1 písm. f) a § 53 ZP/ - nemusely by však být uváděny neuspokojivé pracovní výsledky, protože tento výpovědní důvod /§ 46 odst. 1 písm. e) ZP/ není podmíněn zaviněním zaměstnance. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 58 odst. 2 – doporučujeme vypustit text, začínající slovy: “po odečtení zálohy na daň z příjmu .......” až do konce odstavce. Dále v poznámce 21 odkázat též na § 275 odst. 3 zákoníku práce. Způsob výpočtu průměrného měsíčního čistého výdělku totiž dostatečným způsobem upravuje uvedené ustanovení zákoníku práce a není proto účelné tuto právní úpravu opisovat – navíc text je oproti zmíněnému ustanovení ZP zjednodušený a tudíž nepřesný. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 81 odst. 6 – na konci druhé věty před slova “zvláštními právními předpisy” doporučujeme doplnit slova “zákoníkem práce nebo”. Zákon o zaměstnanosti jako předpis pracovněprávní by měl vždy vycházet z toho, že zákoník práce je obecným kodexem pracovního práva (nic na tom nemění skutečnost, že návrh zákona o zaměstnanosti, obdobně jako nynější zákon, nestanoví, že pokud tento zákon nestanoví jinak, uplatňují se na příslušené právní vztahy ustanovení zákoníku práce). Je tedy správné odkazovat přímo na zákoník práce. Zvláštním právním předpisem pro daný účel může být zejména zákon č.475/2001 Sb.

K § 82 a 83 – v § 82 písm. b) navrhujeme vypustit slova “spolu s lékařem závodní preventivní péče”. Je nutné respektovat, že zařízení ZPP je ve smluvním vztahu k zaměstnavateli a jeho povinnosti při poskytování součinnosti zaměstnavateli jsou dány příslušnou smlouvou. Úřad práce není k zařízení závodní preventivní péče v žádném právním vztahu a je proto nesprávné vytvářet konstrukci, že na jedné straně působí úřad práce spolu s lékařem ZPP a na straně druhé je zaměstnavatel. Naopak v § 83 písm. c) doporučujeme za slova “rozšiřovat podle svých podmínek” vsunout slova “a ve spolupráci s lékařem závodní preventivní péče”. V tomto případě jde o plnění povinností zaměstnavatele při němž je účelná spolupráce se ZPP. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 84 odst. 3 – ve druhé větě navrhujeme vypustit slova “a pracovní neschopnosti, za nichž jsou poskytovány dávky nemocenského pojištění”. Z hlediska pracovněprávního jde o systémově nesprávné označení, neboť pracovní neschopnost pro nemoc či úraz je překážkou v práci ve smyslu ustanovení § 127 ZP. Spojka “a” je v daném případě právně nesprávná. Konec druhé věty doporučujeme formulovat takto: “...... zaměstnance pracujícího na plnou pracovní dobu, stanovenou zákoníkem práce nebo na jeho základě, popřípadě zvláštními právními předpisy”. Poznámka 13 by měla být uvedena na konci této věty (zvažte v ní odkaz nejen na § 83a ZP, ale též na zákon č. 475/2001 Sb.). Tento náš návrh vychází nejen z argumentace, uvedené již v poznámce k § 81 odst. 6, ale také z toho, že délka stanovené týdenní pracovní doby může být stanovena podle ust. § 83a odst. 3 a 4 ZP jinými způsoby než přímo zákonem, mimo jiné kolektivní smlouvou, respektive vnitřním předpisem. **Tyto připomínky jsou zásadní.**

K § 112 odst. 1 – třetí větu doporučujeme ukončit za slovy “úřadem práce a zaměstnavatelem”. Zbytek věty by měl být vypuštěn a nahrazen touto samostatnou větou: “Právní vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem se řídí ustanoveními zákoníku práce, upravujícími zvyšování kvalifikace”. Měla by být uvedena poznámka s odkazem pod čáru na ust. § 142b a § 143 ZP. Důvodem pro tento návrh je skutečnost, že dohody o rekvalifikaci, jejichž uzavírání mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem požaduje nynější ust. § 11 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a ust. § 6 vyhlášky č. 21/1991 Sb., nepřinášejí pro zaměstnavatele (a vlastně ani pro zaměstnance) žádné garance pro dobu po ukončení rekvalifikace. Protože je rekvalifikace svojí věcnou povahou v zásadě zvyšováním kvalifikace (jejím získáváním nebo rozšiřováním) upraveným zákoníkem práce, je také správné, aby byly uzavírány dohody podle ust. § 143 ZP, které zaměstnavateli garantují návratnost vložených prostředků. **Tato připomínka je zásadní.**

K § 125 odst. 2 – text odstavce formulovat takto: “Orgány kontroly jsou rovněž oprávněny kontrolovat dodržování kolektivních smluv a vnitřních předpisů33) v částech, ve kterých mohou být upraveny individuální nároky zaměstnanců, vyplývající z pracovněprávních předpisů.” Nejde totiž jen o případy, kdy mohou být pracovněprávní nároky upraveny výhodněji oproti právním normám, ale rovněž když mohou být upraveny pro zaměstnance méně výhodně (typicky např. dle § 12 odst. 6 zákona č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách, v platném znění) nebo jde-li o úpravu v rámci rozpětí sazeb stanovených právním předpisem (viz např. § 5 odst. 1 a 2 uvedeného zákona). **Tato připomínka je zásadní.**

K § 140 – výše pokut je nepřiměřeně nízká ve vztahu k sankcím, které obsahují jiné zákony. Například podle ust. § 92 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví může být zaměstnavateli za nesplnění nebo porušení povinností k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu závodní preventivní péče uložena pokuta do výše 2 milionů korun. Podle ust. § 46 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů může být správci či zpracovateli za porušení povinností, stanovených zákonem uložena pokuta do výše 10 milionů Kč. Podle našeho názoru je povinností státu zabezpečit, aby sankce ukládané státními orgány byly stanoveny v patřičných proporcích a relacích. Výše pokuty maximálně do 250 tisíc Kč za porušení pracovněprávních předpisů (to je ve výši, která platí od roku 1991) by tak vyjadřovala, že stát považuje porušování pracovněprávních předpisů za méně závažné, než je porušování jiných právních norem. To je systémově nepřijatelné. Navrhujeme proto výši pokut uvést do souladu se sankcemi, upravenými jinými zákony, například tak, že by pokuta mohla být udělena do výše 2 milionů Kč a při opětovném porušení povinnosti do výše 10 milionů Kč. Přiměřeně by měla být upravena i pokuta, navržená ve větě druhé. **Tato připomínka je zásadní.**

**III. Připomínky k jednotlivým částem zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zaměstnanosti:**

K části druhé – do zákoníku práce doporučujeme v souvislosti s navrženým ustanovením § 12 a § 21 zákona o zaměstnanosti (dočasné přidělování zaměstnanců k výkonu práce u jiného zaměstnavatele prostřednictvím agentur práce) doplnit dvě nová ustanovení, a to:

1. do § 18 ZP nový odstavec 4, který by stanovil, že se předchozí odstavce (tohoto paragrafu) nepoužijí ve vztahu k zaměstnancům, kteří jsou agenturou práce podle zvláštního zákona (§ 12 zákona o zaměstnanosti) dočasně přiděleni k výkonu práce k jinému zaměstnavateli. Tito zaměstnanci by měli mít právo na informace a projednání v přiměřeném rozsahu u zaměstnavatele, k němuž jsou dočasně přiděleni. Tento návrh vychází ze skutečnosti, že agentura práce jako zaměstnavatel je sotva schopna vůči svým zaměstnancům, které dočasně přiděluje k jiným zaměstnavatelům, plnit povinnosti při realizaci práva zaměstnanců na informace a projednání – koneckonců zaměstnance interní poměry agentury ani příliš nezajímají. Naopak, pro tyto zaměstnance jsou důležité informace, týkající se uživatele, k němuž jsou dočasně přiděleni. **Tato připomínka je zásadní.**
2. Nový § 34, který by řešil odchylky v individuálních pracovních vztazích zaměstnanců, dočasně přidělených k výkonu práce k jinému zaměstnavateli prostřednictvím agentury práce. Zejména je účelné stanovit, že pracovní poměr může být sjednán na dobu určitou, která by byla vymezena dobou dočasného přidělení, respektive dobou platnosti smlouvy mezi agenturou práce a uživatelem o dočasném přidělování zaměstnanců (dobou trvání obchodního kontraktu). Agentura totiž ztěží může přijímat zaměstnance do pracovního poměru, jestliže nebude mít zajištěno jejich zaměstnání prostřednictvím smluvních vztahů s odběrateli. Dále by mělo být stanoveno, že pracovní smlouva může být formálně i obsahově sloučena s dohodou o dočasném přidělení zaměstnance. Pro agenturu práce je totiž zásadní uzavření dohody o dočasném přidělení, protože na základě samé pracovní smlouvy nemůže zaměstnance zaměstnávat (sama příslušné činnosti neprovozuje). **Tato připomínka je zásadní.**

K části sedmé – znovu připomínáme náš názor, uvedený v části I tohoto stanoviska, že by zbývající text zákona č. 9/1991 Sb. měl být zahrnut do zákona o zaměstnanosti. Jako částečné řešení, pokud by tento návrh nebyl akceptován, navrhujeme změnit název zákona takto: “Zákon č. 9/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti”. Z názvu by tak bylo vypuštěno, že jde o zákon o zaměstnanosti, tj. o zákon, jemuž může být svěřena i stejná materie jako samému zákonu o zaměstnanosti. Tento zákon by se tak stal pouze kompetenčním předpisem, a to i podle svého názvu. **Tato připomínka je zásadní.**

 JUDr. Bořivoj ŠUBRT, předseda AKV

 V Praze 25. února 2002