

10.1. Zákoník práce jako delegovaný předpis

Z povahy věci vyplývá, že podstatou metody delegace v našem případě je povolání zákoníku práce k úpravě dané skutkové podstaty jiným právním předpisem. Tak činí například ustanovení § 12 zákona o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci nebo zákon o vysokých školách, který v ustanovení § 62 odst. 2 stanoví, že na studenta, který vykonává praktickou výuku a praxi, se vztahují obecné předpisy o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a pracovních podmínkách žen. V poznámce pod čarou je odkazováno na ustanovení § 132 až 138 a § 150 zákoníku práce 1965. Dále lze zmínit zákon o Českém rozhlasu,⁷⁴² který v ustanovení § 9 odst. 3 upravuje, že na generálního ředitele se vztahují ustanovení zákoníku práce, nestanoví-li tento zákon jinak; nebo ustanovení § 220 odst. 2 obchodního zákoníku, který deleguje zákoníku práce volbu členů vyjednávacího výboru zastupujících zaměstnance zúčastněných korporací a dotčených dceřiných společností a zaměstnance pracující v dotčených organizačních složkách podniku. Dalším příkladem je výkon tzv. produktivní činnosti ve smyslu ustanovení § 122 školského zákona.⁷⁴³ Školský zákon sám výkon produktivní činnosti nereguluje. Upravuje pouze hmotné zabezpečení a odměnu za produktivní činnosti. Minimální výše odměny za produktivní činnost se odvozuje od určitého procenta minimální mzdy definované pro účely výkonu závislé práce v pracovněprávních předpisech. Ustanovení § 65 odst. 3 školského zákona stanoví, že na žáky se při praktickém vyučování vztahují ustanovení zákoníku práce, která upravují pracovní dobu, bezpečnost a ochranu zdraví při práci, péči o zaměstnance a pracovní podmínky žen a mladistvých, a další předpisy o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci (např. povinnost podstoupit vstupní preventivní prohlídku).

Legislativní praxe je však bohatší a obtížně klasifikovatelná do zažitých kategorií.⁷⁴⁴ Tak existují případy, kdy zákoník práce sám sebe povolává k úpravě určitého vztahu (tzv. přímá působnost v ustanovení § 5 odst. 4 zákoníku práce v redakci do 31. 12. 2011) a zvláštní předpis tuto delegaci opakuje. Jedná se konkrétně o služební zákon.⁷⁴⁵ Služební zákon deleguje úpravu ve více než 45 ustanoveních, činí tak přitom velmi nešťastně odkazy na konkrétní ustanovení zákoníku práce. Existují však též případy, kdy zákoník práce sám vytyčuje svůj vztah ke zvláštní úpravě na principu přímé působnosti a zvláštní předpis upravuje výslovně podpůrnou působnost zákoníku práce. Tak zákoník práce v ustanovení § 5 odst. 4 stanoví, že na pracovněprávní vztahy justičních če-

⁷⁴² Zákon ČNR č. 484/1991 Sb. o Českém rozhlasu, v platném znění.

⁷⁴³ Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), v platném znění.

⁷⁴⁴ K principu delegace dle období srov. ust. § 155 zákona ČNR č. 186/1992 Sb. o služebním poměru příslušníků Policie České republiky. Dále též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 25/2005-57.

katelů, státních zástupců, právních čekatelů (...) se tento zákon vztahuje, jen pokud to výslovně stanoví nebo pokud to stanoví zvláštní právní předpisy. Zákon o soudech a soudcích upravuje vztah k zákoníku práce v případě justičních čekatelů v ustanovení § 112 odst. 3, předmětné ustanovení však vytyčuje vztah k zákoníku práce na principu subsidiarity. Stejně tak podpůrnou a nikoliv delegovanou působnost zákoníku práce upravuje zákon o státním zastupitelství v ustanovení § 18 odst. 6 u státních zástupců a v ustanovení § 33 odst. 9 u právních čekatelů. Konečně existují předpisy, které přímo stanoví, že daný pracovní či pracovněprávní vztah se řídí zákoníkem práce. Jedná se tedy o případ delegování, odkaz vlastní úpravy do zákoníku práce, ten by se ale dle úpravy obsažené v ustanovení § 5 použil při nedostatku zvláštní odchylné úpravy subsidiárně. To je případ ustanovení § 226 odst. 2 obchodního zákoníku. Je-li podle stanov podmínkou členství též pracovní vztah člena k družstvu, mohou stanovy obsahovat úpravu tohoto vztahu. Tato úprava však nesmí odporovat pracovněprávním předpisům, ledaže úprava je pro člena výhodnější. Není-li zvláštní úpravy ve stanovách, platí dle předmětného ustanovení obchodního zákoníku přímo pracovněprávní předpisy. Stejně tak ustanovení § 1a odst. 4 zákona o finančním arbitrovi⁷⁴⁶ stanoví, že pracovní poměr a odměňování arbitra, zástupce arbitra a dalších zaměstnanců v Kanceláři finančního arbitra se řídí zákoníkem práce; ustanovení § 28 odst. 2 notářského řádu⁷⁴⁷ upravuje, že pracovněprávní vztahy mezi notářem a jeho pracovníky se řídí zákoníkem práce; a ustanovení § 5 odst. 3 exekučního řádu reguluje, že na pracovní poměr zaměstnanců exekutora se vztahuje zvláštní právní předpis. V poznámce pod čarou je odkaz na zákoník práce 1965.

Ještě rafinovanějším ve vytyčení vztahu k zákoníku práce je zákon o hl. městě Praze.⁷⁴⁸ Funkce člena zastupitelstva hl. města Prahy je veřejnou funkcí (shodně ustanovení § 201 zákoníku práce), zákon o hl. městě Praze však nestanoví, že by byla konána v pracovním poměru. Vztah k zákoníku práce je upraven v ustanovení § 56 a 57 zákona o hl. městě Praze. Ustanovení § 57 zákona o hl. městě Praze stanoví, že na vztahy vyplývající z výkonu funkce uvolněného člena zastupitelstva hlavního města Prahy se vztahují ustanovení zákoníku práce, pokud tento zákon nestanoví jinak. Hned v další větě cit. zákon upravuje, že pro účely pracovněprávní se posuzuje odměna uvolněných členů zastupitelstva hlavního města Prahy jako příjem zaměstnanců v pracovním poměru; hlavní město Praha se posuzuje jako zaměstnavatel a uvolnění členové zastupitelstva hlavního města Prahy se posuzují jako zaměstnanci.

⁷⁴⁵ Zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, v platném znění.

⁷⁴⁶ Zákon č. 229/2002 Sb. o finančním arbitrovi, v platném znění.

⁷⁴⁷ Zákon ČNR č. 358/1992 Sb. o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

⁷⁴⁸ Zákon č. 131/2000 Sb., v platném znění.

⁷⁴⁹ Zákon č. 361/2003 Sb. o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

Předchozí ustanovení § 56 však poněkud nepatřičně přesto ukládá aplikovat zákoník práce dle obdoby, pokud jde o rozsah a pořadí srážek z odměny.

Delegace se může týkat též jiných pracovněprávních předpisů. Tak srov. ustanovení § 228 zákona o příslušnicích bezpečnostních sborů.⁷⁴⁹ Další poměrně kuriózní případ delegace je obsažen v ustanovení § 365 nového zákoníku práce, který odkazuje na ustanovení § 205d zákoník práce 1965 a další pracovněprávní předpisy.

10.2. Delegace občanského zákoníku v rozporu s principy právního státu

Jak jsme již ukázali v kapitole 7, zákoník práce 2006 se nově pokusil upravit vztah k občanskému zákoníku (občanskému právu). Předchozí zákoník práce 1965 vycházel z koncepce úplné samostatnosti a nezávislosti pracovního práva na občanském zákoníku, a cíleně tak došlo k odtržení vazby mezi občanským a pracovním právem. Občanský zákoník nebylo možno vůbec použít na pracovněprávní vztahy (maximálně na základě principu analogie) a zákoník práce 1965 proto opakoval obecné instituty občanského práva jako např. zastoupení, promlčení, počítání času atd.⁷⁵⁰

Nový zákoník práce upřednostnil delegaci, metodu, která umožňovala do značné míry zakonzervovat samostatnost pracovního práva. Předkladatel dle projevu ministra Z. Škromacha tuto metodu zvolil zejména proto, že se z hlediska uživatelského jedná o vazbu jednodušší.⁷⁵¹ Stejně se vyjádřil např. senátor M. Štěch.⁷⁵²

Počítalo se sice původně s podpůrnou působností nového občanského zákoníku, z důvodu prodlení s jeho přípravou však bylo upřednostněno dokončení zákoníku práce, byť i sám předkladatel předpokládal nutnost doprovodné novelizace zákoníku práce po přijetí nového občanského zákoníku. Urychlení prací na zákoníku práce bylo spojeno též s rozhodnutím upravit vztah k občanskému zákoníku na principu delegace jako metodě úpravy, která je pro uživatele přehlednější a jasnější.⁷⁵³ Ustanovení § 4 zákoníku práce stanovilo, že občanský zákoník se na pracovněprávní vztahy podle tohoto zákona použije jen tehdy, jestliže to zákoník práce výslovně připouští. V návaznosti na to obsahuje zákoník práce celou řadu delegačních

⁷⁴⁹ Viz komentář Drápala k heslu § 4 in Bělina, M. a kol.: Zákoník práce, str. 12.

⁷⁵¹ P ČR, PS 2006, stenoprotokol ze 48. schůze, středa 19. října 2005.

⁷⁵² Srov. projev senátora na 10. schůzi Senátu dne 29. března 2006. V podstatné části zaznělo: „V této oblasti se hodně diskutovalo, zda by neměl být zákoník práce zcela subsidiární občanskému zákoníku. Za prvé otázka k jakému, jestli míníme tomu současnému, který je předmětem změny, a ten nový zákoník, který má mít přes 2000 paragrafů, možná ještě více, vstoupí v platnost s otazníkem možná někdy kolem r. 2010, ale samozřejmě že pracovněprávní vztahy by byly velice znepráhledněny, pokud by nejdříve musel vztít uživatel do ruky občanský zákoník a poté teprve, když by to v občanském zákoníku nebylo upraveno, by dohledával v zákoníku práce. Je naprosto jasné, že by největší prospěch z toho asi měli advokáti.“ Viz <http://www.senat.cz> (Cit.: 29. 10. 2011).

ustanovení na různých místech (nejvíce pak v ustanovení § 18 a 326). Ustanovení občanského zákoníku se tak použila v rozsahu působnosti zákoníku práce pouze v těch případech, kdy to zákoník práce výslovně připouštěl.

Nepřekvapí, že princip delegace byl poměrně záhy napaden návrhem na zrušení, podaným skupinou poslanců k Ústavnímu soudu. Navrhovatelé namítali, že novým zákoníkem práce upravená koncepce delegace občanského zákoníku zakládá právní nejistotu a přináší značné aplikační problémy v důsledku neseznatelnosti a nejasnosti právních norem, odporuje zásadě tzv. kvality práva a popírá i důvěru v právo. Což zajisté zasluhuje zdůraznění, protože právě jednoduchost a srozumitelnost byly argumenty uváděné pro volbu metody delegace.⁷⁵⁴

Navrhovatelé však trvali na tom, že aplikační problémy mohou vzniknout v důsledku souběžné existence dvou jinak neprovázaných a nekorespondujících ustanovení nového zákoníku práce a občanského zákoníku, které je nutno zároveň (nikoliv subsidiárně) aplikovat v důsledku (kogentního) odkazu nového zákoníku práce. Může dokonce nastat i situace, že bez použití jiných ustanovení či zásad, na které nový zákoník práce výslovně neodkazuje (a tudíž by neměly být použity), nebude možno určitou situaci vyložit a dospět k právnímu rozhodnutí v konkrétním případě. Daná úprava pak směřuje k tomu, že pokud by soudy měly rozhodnout, budou se muset „oprostit“ od znění příslušných ustanovení nového zákoníku práce a nehlédět k němu. Ve spojení s ostatními zákazy odchýlit se od určité úpravy nového zákoníku práce pak navíc koncepce delegace zakotvená v § 4 a navazujících ustanoveních nového zákoníku práce ve svém důsledku, pokud by byla překonána nesrozumitelnost, neurčitost či protichůdnost předmětných ustanovení, vede k naprosté kogentnosti celého nového zákoníku práce, což neodpovídá ani jednotlivým ustanovením (samostatně), ani proklamovanému záměru „tvůrců“ nového zákoníku práce, a tak i legitimním očekáváním společnosti, a dokonce ani veřejnému zájmu a společenským potřebám.

Ústavní soud přisvědčil námitce navrhovatelů napadající princip delegace a ustanovení § 4 zákoníku práce zrušil. Učinil tak s následujícím odůvodněním: „Ústavní soud však neshledal princip delegace, jak byl zakotven v § 4 zákoníku práce ve vztahu k občanskému zákoníku, za souladný s principy právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Zásadně platí, že občanské právo je obecným soukromým právem (jinak řečeno: občanský zákoník je obecným soukromoprávním předpisem) subsidiárně platným vůči ostatním soukro-

⁷⁵³ PČR, PS 2002–2006, stenoprotokol z 48. schůze, středa 19. 10. 2005. Viz <http://www.psp.cz> (Cit.: 28. 10. 2011).

⁷⁵⁴ S nadsázkou lze v argumentaci zastánců i odpůrců principu delegace vidět potvrzení výroku, že není pravda, ale pouze její interpretace (Nietzsche).

⁷⁵⁵ Srov. bod 209 nálezu Pl. ÚS 83/06. Nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 byl publikován pod č. 116/2008 Sbírky zákonů.