

STANOVISKO

Českomoravské konfederace odborových svazů
k návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce

A. Obecně k návrhu

1. Českomoravská konfederace odborových svazů (dále jen „ČMKOS“) zásadně odmítá přepracovaný návrh věcného záměru zákona o stávce a výluce s ohledem na skutečnost, že úprava v něm obsažená je v rozporu s Ústavním pořádkem České republiky, směřuje k oslabení demokratického charakteru fungování sociálního dialogu, kolektivního vyjednávání a práv občanů, a tím ve svém důsledku i k oslabení demokratické správy veřejných záležitostí v České republice. Obsahuje v sobě velká politická rizika, jejichž důsledky mohou být pro celou společnost, zejména v současném krizovém období provázeném radikálními vládními reformami postihujícími široké vrstvy obyvatelstva, nepředvídatelné.

2. Navrhovaný věcný záměr zákona o stávce a výluce měl podle veřejně proklamovaného záměru vlády upravovat obecně stávky tak, aby byly pokryty zákonem případy stávek mimo kolektivní vyjednávání, tedy stávek, u nichž dosud neexistuje zákonná úprava, a u nichž se proto jejich legalita i bližší podmínky pro jejich konání odvozují z mezinárodních paktů a smluv, českých ústavních předpisů (Ústava, Listina základních práv a svobod) a judikatury Nejvyššího soudu České republiky.

3. Upravený návrh právní úpravy k tomuto cíli sice již formálně směřuje, nicméně nadále se zaměřuje především na zpřísnění právní regulace stávek a výluk konaných v rámci kolektivního vyjednávání (zejména formou administrativních obstrukcí - prokazatelný souhlas zaměstnance se stávkou, nejasné „kvórum“ pro vyhlášení stávky, předkládání jmenovitého seznamu stávkujících, prodloužení lhůt k informační povinnosti organizátora stávky, rozšíření okruhu zaměstnanců, kterým se omezuje právo na stávku o strážníky obecní policie apod.) a na nijak blíže neupřesněný, nicméně s ohledem na šíři a obsah kolektivního vyjednávání zcela marginální okruh sporů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci mimo oblast kolektivního vyjednávání, ve kterých podle povahy věci stávka, popřípadě výluka jako řešení sporu prakticky v úvahu nepřichází. To je pro ČMKOS nepřijatelné.

4. Ačkoliv z obsažené definice stávky a výluky vyplývá možnost jejich použití na oblast mimo kolektivní vyjednávání, tj. na stávky vedené odbory na obranu hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců vůči jiným subjektům (srov. např. § 320 odst. 2 až 4 zákoníku práce), včetně vlády, je vlastní obsah přepracovaného návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce cílen převážně ztížení řešení právních sporů při kolektivním vyjednávání za použití stávky. **Přepracovaný věcný záměr tak přináší především další zpřísnující úpravu procesní stránky stávky a výluky, aniž by věnoval pozornost problematice předcházení a řešení sporů jinými prostředky a především problematice stávek konaných na protest proti sociálním a hospodářským dopadům různých (zejména vládních) reforem, které nebudou směřovat primárně vůči zaměstnavateli, jak slibuje odůvodnění článku 1 přepracovaného návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce.**

5. ČMKOS spatřuje rozpor přepracovaného návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce s Ústavním pořádkem České republiky zejména v tom, že navržená právní úprava neumožňuje chránit a prosazovat hospodářské a sociální zájmy jiným skupinám osob, než zaměstnancům zaměstnavatele, u kterého působí odborová organizace, tím, že stanoví v článku 5, že jediným oprávněným subjektem k vyhlášení stávky jsou odborové organizace. Vzhledem k tomu, že stávky vyhlášené jakýmkoliv jiným subjektem, popř. jinak, než stanoví přepracovaný návrh věcného záměru zákona o stávce a výluce, budou podle navrhované úpravy nezákonné, je zřejmé, že takové řešení není ústavně konformní. V případě přijetí navrhované úpravy by nebylo možné realizovat a prosazovat hospodářské a sociální zájmy prostřednictvím těch stávek, které nejsou vyvrcholením snahy o řešení sporu mezi zaměstnavateli a zaměstnanci (studentské či organizované jinými subjekty než zaměstnanci, popř. jejich zástupci či zaměstnavateli) - i tyto stávky jsou však, jak uznává i úvodní analýza obsažená ve zpracovaném materiálu, legální. Právě tyto stávky by měla nová právní úprava upravovat, pokud by měla existovat komplexní právní úprava stávky v České republice. ČMKOS tedy spatřuje další rozpor přepracovaného návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce s Ústavním pořádkem České republiky v tom, že navržená právní úprava neumožňuje chránit a prosazovat hospodářské a sociální zájmy prostřednictvím stávky, která nesměřuje proti zaměstnavateli. ČMKOS považuje za zcela zásadní, že vyhlásit právo na stávku musí být legálně dostupné i pro jiné subjekty, než odborové organizace a že musí být umožněn výkon práva na stávku i v případě, že stávka směřuje vůči jinému subjektu, než vůči zaměstnavateli nemá-li dojít k rozporu s Listinou základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a s mezinárodními závazky České republiky.

6. ČMKOS v této souvislosti připomíná stanoviska Výboru expertů pro svobodu sdružování Správní rady Mezinárodní organizace práce (viz např. *Závěry Výboru formulované a uveřejněné ve IV. vydání Sborníku závěrů a doporučení vydaného Mezinárodním úřadem práce v Ženevě v roce 1996* - Podle bodu 489 „**Zákaz stávkových akcí, které nejsou spojeny s kolektivním sporem, jehož stranou je zaměstnanec nebo odbory, je v rozporu se zásadami svobody sdružování**“). Jde o názory a závěry respektované členskými státy Mezinárodní organizace práce i mezinárodními soudy, které poukazují na široký význam a ochranu práva na stávku při řešení sporů. **Podle bodu 481 Sborníku mohou organizace odpovědné za hájení sociálně-ekonomických práv stávky použít na podporu svého stanoviska při hledání řešení problémů, které jsou vyvolány velkými sociálními a ekonomickými trendy ve státní politice, které mají přímý dopad na její členy, zejména pokud jde o zaměstnání, sociální ochranu a životní úroveň.**

7. Revidovaný věcný záměr zákona o stávce a výluce formálně umožňuje stávkovat za splnění zákonem daných předpokladů všem fyzickým osobám (vyjma několika skupin zaměstnanců), fakticky však většinu obyvatel České republiky práva na stávku zbavuje. Možností stávkovat disponoval přitom podle stávající právní úpravy výrazně širší okruh zaměstnanců, popř. dalších osob (viz čl. 27 odst. 4 LZPS). Věcný záměr zákona o stávce a výluce tak prakticky přináší jak zásadní zúžení okruhu osob oprávněných stávkovat, tak zpřísnění procesních podmínek realizace tohoto práva. Navrhovaná právní úprava tak postrádá vedle své protiústavnosti i svůj praktický smysl, je podle názoru ČMKOS zcela zbytečná, zvyšuje administrativní zátěž na straně zaměstnavatelů i odborů, komplikuje právní regulaci a činí ji méně přehlednou a srozumitelnou pro praxi. ČMKOS zdůrazňuje, že současný právní stav je sociálními partnery akceptován, soudní judikatura v těchto věcech (stávkové právo) je

ustálená a v současné době není společenská objednávka (veřejnosti ani ekonomické praxe) na změnu stávající právní úpravy.

8. Podoba předkládané právní úpravy vede ČMKOS ke stanovisku, že navrhovanou právní úpravu nepovažuje za možnou ani potřebnou, a proto požaduje ponechat tak jako dosud, problematiku všech druhů stávek mimo oblast kolektivního vyjednávání (jednání zaměstnavatelů a zaměstnanců, či jejich zástupců) rozhodování soudů.

9. I přepracovaný návrh je tak evidentně pouze reakcí na politickou objednávku vlády vyvolanou loňskou úspěšnou stávkou zaměstnanců v dopravě (16.6.2011), která směřovala proti reformám zdravotnictví, daňového, důchodového a sociálního systému.. Tvrzení předkladatele, že jedním z cílů návrhu je „zvýšení právní jistoty ohledně vymahatelnosti práva na stávku“, je účelové. Těžko lze uvěřit, že právě v této souvislosti vláda cítila potřebu zvýšené právní jistoty, zejména zaměstnanců a zaměstnavatelů ohledně vymahatelnosti práva na stávku. Z obsahu návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce je zjevné, že je tomu právě naopak. I přes navrhovanou restriktivní regulaci nelze totiž vyloučit, že by po jejím přijetí nedošlo např. ke stávce vyhlášené jiným subjektem, než odborovou organizací, popř. ke stávce směřující vůči jinému subjektu, než vůči zaměstnavateli, která by byla napadena pro nezákonnost u soudu a jeho rozhodnutí následně u Ústavního soudu České republiky, který by s ohledem na současný Ústavní pořádek České republiky musel shledat omezení práva na konání některé z uvedených stávek za protiústavní. Nesporně by tak nedošlo ke zvýšení právní jistoty, ke snížení počtu soudních sporů o nezákonnost stávky, jak se předkladatel věcného záměru zákona o stávce a výluce mylně domnívá, ale právě naopak.

10. Účelové je i uvedení důvodu pro vypracování návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce spočívajícího ve „snížení počtu možných soudních sporů o nezákonnost stávky a lepší vymezení rozhodovacích mantinelů soudům v případě sporu o nezákonnost stávky“. Jednak navrhovaná úprava typů stávek, kde by tyto spory mohly v praxi nastat, v určité míře nepřímo vylučuje (viz výše např. bod 4. tohoto stanoviska), jednak v novém občanském zákoníku, který prosadila tatáž vláda, sleduje vláda zjevně a v důvodové zprávě to výslovně uvádí, zcela opačnou tendenci – řadu institutů záměrně upravila velmi obecně s tím, že konkrétní práva určí teprve budoucí judikatura, a to i v tak zásadních otázkách, jako je např. náhrada škody na zdraví. Když tedy vládě navýšení počtu soudních sporů a absence mantinelů pro rozhodovací činnost soudů v nepoměrně četnějších sporech, které vyvolá přijetí nového občanského zákoníku nevedí, je nelogické argumentovat úsporami na straně „soudních sporů“ ve výrazně omezeném rozsahu věcné působnosti zákona o stávce a výluce v porovnání se současnou právní úpravou i s původní verzí věcného záměru zákona o stávce a výluce.

11. Obdobně účelové je i uvedení důvodu „Snížení ekonomických dopadů stávek, které by dle navrhovaného věcného záměru zákona byly považovány za nezákonné“. Nejenže se předkladatel nepokusil doložit tyto náklady jediným číselným údajem, ale opomenul obecně známou skutečnost, že stávky v rozsahu, v jakém budou pokryty navrhovaným zákonem, jsou zcela výjimečným jevem s minimálními ekonomickými dopady, **na rozdíl od zcela destruktivních dopadů řady vládních reforem na veřejné finance, financování sociálních systémů, příjmovou situaci rodin, zdravotně postižených, zaměstnavatele apod.**, proti nimž směřovala legální stávka

organizovaná koalicí dopravních odborových svazů v loňském roce (na kterou však navrhovaná úprava dopadat nebude).

12. Zjevně účelovým je v této souvislosti i tvrzení, že je potřeba upravit výluky jako právo na kolektivní akci zaměstnavatelů. Tento právní institut je předmětem úpravy zákona o kolektivním vyjednávání, v praxi však nebyl za 20 let pravděpodobně nikdy realizován - ani v rámci zákona o kolektivním vyjednávání ani mimo něj. Právní úprava výluky tedy existuje a podle názoru ČMKOS je naprosto dostačující.

13. MPSV však původní záměr a důvod pro přijetí nové komplexní (obecné) právní úpravy práva na stávku (výluky) opustilo (tj. opustilo myšlenku vyplnění právní mezery) **a zaměřuje se ve věcném záměru především "na restriktivní precizaci" právní úpravy stávky v kolektivním vyjednávání, která má být vytržena ze zákona o kolektivním vyjednávání** - místo jednoho zákona tak bude třeba ve sporech podle zákona o kolektivním vyjednávání aplikovat při realizaci práva na stávku (výluky) dva zákony, aniž by tato samoučelná legislativní změna cokoliv zlepšila. **Je zřejmé, že předložený návrh není dostatečným věcným záměrem směřujícím k vytvoření skutečné obecné právní úpravy stávky (výluky)** z důvodů uvedených výše i z důvodů, které vyšly najevo již při diskusích v odborné skupině, kterou MPSV k diskusím o této problematice vytvořilo: bezradnost v řešení řady otázek týkajících se „jiných“ stávek či výluk než stávek a výluk při řešeních sporů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli a zejména, pokud by šlo o stávky mimo oblast vztahů mezi zaměstnanci a zaměstnavateli. Je zjevné, že předkladatel si neví rady zejména s řešením problému jiného vyhlášovatele stávky, mimo odborové organizace, ve vazbě na předpokládanou odpovědnost za škodu způsobenou nezákonnou stávkou a plněním povinností, které předložený návrh věcného záměru zákona o stávce a výluce ukládá odborové organizaci v takovém případě.

14. Jak již bylo uvedeno, z předloženého návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce je patrna snaha zpřísnit právní úpravu stávky pro oblast kolektivního vyjednávání, více ji formalizovat a tak bránit její realizaci v praxi, jak lze dokumentovat na příkladu úpravy obsažené v závěru článku 7.: "Organizátor je povinen předat zaměstnavateli jmenný seznam zaměstnanců, kteří se stávky zúčastní, a to nejpozději 24 hodin před zahájením stávky," navrhované ve variantě právní úpravy, kterou MPSV doporučuje. **S tímto přístupem ČMKOS zásadně nesouhlasí a požaduje věcný záměr zákona o stávce a výluce, pokud by měl vůbec být i přes zásadně odmítavé stanovisko ČMKOS vytvořen, přepracovat tak, aby obsahoval pouze úpravu stávky (výluky) realizované mimo oblast kolektivního vyjednávání.**

15. ČMKOS považuje navrhovanou úpravu za zbytečnou nejen z uvedených důvodů, ale i proto, že obecně stávky nepředstavují v České republice problém, který je třeba naléhavě řešit, na rozdíl od problému vysoké nezaměstnanosti, hospodářské stagnace, omezování zdrojů na financování solidárních sociálních systémů. Materiál, který je označen jako RIA, nedokládá žádné údaje o počtech stávek, jejich účastníků, „prostávkovaných dnech“ a o „negativních“ dopadech stávek, které by opodstatňovaly navrhovanou úpravu a reálnými dopady navrhované právní úpravy na pracovněprávní vztahy, podnikatelské prostředí, administrativní náročnost apod. se tak vůbec nezabývá.

Přitom **Metodika pro hodnocení dopadů regulace (RIA) vyžaduje,** aby byl co nejpřesněji popsán problém, který má být řešen a cíle, kterých by mělo být dosaženo, tj. aby byla popsána stávající

situace a zhodnocena tak, aby bylo zřejmé, kde je problém, který vyžaduje zásah na úrovni vlády/ústředního správního úřadu. Je přitom třeba být co nejkonkrétnější, využívat empirická data, závěry analýz, vymezit rozsah problému, zejména je nutné vyjádřit pravděpodobnost výskytu nějaké problémové situace a důsledky, které její výskyt přinese, je třeba zmínit, zda jde o problém jednorázový nebo opakující se a v maximální možné míře je nutné uvedená tvrzení podpořit důkazy, jako například analýzou stávajících zkušeností, zprávami odborníků a vědeckých týmů, apod.

Tyto požadavky „Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), uvedená pod písm. A) v návrhu věcného záměru zákona o stávce výluce“ obsahuje jen v zcela obecné rovině, a je proto třeba ji považovat z pohledu Metodiky pro hodnocení dopadů regulace (RIA) za nedostatečnou.

16. ČMKOS v této souvislosti výslovně upozorňuje na bod 2.5. Metodiky pro hodnocení dopadů regulace (RIA) „Zhodnocení rizika“, podle kterého „existence problému ještě neznamena, že je třeba podniknout opatření, tím spíše na úrovni státní správy. Některé problémy mohou být spíše teoretické povahy a s nízkou pravděpodobností výskytu. Proto musí být hned v úvodní části RIA dostatečně zdůvodněno, proč je pro řešení problému třeba zásahu státu a je-li to reálný problém.“.

ČMKOS je přesvědčena, že neexistence právní úpravy stávky mimo oblast kolektivního vyjednávání nepředstavuje reálný problém České republiky, a že jde o téma „spíše teoretické (či politické) povahy a s nízkou pravděpodobností výskytu“, kde není zapotřebí podnikat legislativní opatření. ČMKOS požaduje, aby tento závěr byl zahrnut do RIA.

Navrhovaná právní úprava však obecně omezuje právo na stávku jak ve vztahu ke kolektivním vyjednávání, tak v rozsahu, ve kterém přesahuje oblast kolektivního vyjednávání, a přináší s sebou vážná rizika z pohledu ochrany a jistot zaměstnanců a jejich odborových práv, i vážná rizika politická, a proto je pro ČMKOS nepřijatelná.

17. Stávka (výluka) představuje především poslední krok řešení sporu mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci. Tak jako tak činí zákon o kolektivním vyjednávání, měla by i navrhovaná právní úprava stávky mimo kolektivní vyjednávání obsahovat na prvním místě proces řešení sporů mezi zaměstnavateli a zaměstnanci předcházející stávce či výluce, zejména proto, že se omezuje právě jen na stávky ve sporech mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci (jejich zástupci). V podobě varianty navrhované MPSV v podstatě nabízí k řešení problémů, k nimž dojde při jednání mezi zaměstnavateli a zaměstnanci (jejich zástupci) pouze stávku, a to pro všechny případy „nedohody“, čímž umožňuje stávku (výluku) uplatňovat i tam, kde není na místě (dílčí otázky, o kterých se vedou jednání mezi zaměstnavatelem a odborovou organizací).

18. ČMKOS proto ze všech shora uvedených důvodů předložený návrh zákona o stávce a výluce, jako celek odmítá.

19. Všechny připomínky ČMKOS uvedené v tomto stanovisku, jsou zásadní.

B. K jednotlivým ustanovením – návrhům variant řešení

1. K bodu 2.1.: ČMKOS z důvodů uvedených v obecné části tohoto stanoviska podporuje Varianta I (nulová) – zachování dosavadního právního stavu.

2. K bodu 2.2.: ČMKOS z důvodů uvedených v obecné části tohoto stanoviska s úpravou navrženou jako Varianta II nesouhlasí a důrazně jí odmítá.

a) **V této souvislosti ČMKOS požaduje, aby z úpravy navrhované ve variantě II byla vypuštěna role státního zástupce jako orgánu státu, jehož prostřednictvím by bylo uplatňováno právo třetí osoby na určení nezákonnosti stávky – jeho roli v oblasti trestního práva v českém právním systému po zbavení státních zástupců působnosti v oblasti dřívějšího všeobecného dozoru prokuratury není na místě spojovat se stávkovým právem. Zdůrazňování funkce netrestní působnosti státních zástupců v nezávazném materiálu Konzultativní rady evropských prokurátorů v prevenci trestní činnosti v českém kontextu presumuje kriminalizaci stávek. To je pro ČMKOS zcela nepřijatelné. Proto je na místě tuto kompetenci vypustit i ze současného zákona o kolektivním vyjednávání.**

b) **Návrhy prodloužit organizátorům stávek (tj. odborovým organizacím) lhůtu pro oznámení o konání stávky ze 3 pracovních dnů na 5 pracovních dnů a současně znovu zavést povinnost předat zaměstnavateli 24 hodin předem jmenný seznam účastníků stávky jsou pro ČMKOS zcela nepřijatelné, neboť ve svých důsledcích povedou k omezení práva na stávku. Smysl má, pokud odborové organizace dávají zaměstnavatelům k dispozici jmenné seznamy účastníků stávky následně, tj. až po jejím ukončení, z toho důvodu, aby mohly být objektivně posouzeny všechny pracovníprávní důsledky stávky. V každém případě však příslušná právní úprava musí stanovit přesná pravidla nakládání s jmennými seznamy účastníků stávky, zejména musí velmi omezit okruh osob oprávněných nahlížet do tohoto seznamu, dobu jeho uchování apod. (v případě, že by se nakonec stávka nerealizovala), aby bylo maximálně omezeno riziko diskriminace či odvetných akcí ze strany zaměstnavatele vůči zaměstnancům uvedeným na tomto seznamu.**

Povinnost předávání seznamů účastníků stávky zaměstnavateli předem poskytne zaměstnavateli prostor k nátlaku na jednotlivé zaměstnance, s cílem zamezit uskutečnění stávky anebo alespoň k co největšímu omezení okruhu jejich účastníků. Proto ji ČMKOS v souladu se závěry Výboru expertů MOP k této problematice v uplynulých letech odmítá.

c) **Zásadně nepřijatelná je pro ČMKOS i úprava týkající se omezení práva na stávku osob v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví osob obsažená v bodu 12. na stranách 38 - 39 návrhu, která oproti dnes účinné právní úpravě rozšiřuje okruh zaměstnanců, jejichž právo na stávku má být omezeno, o zaměstnance při řízení a zabezpečování letového provozu (písm. c). Nic na tom nemění skutečnost, že k omezení jejich práva na stávku by mělo dojít pouze v případech, pokud by stávkou došlo k ohrožení života nebo zdraví osob.**

ČMKOS je názoru, že navrhovaná rozšíření omezení práva na stávku na nově uvedená povolání nejsou v souladu s čl. 8 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, který nebrání uložit zákonná omezení výkonu těchto práv pro příslušníky ozbrojených sil nebo policie nebo správních orgánů státu, ani v souladu s čl. 44 Listiny základních práv a svobod, podle kterého zákon může omezit mimo jiné zaměstnancům státní správy a územní samosprávy ve funkcích, které určí a osobám v povoláních, která jsou bezprostředně nezbytná pro ochranu života a zdraví, též právo na stávku uvedené v čl. 27 odst. 4. Návrh zde nesystémově a zcela zřejmě na politickou objednávku rozšiřuje omezení stávky pro některá další povolání nad rámec uvedený v Mezinárodním paktu a v Listině, a to pro taková, ve kterých v uplynulé době probíhaly stávky zaměstnanců (letecký provoz). ČMKOS zdůrazňuje, že Soudní dvůr Evropské unie opakovaně ve svých rozhodnutích např. stávky v leteckém provozu za nezákonné nepovažuje. Upozorňuje rovněž, že vymezení tzv. „essential services“ v návrhu věcného záměru zákona o stávce a výluce jde i nad rámec vymezení služeb, jejichž přerušování by mohlo ohrozit životy, osobní bezpečnost či zdraví celé populace či její části kontrolními orgány Mezinárodní organizace práce.

3. K bodu 2.3. Varianta III ČMKOS z důvodů uvedených v obecné části tohoto stanoviska s úpravou navrženou jako Varianta III nesouhlasí a důrazně jí odmítá.

V Praze dne 19. 7 2012