

Nález ÚS PI-10/12_1

Pl.ÚS 10/12 ze dne 23. 5. 2017

207/2017 Sb.

Přezkum novely zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti (výpověď pro zvlášť hrubé porušení režimu dočasně práce neschopného zaměstnance; odborové organizace)

Česká republika

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 10/12 dne 23. května 2017 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj), Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu skupiny 54 poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, zastoupených Mgr. Bohuslavem Sobotkou, na zrušení ustanovení § 52 písm. h), § 54 písm. d) ve slovech „nebo porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]“, § 57, § 192 odst. 5 věty druhé, § 286 odst. 3 a 4 a § 313 odst. 2 ve slovech „nebo z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zvlášť hrubým způsobem“ zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., a ustanovení § 39 odst. 2 písm. b), včetně poznámky pod čarou č. 79, a § 54 odst. 1 věty druhé ve slovech „a b)“ zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., za účasti Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., veřejné ochránkyně práv, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh na zrušení ustanovení § 52 písm. h), § 54 písm. d) ve slovech „nebo porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]“, § 57, § 192 odst. 5 věty druhé, § 286 odst. 3 a 4 a § 313 odst. 2 ve slovech „nebo z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zvlášť hrubým způsobem“ zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., a ustanovení § 39 odst. 2 písm. b), včetně poznámky pod čarou č. 79, a ustanovení § 54 odst. 1 věty druhé ve slovech „a b)“ zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., se zamítá.

Odůvodnění

I.

Předmět řízení

Skupina 54 poslanců navrhla Ústavnímu soudu zrušení v záhlaví uvedených částí zákonů. Poslanecký návrh směřuje proti dílčí novele zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti, na jejímž základě může být dána zaměstnanci ze strany zaměstnavatele výpověď pro porušení režimu dočasně práceneschopného zaměstnance, a to za současného vyloučení nároku na podporu v nezaměstnanosti z tohoto důvodu. Poslaneckým návrhem je rovněž napadána nová právní úprava podmínek, za nichž působí u zaměstnavatele odborová organizace.

II.

Výpověď zaměstnanci pro porušení režimu dočasně práceneschopného pojištění a vyloučení nároku na podporu v nezaměstnanosti z tohoto důvodu

A. Napadená ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti a jejich kontext

1. Zákonem č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byl s účinností od 1. ledna 2012 doplněn nový výpovědní důvod uvedený v ustanovení § 52 písm. h) zákoníku práce. Podle něj zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď, poruší-li zaměstnanec zvlášť hrubým způsobem jinou povinnost zaměstnance stanovenou v § 301a zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákoník práce“).

2. V této souvislosti bylo zákonem č. 365/2011 Sb. v § 54 písm. d) zákoníku práce stanoveno, že zákaz výpovědi v ochranné době podle § 53 zákoníku práce se nevztahuje na výpověď danou zaměstnanci pro jiné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci [§ 52 písm. g)] nebo porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]. Uvedené neplatí pouze tehdy, jde-li o těhotnou zaměstnankyni, zaměstnankyni čerpající mateřskou dovolenou nebo o zaměstnance anebo zaměstnankyni, kteří čerpají rodičovskou dovolenou.

3. Podle novelou doplněného § 301a zákoníku práce jsou zaměstnanci v době prvních 14 kalendářních dnů a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v době prvních 21 kalendářních dnů (posledně uvedená doba nebude pro lepší srozumitelnost textu dále zmiňována) trvání dočasné pracovní neschopnosti povinni dodržovat stanovený režim dočasně práceneschopného pojištění, pokud jde o povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o nemocenském pojištění“).

4. Ustanovení § 57 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., stanoví, že pro porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)] může dát zaměstnavatel zaměstnanci výpověď do 1 měsíce ode dne, kdy se o tomto důvodu k výpovědi dozvěděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy takový důvod k výpovědi vznikl. Stane-

-li se v průběhu tohoto jednoho měsíce jednání zaměstnance, v němž lze spatřovat porušení režimu dočasně práceneschopného pojištění, předmětem šetření jiného orgánu, je možné dát výpověď do 1 měsíce ode dne, kdy se zaměstnavatel dověděl o výsledku tohoto šetření. Do 31. prosince 2011 ustanovení § 57 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, naopak stanovilo, že zaměstnavatel nemůže dát zaměstnanci výpověď ani s ním okamžitě zrušit pracovní poměr pro porušení povinností stanovených § 56 odst. 2 písm. b) zákona o nemocenském pojištění, pokud jde o režim dočasně práceneschopného pojištění.

5. Ustanovení § 192 odst. 6 zákoníku práce stanoví, že zaměstnavatel je oprávněn kontrolovat, zda zaměstnanec, který byl uznán dočasně práceneschopným, dodržuje v období prvních 14 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti stanovený režim dočasně práceneschopného pojištění, pokud jde o povinnost stanovenou zvláštním právním předpisem zdržovat se v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek.

6. Podle ustanovení § 192 odst. 5 zákoníku práce může zaměstnavatel se zřetelem na závažnost porušení těchto povinností náhradu mzdy nebo platu snížit nebo neposkytnout, poruší-li zaměstnanec v období prvních 14 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti povinnost zdržovat se v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek. Zákonem č. 365/2011 Sb. byla v souvislosti s doplněním nového výpovědního důvodu podle ustanovení § 52 písm. h) doplněna do ustanovení § 192 odst. 5 druhá věta, podle níž náhrada mzdy nebo platu nesmí být snížena nebo neposkytnuta, jestliže byla pro totéž porušení režimu dočasně práceneschopného pojištění dána zaměstnanci výpověď podle ustanovení § 52 písm. h).

7. V souvislosti s doplněním popsané právní úpravy do zákoníku práce bylo zákonem č. 365/2011 Sb. doplněno do § 1 zákoníku práce, který upravuje jeho věcnou působnost, nové ustanovení písmene e), podle něhož zákoník práce upravuje některá práva a povinnosti zaměstnavatelů a zaměstnanců při dodržování režimu dočasně práceneschopného pojištění podle zákona o nemocenském pojištění a některé sankce za jeho porušení.

8. Se shora popsanou novelizací zákoníku práce byl zákonem č. 365/2011 Sb. změněn též zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a to doplněním nového ustanovení § 39 odst. 2 písm. b), podle něhož nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce zvlášť hrubým způsobem.

B. Tvrzeň rozpor napadených ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách

9. Skupina poslanců ve svém návrhu poukazuje na skutečnost, že návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou přijat navzdory tomu, že se k němu negativně vyjádřila celá řada připomínkových míst, včetně Legislativní rady vlády. Odkázali na samotnou důvodovou zprávu k dotčené novele zákoníku práce, kde se mimo jiné uvádí, že navrhovaná změna právní úpravy je z právního hlediska problematická. Důvodem je především ta skutečnost, že v případě přijetí návrhu by bylo nutno rozšířit předmět působnosti zákoníku práce i na vztahy vznikající v souvislosti s pracovní neschopností, tj. v době překážky v práci, přičemž režim práceneschopného pojištěnce je předmětem úpravy veřejnoprávních předpisů. Uvažovaný další možný postih zaměstnance by mohl představovat nerovnost mezi pojištěnci, neboť ostatní pojištěnci při stejném porušení režimu práceneschopného pojištěnce v systému nemocenského pojištění zůstanou.

10. Navrhovatelé nepovažují porušení povinností pojištěnce zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona o nemocenském pojištění za porušení pracovních povinností zaměstnance (tyto nejsou ani v přímé souvislosti s výkonem práce). Ustanovení § 301a zákoníku práce, zakotvující v souvislosti s § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., „jiné povinnosti zaměstnanců“, považují navrhovatelé za nesystémové a utilitaristické, směřující pouze k tomu, aby vedle veřejnoprávní povinnosti založené zákonem o nemocenském pojištění byla obsahově shodná povinnost zakotvena i kogentním ustanovením zákoníku práce (ve smyslu jeho ustanovení § 4b odst. 1 věty první in fine; pozn. red.: v tehdy platném znění zákoníku práce), a to výhradně za účelem umožnění úpravy nového výpovědního důvodu podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.

11. Sankci za porušení režimu dočasné práceneschopného pojištěnce spočívající v odnětí nebo snížení nemocenské, resp. náhrady mzdy od zaměstnavatele v době nemoci považují navrhovatelé za adekvátní a plně dostačující. „Alternativní“ soukromoprávní sankce za totéž jednání (za porušení veřejnoprávní povinnosti), která spočívá v možnosti výpovědi ze strany zaměstnavatele, není přiměřená a její využití staví pojištěnce do nerovného postavení, jak ostatně připouští i důvodová zpráva k zákonu č. 365/2011 Sb. Rovněž další sankce, která souběžně postihuje takto propuštěného zaměstnance za totéž jednání, která spočívá v jeho vyloučení z nároku na podporu v nezaměstnanosti po dobu následujících 6 měsíců po takto skončeném pracovním vztahu, stanovená v § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, není úměrná významu porušení povinnosti dle zákona o nemocenském pojištění a vyvolává protiústavní účinky.

12. Z výše vyložených důvodů mají navrhovatelé za to, že napadená ustanovení jsou v rozporu s principem rovnosti lidí v právech (čl. 1 Listiny základních práv a svobod – dále též jen „Listina“), podle něhož zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky (čl. 4 odst. 3 Listiny). Napadená úprava odporuje též principu přiměřenosti zákonných zásahů do sféry privátní autonomie, která je součástí konceptu právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky – dále jen „Ústava“). Tuto svou poslední námitku navrhovatelé nijak blíže neupřesnili.

13. Napadená úprava porušuje uvedená ustanovení Listiny zejména v souvislosti s právem na práci, zakotveným v mezinárodních smlouvách o lidských právech a svobodách. Ustanovení čl. 6 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (č. 120/1976 Sb.), v němž se uznává právo na práci zahrnující právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme, zároveň zavazuje signatářské státy učinit příslušné kroky k ochraně tohoto práva. Podobně čl. 1 body 1 a 2 Evropské sociální charty (vyhlášené pod č. 14/2000 Sb. m. s.) zavazuje Českou republiku s cílem zajistit účinný výkon práva na práci a) přijmout jako jeden ze svých prvořadých cílů a odpovědností dosažení a udržení co nejvyšší a nejstabilnější úrovně zaměstnanosti s cílem dosažení plné zaměstnanosti a b) účinně chránit právo pracovníka vydělávat si na své živobytí ve svobodně zvoleném zaměstnání. Napadená úprava nového výpovědního důvodu v rozporu s těmito závazky státu naopak vystavuje zaměstnance neúměrné nejistotě, zda – třeba i při nedbalostním nebo dokonce jen domnělém porušení režimu práceneschopného pojištěnce – bude jeho jednání kvalifikováno zaměstnavatelem jako hrubé porušení veřejnoprávních povinností zaměstnance (nejde prvotně o povinnosti vyplývající z pracovního vztahu) s důsledkem jednostranného ukončení pracovního vztahu zaměstnavatelem. Zaměstnavatel se tak namísto příslušného orgánu veřejné správy stává tím, kdo autoritativně rozhoduje o porušení normy veřejného práva – povinností stanovených primárně zákonem o nemocenském pojištění, a tím i o oprávněnosti ukončení pracovního vztahu z tohoto důvodu.

14. Tím, že napadená úprava otevírá prostor pro svévoli na straně zaměstnavatelů při ukončování pracovního vztahu výpovědí, aniž by umožnila efektivní ochranu práva na práci, jsou dle navrhovatelů porušována rovněž shora uvedená ustanovení mezinárodních smluv.

15. Pokud jde o vyloučení zaměstnance, s nímž byl rozvázán pracovní vztah výpovědí pro porušení režimu práceneschopného pojištěnce, z nároku na podporu v nezaměstnanosti [§ 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti], považují navrhovatelé tuto úpravu za odporující podstatě práva občanů na přiměřené hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti k práci podle čl. 30 odst. 1 Listiny. Tato zákonná úprava odporuje rovněž závazkům, které Česká republika převzala ratifikací Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (č. 90/2001 Sb. m. s. – dále jen „Evropský zákoník“), podle něhož každá smluvní strana, pro niž platí IV. část Evropského zákoníku (Dávky v nezaměstnanosti), zajistí chráněným osobám poskytování dávek v nezaměstnanosti dle následujících článků této části (ustanovení čl. 19). Podle čl. 20 Evropského zákoníku krytá sociální událost zahrnuje zastavení výdělku, jak je stanoveno vnitrostátními právními předpisy, způsobené nemožností získat vhodné zaměstnání, pokud je chráněná osoba schopna práce a ochotna pracovat. Nastane-li krytá sociální událost, musí být dávka zajištěna alespoň těm chráněným osobám, jež splnily kvalifikační dobu, kterou lze považovat za nezbytnou, aby se zabránilo zneužití (ustanovení čl. 23). Pokud tedy osoba propuštěná ze zaměstnání pro porušení režimu práceneschopného pojištěnce nemá výdělek v důsledku nemožnosti získat jiné vhodné zaměstnání, musí ji stát zabezpečit dávkou, zejména pokud tato osoba splnila kvalifikační dobu pro přiznání podpory v nezaměstnanosti dle § 39 odst. 1 písm. a) a § 41 zákona o zaměstnanosti.

III.

Podmínky působení odborové organizace u zaměstnavatele

A. Napadená ustanovení § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce a jejich kontext

16. Zákonem č. 365/2011 Sb. byl s účinností od 1. ledna 2012 doplněn § 286 zákoníku práce, upravující působnost odborové organizace, o nové odstavce 1 až 4. Nový odstavec 3 stanoví, že odborová organizace působí u zaměstnavatele a má právo jednat, jen jestliže je k tomu oprávněna podle stanov a alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru. Za těchto podmínek může kolektivně vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy jen ta odborová organizace nebo její organizační složka, která má právo jednat jménem odborové organizace. Odstavec 4 stanoví, že oprávnění odborové organizace u zaměstnavatele vznikají dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky podle odstavce 3. Přestane-li odborová organizace tyto podmínky splňovat, je povinna to zaměstnavateli bez zbytečného odkladu oznámit.

17. Navrhovatelé poukazují na to, že na působení odborové organizace u zaměstnavatele váže zákoník práce vznik a existenci oprávnění odborové organizace vůči zaměstnavateli, jako je např. právo na kolektivní vyjednávání (ustanovení § 22, 24, § 286 odst. 1), právo na informace [ustanovení § 38 odst. 3, § 61 odst. 5, § 62 odst. 2, § 101 odst. 4 písm. b), § 108 odst. 3, § 276 odst. 1, § 287 odst. 1], právo na projednání (ustanovení § 46, § 61 odst. 1, § 62 odst. 3 až 5, § 99, § 108 odst. 2, § 263 odst. 3, § 287 odst. 2, § 300 odst. 3, § 339 odst. 1, § 348 odst. 3, § 369 odst. 2), souhlas (ustanovení § 217 odst. 1) a spolurozhodování (ustanovení § 199 odst. 2, § 225). Na působení odborové organizace u zaměstnavatele je vázána rovněž zvláštní ochrana členů orgánů odborové organizace před rozvázáním pracovního poměru výpovědí nebo okamžitým zrušením pracovního poměru ze strany zaměstnavatele (ustanovení § 61 odst. 2 až 4).

18. Sumarizováno, § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce stanovil formální podmínky působení odborové organizace u zaměstnavatele, mezi něž patří:

- a) oprávnění odborové organizace působit a jednat u zaměstnavatele (musí být založeno ve stanovách),
- b) skutečnost, že odborová organizace sdružuje alespoň 3 zaměstnance v pracovním poměru a
- c) oznámení zaměstnavateli, u něhož působí, že splňuje podmínky ad a) a b).

B. Rozpor napadených ustanovení § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách

19. Podle navrhovatelů jsou podmínky pro působení odborové organizace u zaměstnavatele, které jsou obsaženy v § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce, v rozporu s ústavně garantovaným právem každého sdružovat se na ochranu hospodářských a sociálních zájmů do odborových organizací podle čl. 27 odst. 1 Listiny. Odporují též svobodě sdružování v odborech, která je zaručena mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.

20. Navrhovatelé poukazují na to, že podle Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 (dále též jen „Úmluva MOP“) o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (vyhlášena pod č. 489/1990 Sb.) mají pracovníci bez jakéhokoliv rozdílu právo bez předchozího schválení ustavovat organizace podle vlastní volby, jakož i stát se členy takových organizací, a to za jediné podmínky, že se podřídí stanovám těchto organizací (čl. 2 citované Úmluvy MOP). Každý členský stát Mezinárodní organizace práce, pro který platí tato Úmluva MOP, se zavazuje učinit všechna potřebná a vhodná opatření, aby zajistil pracovníkům svobodné vykonávání práva odborově se organizovat. Vnitrostátní zákonodárství nesmí omezovat ani nesmí být uplatňováno tak, aby omezovalo záruky stanovené touto Úmluvou MOP (čl. 8 odst. 2, čl. 11 též Úmluvy MOP). Tatáž práva zaručují i čl. 8 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a čl. 22 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a čl. 5 a čl. 6 bod 2 Evropské sociální charty.

21. Navrhovatelé poukazují na to, že bude-li zaměstnavatel zaměstnávat méně než 3 zaměstnance, pak podle napadené zákonné úpravy budou mít tito zaměstnanci sice ryze formální možnost sdružít se do odborové organizace, ale tato odborová organizace nebude mít možnost působit u jejich zaměstnavatele a uplatňovat práva s tím spojená. Zákon tedy pro tyto zaměstnance vytváří formální překážku faktického uplatnění práv garantovaných Listinou a uvedenými mezinárodními smlouvami.

22. Deficit ústavnosti u napadené úpravy ještě posiluje důraz položený ustanovením § 286 odst. 3 zákoníku práce na to, že odborová organizace působí

u zaměstnavatele jen tehdy, když alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru, a pomíjí, že zaměstnavatelé mohou zaměstnávat i zaměstnance v pracovněprávních vztazích mimo pracovní poměr. Není totiž zřejmé, zda i zde za zaměstnance v pracovním poměru mají, resp. mohou být s ohledem na § 77 odst. 2 zákoníku práce považováni také zaměstnanci pracující ve vztahu založeném dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti. Je-li zákon vykládán tak, že pro splnění podmínky působení odborové organizace jsou rozhodni jen zaměstnanci v pracovním poměru, a nikoli též zaměstnanci v pracovněprávních vztazích založených dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, pak aplikace zákonem stanovené podmínky brání zaměstnancům na základě těchto dohod v uplatnění ústavně zaručeného práva na sdružování k ochraně hospodářských a sociálních zájmů. Toto právo přitom přísluší nejen zaměstnancům v pracovním poměru, nýbrž každému.

23. Práva spojená s působením odborové organizace u zaměstnavatele vznikají podle § 286 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., až v den následující po dni, kdy odborová organizace zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky pro působení u něj. Z právní úpravy lze dovodit, že odborová organizace musí zaměstnavateli tyto skutečnosti nejen oznámit, ale i prokázat. Zaměstnavatelé proto mohou zejména vyžadovat, aby jim odborová organizace sdělila, kteří 3 zaměstnanci v pracovním poměru jsou členy odborové organizace. Jestliže odborová organizace tomuto požadavku vyhoví, vzniká nebezpečí, že zaměstnavatel přistoupí k rozvázání pracovního poměru s těmito zaměstnanci, aby působení odborové organizace zabránil.

24. V případě, že by všichni 3 zaměstnanci, ohledně nichž odborová organizace zaměstnavateli oznámí, že jsou jejími členy, byli také členy orgánu odborové organizace (tzv. odboroví funkcionáři), měla by se vůči nim uplatnit zvláštní ochrana před rozvázáním pracovního poměru, jak to má na mysli Mezinárodní organizace práce. Úprava ochrany odborových funkcionářů před rozvázáním pracovního poměru byla vtělena do § 61 odst. 2 až 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Uplatní se ovšem jen v případě, kdy odborová organizace působí u zaměstnavatele. Působení odborové organizace u zaměstnavatele však podle § 286 odst. 3 zákoníku práce nastává až splněním podmínek v něm stanovených a její oprávnění u zaměstnavatele vznikají až dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že tyto podmínky splňuje, resp. kdy tyto skutečnosti prokázala. V důsledku uplatnění stanovených podmínek dochází k porušení ochrany členů orgánu odborové organizace před rozvázáním pracovního poměru ze strany zaměstnavatele.

25. Podle navrhovatelů tak existuje reálné riziko, že zaměstnavatel přistoupí ještě v den, kdy mu bylo oznámeno, že u něj působí odborová organizace, k rozvázání pracovního poměru s některým ze zaměstnanců, který je členem odborové organizace, i když je současně i členem orgánu této odborové organizace. V této souvislosti navrhovatelé poukázali na zvláštní ochranu odborových funkcionářů před rozvázáním pracovního poměru zakotvenou v Úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 135 o ochraně zástupců pracovníků v podniku a úlevách, které jim mají být poskytnuty, vyhlášené pod č. 108/2001 Sb. m. s. (dále jen „Úmluva č. 135“). Podmínky naplnění výpovědního důvodu a dalších právních souvislostí rozvázání pracovního poměru se posuzují ke dni, kdy byla výpověď doručena. Odborovému funkcionáři se tak nemusí dostat účinné ochrany před propuštěním ze strany zaměstnavatele.

26. Z uvedených důvodů jsou navrhovatelé toho názoru, že napadená právní úprava podmínek působení odborové organizace u zaměstnavatele narušuje ústavně i mezinárodněprávně garantované právo na sdružování se k ochraně hospodářských a sociálních zájmů, které nemůže být formálně vnímáno jen jako právo stát se členem odborové organizace, nýbrž jako právo stát se členem organizace nadané oprávněními, které jí vnitrostátní zákonodárství souladně s těmito garancemi přiznává.

IV.

Vyjádření účastníků a vedlejších účastníků řízení

27. Z vyjádření předsedy Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky Jana Hamáčka vyplývá, že návrh zákona č. 365/2011 Sb. byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk č. 411. Důvodová zpráva k návrhu zákona uváděla, že navržená úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, je demokratická a respektuje závazky, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva. Návrh zákona byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 19. září 2011 a postoupen Senátu, který jej projednal a zamítl. O návrhu zamítnutém Senátem Poslanecká sněmovna hlasovala dne 6. listopadu 2011 a setrvala na svém původním návrhu zákona. Prezident republiky zákon podepsal dne 16. listopadu 2011 a zákon byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 6. prosince 2011. Z výše vyloženého předseda Poslanecké sněmovny dovozuje, že novela zákoníku práce byla přijata po řádně provedeném zákonodárném procesu.

28. Senát Parlamentu České republiky se k návrhu skupiny poslanců vyjádřil prostřednictvím svého předsedy Milana Štěcha, který uvedl, že návrh zákona č. 365/2011 Sb. Senát projednal dne 7. října 2011, přičemž po provedení obecné rozpravy návrh zákona zamítl. Výhrady jednotlivých senátorů se týkaly řady věcných změn navrhovaných do zákoníku práce, včetně úpravy spočívající v doplnění nového výpovědního důvodu ze strany zaměstnavatele. K nové úpravě podmínek, za kterých odborová organizace působící u zaměstnavatele bude oprávněna jednat v pracovněprávních vztazích (§ 286 zákoníku práce), se při projednávání senátního tisku nikdo z vystupujících senátorů konkrétně nevyjadřoval.

29. Vláda ve vyjádření k návrhu ze dne 19. března 2014, podepsaném předsedou vlády Bohuslavem Sobotkou, sdělila Ústavnímu soudu, že svého práva vstoupit do řízení dle § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, nevyužije, neboť se s návrhem skupiny poslanců ztotožňuje. Přes tento souhlasný postoj k návrhu však vláda v tomto směru žádnou změnu zákonné úpravy ani nenavrhla. Přitom zejména v oblasti sociálních práv by řešení legislativní cestou bylo jistě vhodnější než případný derogační zásah ze strany Ústavního soudu.

30. K poslaneckému návrhu na zrušení výše citované novely zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti se vyjádřila též veřejná ochránkyně práv Anna Šabatová, která poukázala na skutečnost, že napadený výpovědní důvod nikterak nesouvisí s výkonem práce v pracovněprávním vztahu a nemá žádnou souvislost s plněním pracovních úkolů a pracovních povinností. Napadená ustanovení podle veřejné ochránkyně práv nepřiměřeně zasahují do práv garantovaných čl. 26 odst. 3 Listiny. Napadená ustanovení nejsou způsobilá naplnit podmínky testu přiměřenosti, kdy má být volen takový prostředek, který ústavně chráněnou hodnotu omezuje v míře co nejmenší. Při zvažování možných opatření má veřejná ochránkyně práv za to, že již existující prostředky vedou k těmto cílům (nevypacení náhradní mzdy, krácení či odebrání nemocenských dávek, sankce ze strany České správy sociálního zabezpečení) a nenarušují, na rozdíl od napadených ustanovení, základní práva v celé své podstatě.

31. Napadená ustanovení zákoníku práce jsou též značně neurčitá ve srovnání s ostatními výpovědními důvody, u nichž zákoník práce stanoví poměrně podrobně, za splnění jakých podmínek může být ten který výpovědní důvod použit. Nedostatečná konkretizace podmínek použití dává široký prostor pro svévoli zaměstnavatele a jeho možné zneužití. Veřejná ochránkyně práv dlouhodobě zaznamenává obavu zaměstnanců z využívání možností soudní obrany vzhledem k nákladnosti, obtížnosti a délce trvání soudních sporů. Za předpokladu, že porušení léčebného režimu zaměstnancem má být stiženo tak přísnou sankcí, jakou je možnost ukončení pracovního poměru výpovědí, je žádoucí, aby zákon rovněž stanovil bližší podmínky výkonu kontroly léčebného režimu zaměstnavatelem.

32. Stran podmínek působení odborové organizace u zaměstnavatele se veřejná ochránkyně práv zcela ztotožnila s právní argumentací navrhovatelů a uvedla, že jestliže § 286 odst. 3 zákoníku práce stanoví, že pro působení odborové organizace a možnost jejího jednání jsou třeba alespoň tři členové, jsou-li u zaměstnavatele v pracovním poměru, tak naprosto opomíjí, že u zaměstnavatele mohou působit též zaměstnanci v jiných pracovněprávních vztazích. Právo sdružovat se k ochraně svých hospodářských a sociálních zájmů náleží každému. Nelze vylučovat zaměstnance, kteří vykonávají u zaměstnavatele činnost na základě jiného než pracovního poměru. Ustanovení čl. 27 odst. 3 Listiny je konstruováno tak, že jen za těch nejzazších podmínek lze činnost či vznik odborových organizací omezit. Právo odborových organizací na jejich svobodnou činnost nepodléhá ve své podstatě žádným omezením kromě těch, která jsou v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu bezpečnosti státu, veřejného pořádku nebo práv a svobod druhých. Stanovením zákonné podmínky tří osob v pracovním poměru dochází k popření práva zaměstnanců v jiném než pracovním poměru jednat k ochraně svých hospodářských a sociálních práv, což zasahuje do samé podstaty práva zakotveného čl. 27 Listiny. Z výše vyložených důvodů se veřejná ochránkyně práv vyslovila pro zrušení napadené právní úpravy.

V.

Znění napadených ustanovení

33. Ustanovení § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„Zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď jen z těchto důvodů: porušil-li zaměstnanec zvlášť hrubým způsobem jinou povinnost zaměstnance stanovenou v § 301a.“

34. Ustanovení § 54 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„Zákaz výpovědi podle § 53 se nevztahuje na výpověď danou zaměstnanci pro jiné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci [§ 52 písm. g)] nebo porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)]; to neplatí, jde-li o těhotnou zaměstnankyni, zaměstnankyni čerpající mateřskou dovolenou, nebo o zaměstnance anebo zaměstnankyni, kteří čerpají rodičovskou dovolenou.“

35. Ustanovení § 57 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„(1) Pro porušení jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zvlášť hrubým způsobem [§ 52 písm. h)] může dát zaměstnavatel zaměstnanci výpověď pouze do 1 měsíce ode dne, kdy se o tomto důvodu k výpovědi dověděl, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy takový důvod k výpovědi vznikl.“

(2) Stane-li se v průběhu 1 měsíce podle odstavce 1 jednání zaměstnance, v němž lze spatřovat porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce, předmětem šetření jiného orgánu, je možné dát výpověď ještě do 1 měsíce ode dne, kdy se zaměstnavatel dověděl o výsledku tohoto šetření.“

36. Ustanovení § 192 odst. 5 věty druhé zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„Náhrada mzdy nebo platu nesmí být snížena nebo neposkytnuta, jestliže byla pro totéž porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce dána zaměstnanci výpověď podle § 52 písm. h).“

37. Ustanovení § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce zní takto:

„(3) Odborová organizace působí u zaměstnavatele a má právo jednat, jen jestliže je k tomu oprávněna podle stanov a alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru; kolektivně vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy může za těchto podmínek jen odborová organizace nebo její pobočná organizace, jestliže ji k tomu opravňují stanovy odborové organizace.

(4) Oprávnění odborové organizace u zaměstnavatele vznikají dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky podle odstavce 3; přestane-li odborová organizace tyto podmínky splňovat, je povinna to zaměstnavateli bez zbytečného odkladu oznámit.“

38. Ustanovení § 313 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zní takto:

„Údaje o výši průměrného výdělku, o tom, zda pracovní poměr, dohoda o provedení práce nebo dohoda o pracovní činnosti byly zaměstnavatelem rozvázány z důvodu porušení povinnosti vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem nebo z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zvlášť hrubým způsobem, a o dalších skutečnostech rozhodných pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti⁹⁰) je zaměstnavatel povinen uvést na žádost zaměstnance v odděleném potvrzení.“

39. Ustanovení § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, včetně poznámky pod čarou č. 79, zní takto:

„Nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovní právní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce zvlášť hrubým způsobem⁷⁹).“

Poznámka pod čarou č. 79 odkazuje na „§ 52 písm. h) zákoníku práce“.

40. Ustanovení § 54 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zní takto:

„Zjistí-li se dodatečně, že podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci byla uchazeči o zaměstnání neprávem odeprána nebo přiznána anebo poskytována v nižší částce, než v jaké náležela, anebo přiznána od pozdějšího dne, než od kterého náležela, dodatečně se přizná nebo zvýší a doplatí. Obdobně se postupuje, bylo-li příslušným orgánem rozhodnuto, že skončení pracovní právního nebo jiného pracovního vztahu v případě uvedeném v § 39 odst. 2 písm. a) a b) je neplatné.“

VI.

Podmínky aktivní legitimace navrhovatele

41. Návrh na zrušení označených ustanovení zákoníku práce a zákona o zaměstnanosti byl podán skupinou 54 poslanců Parlamentu České republiky, a tedy v souladu s podmínkami obsaženými v ustanovení § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. V předmětné věci lze tudíž konstatovat naplnění podmínek aktivní legitimace na straně navrhovatele.

VII.

42. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

VIII.

Ústavní konformita legislativního procesu

43. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., posuzoval, zda napadené ustanovení bylo přijato v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tuto otázku přezkoumal Ústavní soud již v řízení vedeném pod sp. zn. Pl. ÚS 1/12 a ve svém nálezu ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.) shledal, že „k přijetí a vydání napadených zákonů došlo v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem“. Nelze tedy než uzavřít, že podmínka ústavní konformity legislativního procesu byla splněna.

IX.

Meritorní přezkum

A. Podmínky působení odborové organizace u zaměstnavatele

1. Ústavní východiska

44. Listina základních práv a svobod rozlišuje mezi obecným právem sdružovacím (čl. 20 odst. 1 a 2 Listiny) a samostatným právem svobodně se sdružovat s jinými na ochranu svých hospodářských a sociálních zájmů (čl. 27 Listiny), které představuje tzv. koaliční svobodu; tedy zvláštní formu sdružovacího práva sloužící k ochraně hospodářských a sociálních zájmů (koalici se tak rozumí „především sdružení zaměstnanců a zaměstnavatelů ... s cílem vyjadřovat, prosazovat a hájit vlastní zájmy při vytváření pracovních, sociálních a ekonomických podmínek“ – srov. Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Praha: Leges, 2015, s. 646). Listinou provedené rozlišení mezi obecným a daným speciálním právem sdružovacím (kromě koaliční svobody existují ještě další zvláštní typy sdružovacích práv, např. sdružování v politických stranách či sdružování v církvích a náboženských společnostech) má svůj důvod především v odlišné logice těchto práv: zatímco v případě obecného sdružovacího práva jde v první řadě o respektování svobodné sféry, v níž jednotlivci mohou dosahovat společných cílů skrze společné jednání (tj. je možno říct, že jde o klasický status negativus v Jellinkově smyslu), „představuje koaliční svoboda formu určité ‚sociální samosprávy‘, jejíž poslání má reprezentovat veřejné zájmy z hlediska naplňování podmínek fungování sociálního státu, a konsekventně proto musí nepřímo působit i vůči jiným soukromým subjektům tak, aby byla dostatečně respektována ze strany svých partnerů (zejména zaměstnavatelů). V tomto smyslu je pro koaliční svobodu daleko příznačnější status positivus, a nikoliv náhodou není součástí politických práv, nýbrž práv hospodářských a sociálních“ (Šimíček, V. „Sdružovací právo“. In: Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil I. a kol. Listina základních práv a svobod: komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 477). V tomto smyslu se tedy systematika Listiny liší od systematiky Úmluvy nebo Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen „MPOPP“), které koaliční svobodu (tj. „právo zakládat na obranu svých zájmů odbory“ a „právo zakládat na ochranu svých zájmů odborové organizace“) zmiňují v souvislosti s obecným právem sdružovacím. I pro koaliční právo ovšem platí, ostatně jako pro všechna komunikační základní práva, že jeho nositelem mohou být jak jednotlivci, tak odbory (resp. v případě dalších komunikačních práv příslušná sdružení). Také u něho lze odlišovat mezi pozitivním a negativním aspektem tohoto práva, spočívajícími na jedné straně a) ve vytváření záruk pro jeho realizaci a na druhé straně b) v nemožnosti přikazovat někomu stát se členem určité odborové organizace. Jak k povaze čl. 11 Úmluvy judikoval Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“), jeho zásadním účelem „je chránit jednotlivce proti nezákonnému zásahu ze strany veřejných orgánů do výkonu práv chráněných tímto článkem, vnitrostátní orgány mohou mít za určitých okolností povinnost zasáhnout do vztahů mezi soukromými subjekty přijetím rozumných a vhodných opatření, která zajistí účinné požívání těchto práv“ (viz Sorensen a Rasmussen proti Dánsku, rozsudek velkého senátu, 11. 1. 2006, č. 52562/99 a 52620/99, § 57). Podle ESLP existují přitom pozitivní závazky dvojího typu – pozitivní závazek zajistit práva jednotlivců a odborů vůči zaměstnavatelům (srov. Wilson, the National Union of Journalists a další proti Spojenému království, rozsudek, 2. 7. 2002, č. 30668/96, § 41) a pozitivní závazek chránit jednotlivce proti zneužití moci odborovými organizacemi (Cheall proti Spojenému království, rozhodnutí, 13. 5. 1985, č. 10550/83, ASLEF proti Spojenému království, rozsudek, 27. 2. 2007, č. 11002/05, § 43).

45. Ustanovení čl. 27 odst. 1 až 3 Listiny chrání právo svobodně se sdružovat na ochranu hospodářských a sociálních zájmů a nezávislost a rovnoprávnost odborových organizací. Těmito ustanoveními garantovaná koaliční svoboda je konkretizací svobody sdružovací a pokrývá celý komplex odborových organizací a zaměstnavatelských svazů. Odbory je přitom možno vnímat jako organizace v oblasti zaměstnanosti, jejichž cílem je právě bránit zájmy svých členů. Za účelem naplnění koaliční svobody je nutno uplatňovat některé elementární zásady, zejména „volnost členství a zákaz

diskriminace pro členství v určité koalici, ať by toto členství znamenalo překážku v zaměstnání, nebo naopak nutnou podmínku k jeho výkonu ... či ústavní princip oddělenosti sdružení na ochranu hospodářských a sociálních zájmů od státu" (Pavlíček, V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Praha: Leges, 2015, s. 647).

46. Podle věty druhé čl. 27 odst. 2 Listiny je nepřipustné omezovat počet odborových organizací, stejně jako zvýhodňovat některé z nich v podniku nebo v odvětví. Zákaz omezování počtu a zvýhodňování se netýká pouze státu, nýbrž každého, tj. především zaměstnavatelů. Na tomto místě je tak možno hovořit o principech odborové plurality a rovnosti. Tyto principy jsou provedeny v zákoníku práce, a to v ustanovení § 286 odst. 5 a 6 (podle odstavce 5 platí, že „působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, je zaměstnavatel povinen v případech týkajících se všech nebo většího počtu zaměstnanců, kdy tento zákon nebo zvláštní právní předpisy vyžadují informování, projednání, souhlas nebo dohodu s odborovou organizací, plnit tyto povinnosti vůči všem odborovým organizacím, nedohodne-li se s nimi na jiném způsobu informování, projednání nebo vyslovení souhlasu“; odstavec 6 posléze stanoví, že „působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, jedná za zaměstnance v pracovněprávních vztazích ve vztahu k jednotlivým zaměstnancům odborová organizace, jíž je zaměstnanec členem. Za zaměstnance, který není odborově organizován, jedná v pracovněprávních vztazích odborová organizace s největším počtem členů, kteří jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru, neurčí-li tento zaměstnanec jinak“).

47. K principu odborové rovnosti se Ústavní soud vyjádřil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), v němž uvedl, že „z principu svobody odborového sdružování plyne i rovnost odborových organizací tak, že žádná odborová organizace působící u zaměstnavatele nesmí být zvýhodňována před ostatními, a to ani vzhledem k tomu, jaké zaměstnance sdružuje, ani se zřetelem k počtu svých členů“ (bod 264). Ústavní soud v tomto nálezu přezkoumával mj. ústavnost § 24 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v tehdy platném znění (toto ustanovení stanovilo, že „působí-li u zaměstnavatele více odborových organizací, jedná zaměstnavatel o uzavření kolektivní smlouvy se všemi odborovými organizacemi; odborové organizace vystupují a jednají s právními důsledky pro všechny zaměstnance společně a ve vzájemné shodě, nedohodnou-li se mezi sebou a zaměstnavatelem jinak. Jestliže se odborové organizace neshodnou na postupu podle věty první, je zaměstnavatel oprávněn uzavřít kolektivní smlouvu s odborovou organizací nebo více odborovými organizacemi, které mají největší počet členů u zaměstnavatele“), přičemž dospěl k závěru (body 265 a 266), že „Listina základních práv a svobod ve svém čl. 27 odst. 2 hovoří jednoznačně; jakékoli zvýhodňování některé z odborových organizací v podniku nebo v odvětví na úkor jiných je nepřipustné. Zde zakotvené právo není nikterak omezeno ani prováděcím zákonem (srov. čl. 41 odst. 1 Listiny a contrario). Řešení potenciální konfliktní situace, předvídané v § 24 odst. 2 věty druhé zákoníku práce (princip majority, reprezentativnost), nelze tedy z ústavněprávního hlediska akceptovat. Nezbyvá než znovu připomenout, že ze základního ústavního principu rovnosti zejména vyplývá, že rozlišování v přístupu k určitým právům nesmí být svévolné a především se nesmí s různými subjekty, nacházejícími se ve stejné nebo srovnatelné situaci, zacházet rozdílným způsobem, aniž by pro to existovaly objektivní a rozumné důvody. To lze vztáhnout ve smyslu předmětného článku Listiny základních práv a svobod i na právo koaliční. Proto Ústavní soud přisvědčil námitce navrhovatelů, že napadené ustanovení § 24 odst. 2 věty druhé v rozporu s článkem 27 odst. 2 Listiny a s ustanovením čl. 3 odst. 2 Úmluvy MOP č. 87 zvýhodňuje určité odborové organizace na úkor jiných. Nejde přitom jen o zvýhodňování organizace s největším počtem členů (princip majority), možných kombinací je více. Tím je současně porušen i čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky, ve znění ústavního zákona č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovely Ústavy)“.

2. Vlastní přezkum

48. Podle navrhovatelů do principu odborové rovnosti zasahuje nově zavedené pravidlo, podle něhož „odborová organizace působí u zaměstnavatele a má právo jednat, jen jestliže je k tomu oprávněna podle stanov a alespoň 3 její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru“ (§ 286 odst. 3 zákoníku práce). Uvedené zákonné pravidlo má nepřipustně omezovat počet odborových organizací v podniku. Výhrady jsou podrobně rozvedeny v bodech 19 až 22 shora. Těmto výhradám Ústavní soud nepřisvědčil. Východiskem mu byla otázka, nakolik lze na odborové organizace vztahovat obecné zásady úpravy spolků, resp. (svým charakterem) skupinových práv, jimiž jsou tyto nadány.

49. Podle § 214 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, mohou alespoň tři osoby vedené společným zájmem založit k jeho naplňování spolek jako samosprávný a dobrovolný svazek členů a spolčovat se v něm. Zásada spolčení (sdružení) nejméně tří lidí nebo právnických osob ve společném soukromém nebo veřejném zájmu patří od nepaměti mezi hlavní zásady spolkového práva (srov. Bílková, J. Nové spolkové právo v otázkách a odpovědích. Praha: Leges, 2014, s. 28). Vyplývá to již z toho, že spolek je zakládán za účelem naplňování společného zájmu, a proto je vyloučeno jeho založení jednotlivcem. Ústavní soud konstatuje, že do principu odborové rovnosti ještě není zasaženo tím, jestliže zákonodárce podobně jako v případě spolků vyžaduje, aby odborová organizace mohla u zaměstnavatele působit a jednat jediné tehdy, má-li povahu dobrovolného sdružení nejméně tří osob.

50. Jak vyplývá z výše řečeného, účelem sdružování v odborech je kolektivní ochrana a prosazování hospodářských a sociálních zájmů zaměstnanců v podniku či v odvětví. Námitky navrhovatelů směřovaly k úrovni podniku (nikoliv odvětví), jelikož napadené ustanovení má nepřipustně omezovat počet odborových organizací právě v něm. Ústavní soud považuje vlastní realizaci práva svobodně se sdružovat s jinými v odborových organizacích za účelem ochrany hospodářských a sociálních zájmů (tj. vlastní činnost odborových organizací) za svou povahou skupinové právo, pro něž platí, že jej lze využívat zásadně kolektivně. Skupinová práva lze chápat jednak 1. korporátně, tj. jejich nositelem je určitá skupina, jednak 2. kolektivně, tj. jako práva, která jsou sdílena nebo společně držena jednotlivci vytvářejícími určitou skupinu. Zatímco u první (korporátní) koncepce vyplývá již z povahy věci, že nositelem práv nemůže být jednotlivec, i pro druhou (kolektivní) koncepci platí, že jejich nositelem nemůže být jednotlivec nezávisle na členství v určité skupině (v tuzemské ústavní dogmatice bychom asi hovořili v případě první koncepce 1. o kolektivních právech, v případě druhé koncepce o 2. individuálních právech kolektivně vykonávaných). Jak u první, tak u druhé koncepce skupinových práv tudíž nemůže být nositelem práv jednotlivec sám o sobě. U práv skupin přitom platí, že je možno je uznat až tehdy, má-li skupina žádající o uznání dostatečný personální základ, resp. podílí-li se na sdílení či společném

držení práv odpovídající počet jednotlivců. Jen tehdy může být daná skupina respektována a chráněna ze strany veřejné moci ve své kvalitě subjektu práva. I kvůli nezbytnosti snadné tvorby vůle příslušné skupiny se evropská tradice shodla na potřebě existence alespoň tří osob (a to v duchu klasické římskoprávní paroly *tres faciunt collegium*). To však nelze považovat za omezení základního práva ve smyslu čl. 27 odst. 3 Listiny, nýbrž za omezení plynoucí z povahy daného práva (kolektivně se sdružovat s jinými v odborech na ochranu hospodářských a sociálních zájmů, resp. práva na vlastní činnost odborových organizací tímto způsobem vzniklých). Nelze to považovat ani za omezování počtu odborových organizací ve smyslu čl. 27 odst. 2 Listiny. Stejně tak nelze ani uvažovat o zásahu do čl. 11 Úmluvy, čl. 22 MPOPP, čl. 8 odst. 1 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 5 a čl. 6 bodu 2 Evropské sociální charty či Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (vyhlášena pod č. 489/1990 Sb.) a Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 98 o provádění zásad práva organizovat se a kolektivně vyjednávat (vyhlášena pod č. 470/1990 Sb.), ve vztahu k nimž je argumentace navrhovatelů mimoběžná, jak vyplývá z toho, co je uvedeno v této části nálezu. Jiná situace by ale nastala, stanovili-li by zákonodávce nepřiměřenou hranici počtu členů v odborové organizaci v rámci podniku. Jinak řečeno, minimální počet členů odborové organizace na úrovni podniku není sám o sobě v rozporu s Úmluvou MOP č. 87, ovšem tento práh musí být stanoven v rozumné výši, aby nepřekážel vzniku odborových organizací (viz Sbírku rozhodnutí a principů Výboru odborové svobody Správní rady Mezinárodní organizace práce z roku 2006, zpráva č. 336, případ č. 2332, § 703).

51. Hovoří-li čl. 27 odst. 2 Listiny o nepřipustnosti omezování počtu odborových organizací a zvýhodňování některých z nich v podniku a v odvětví, je třeba mít na mysli, že to předvídá 1. pro odborové organizace již vzniklé (tj. pro již konstituované skupiny) a 2. ještě nevzniklé, resp. (spíše) ještě ne státem uznané. Větu druhou tohoto článku Listiny je proto možno z hlediska temporálního interpretovat dvojím způsobem. Jednak 1. brání omezování zaměstnanců, kteří by (v podniku) chtěli iniciovat vznik odborové organizace (čl. 27 odst. 2 věta druhá ve spojení s čl. 27 odst. 1 Listiny). V druhém sledu je 2. zakázáno znevýhodňovat již konstituované odborové organizace. Inkriminovaná právní úprava předně nepředstavuje zásah do samotného vzniku odborových organizací. Nelze v jejím případě konstatovat žádné porušení individuálního práva sdružovat se v odborech (čl. 27 odst. 1 Listiny); svoboda projevu zaměstnanců na pracovišti zaměřená na přesvědčování ostatních zaměstnanců, aby se k ochraně a prosazování svých zájmů v odborech sdružili, zůstává zcela nedotčena. Zaměstnancům je možnost sdružít se v odborech poskytnuta a je zcela na jejich svobodné volbě, zda toho využijí nebo ne. Tak např. i dva zaměstnanci se mohou stát členy odborové organizace, ale z hlediska působení odborové organizace u zaměstnavatele je rozhodující, zda se zaměstnancům podařilo sdružít alespoň ve třech osobách. Požadavek členství (minimálně) tří zaměstnanců v odborové organizaci tak stanoví nutnost interakce mezi zaměstnanci jako předpoklad pro možnost uznání právních důsledků jednání sdružených osob. Právně relevantním se v podniku může stát pouze jednání odborové organizace, v níž jsou sdruženy alespoň tři osoby, protože pouze takto můžeme hovořit o reprezentaci kolektivních zájmů. Jestliže má zaměstnavatel mít vůči odborové organizaci určité povinnosti, dává podle názoru Ústavního soudu smysl poskytnout příslušná oprávnění pouze těm organizacím, které mají dostatečný personální základ, jenž je předpokladem realizace skupinových práv. Jejich realizaci totiž není možno posuzovat izolovaně od oprávněných zájmů zaměstnavatele (např. od jeho práva podnikat). Napadená právní úprava tak podle názoru Ústavního soudu ob stojí. Předpokladem vzniku povinností zaměstnavatele ve vztahu k odborovým organizacím může být pouze kolektivní působení zaměstnanců. Nebylo by totiž smysluplné poskytovat rozsáhlá oprávnění odborové organizaci, do níž se zaměstnanci nechťejí sdružovat. Má-li mít odborová organizace příslušná práva, musí tak fungovat jako skupina, a to i na úrovni podniku.

52. Podle Ústavního soudu tedy v případě napadené právní úpravy nejde o porušení skupinového práva odborové organizace (čl. 27 odst. 2 Listiny). Aby odborová organizace mohla vůbec mít v podniku vůči zaměstnavateli určitá práva, musí tu nejprve v náležité kvalitě být. Aby mohla být držitelem skupinových práv, musí mít dostatečný personální základ, resp. musí v rámci podniku konstituovat skupinu, aby si následně mohla nárokovat skupinová práva (ve vztahu k zaměstnavateli). Protože napadená právní úprava nedopadá na situaci, kdy by tu potřebný personální základ byl, nejedná se o zásah do čl. 27 odst. 2 Listiny. Naopak, mohlo by být za určitých okolností považováno za zneužití tohoto práva, pokud by výkon skupinového práva držel v ruce pouze jednatel, jako tomu mohlo být podle předchozí právní úpravy. Ta umožňovala působení odborové organizace u zaměstnavatele, byl-li u něj zaměstnán alespoň jeden člen odborové organizace. Mohlo jít o odborovou organizaci založenou u jiného zaměstnavatele. Přes velmi silnou informační povinnost zaměstnavatele k odborové organizaci se přitom vůbec nepřihlíželo ke vzájemnému postavení těchto zaměstnavatelů např. v oblasti hospodářské soutěže. Nová, napadená právní úprava napravuje nevhodnost předcházející právní regulace, přičemž z hlediska Ústavního soudu je rozhodující to, že zvolené řešení nevybočuje z mezí ústavnosti. Není v rozporu ani s čl. 11 odst. 2 Úmluvy, neboť předmětné zákonné omezení lze považovat za nezbytné k ochraně práv a svobod jiných, konkrétně k ochraně práva podnikat u zaměstnavatelů (čl. 26 odst. 1 Listiny).

53. Ústavní soud nepovažuje za protiústavní ani to, že napadené ustanovení se vztahuje pouze na zaměstnance v pracovním poměru. Jak již bylo uvedeno výše, napadený § 286 odst. 3 zákoníku práce stanoví nezbytný personální základ pro možnost jednání odborové organizace. Žádoucí je i jeho jistá stabilita z hlediska časového. To lze zajistit jen v případě zaměstnanců v pracovním poměru. Jak dohodu o provedení práce, tak dohodu o pracovní činnosti totiž charakterizuje maximální rozsah 300 hodin v kalendářním roce (§ 75 a § 76 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.), což tento předpoklad stability personálního základu nenaplní. Nejde v žádném případě o to, že by zaměstnanci mimo pracovní poměr nemohli být reprezentováni odborovou organizací, ale o stanovení náležitosti pro možnost jednání odborové organizace jakožto určité časově stabilní a místně určitelné skupiny. Široká oprávnění odborových organizací navíc směřují v první řadě k ochraně komplexnějších zájmů zaměstnanců v pracovním poměru, které má navíc pro plnění pracovních úkolů zaměstnavatel využívat především (§ 74 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Je třeba zdůraznit, že otázky, které zpravidla řeší odborové organizace se zaměstnavateli, musí být se zaměstnanci mimo pracovní poměr sjednány individuálně. Tedy v každé jednotlivé smlouvě zvlášť. Jak vyplývá z § 77 odst. 2 zákoníku práce, jedná se o ty nejpodstatnější náležitosti: převedení na jinou práci a přeložení, dočasné přidělení, odstupné, pracovní doba a doba odpočinku, překážky v práci na straně zaměstnance, dovolená, skončení pracovního poměru, odměňování a cestovní náhrady.

54. Další námitky uplatnili navrhovatelé vůči znění § 286 odst. 4 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., (body 23–26 shora). Práva spojená s působením odborové organizace u zaměstnavatele vznikají až v den následující po dni, kdy odborová organizace zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky pro působení u něj. Nikoli přímo v den takového oznámení. Navrhovatelé proto vyjádřili obavu, že

zaměstnavatel může v den oznámení rozvázat pracovní poměr se zaměstnanci – členy nově působící odborové organizace, aby jejímu působení zabránil, nebo s členem orgánu odborové organizace, a zmařit tak jeho zvýšenou ochranu. Podle čl. 1 Úmluvy č. 135 přitom mají zástupci pracovníků v podniku „požívat účinné ochrany proti všem opatřením, která by je mohla poškozovat, včetně propuštění, a jež by byla motivována jejich postavením nebo činností jako zástupců pracovníků, jejich členstvím v odborech nebo účastí na odborářské činnosti, pokud jednají podle platných zákonů, kolektivních smluv nebo jiných smluvních úprav“.

55. Navrhovatelé nenapadají předmětné ustanovení pro přímý rozpor s ústavním pořádkem, ale pro možné zneužití práva, které by mohlo oslabit ochranu odborových funkcionářů či zabránit působení odborové organizace u konkrétního zaměstnavatele. Nejedná se tedy již o omezení práva odborového sdružování, ale o možné nedostatky v podpoře takového práva. Prostor pro podporu práva odborového sdružování a zajištění ochrany odborových funkcionářů je však již značně široký a jeho vyplnění náleží zákonodárci. Výše citovaný čl. 1 Úmluvy č. 135 obecně zakotvuje právo na ochranu „zástupců pracovníků“. A právě pro obecnost zakotveného práva další články 4 a 6 citované Úmluvy č. 135 ponechávají stanovení typů zástupců pracovníků, kteří budou mít právo na ochranu a materiální možnosti stanovené Úmluvou č. 135 na vnitrostátním zákonodárství, kolektivních smlouvách, rozhodcích výrocích nebo soudních rozhodnutích. Zajištění provádění Úmluvy č. 135 pak svěřují vnitrostátnímu zákonodárství, kolektivním smlouvám nebo jakémukoli jinému způsobu, který odpovídá vnitrostátní praxi. Obdobnou úpravu nalezneme i v ostatních výše zmíněných mezinárodních dokumentech.

56. Ochrana odborových funkcionářů je v zákoníku práce zakotvena v ustanovení § 61. Jeho odstavce 2 až 4 stanoví, že u člena orgánu odborové organizace, který působí u zaměstnavatele, v době jeho funkčního období a v době 1 roku po jeho skončení je k výpovědi nebo k okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnavatel povinen požádat odborovou organizaci o předchozí souhlas. Jestliže odborová organizace odmítla udělit souhlas podle odstavce 2, jsou výpověď nebo okamžité zrušení pracovního poměru z tohoto důvodu neplatné; pokud jsou však ostatní podmínky výpovědi nebo okamžitého zrušení splněny a soud ve sporu podle ustanovení § 72 shledá, že na zaměstnavateli nelze spravedlivě požadovat, aby zaměstnance nadále zaměstnával, jsou výpověď nebo okamžité zrušení pracovního poměru platné. Požadavky na zvýšenou ochranu odborových funkcionářů jsou tak dle Ústavního soudu naplněny.

57. Zákoník práce ve svém ustanovení § 286 odst. 4 pouze „technicky“ upravuje, kdy oprávnění odborové organizace působit u zaměstnavatele vzniká. Napadená úprava sama o sobě nijak nezasahuje do práva odborového sdružování ani do ochrany odborových funkcionářů. Nedochází zde ani ke střetu základních práv. A otázku, zda napadená úprava zajišťuje lepší či horší ochranu před případným zneužitím práva, by neměl řešit Ústavní soud. Ten v této souvislosti připomíná, „že jeho úkolem jako soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) v řízení o návrhu na zrušení určitého zákonného ustanovení také není perfekcionista poukazovat na různé nepřesnosti v zákoně či poučovat zákonodárce o úpravě vhodnější ani dávat zákonodárci podrobný návod, jakým způsobem má na úrovni podústavního práva řešit veškeré v úvahu připadající situace. Jeho ústavní povinností je posoudit, zda ustanovení kvalifikovaně napadeného právního předpisu ústavněprávně obстоjí či nikoliv“ (již citovaný nálezn sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008). Ústavní soud u napadeného ustanovení neshledal rozpor s ústavním pořádkem.

58. Nad rámec nezbytného odůvodnění Ústavní soud dodává, že zneužití práva je možné na obou stranách. Na straně zaměstnavatele i na straně zaměstnance.

59. Zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď z pracovního poměru pouze z taxativně vymezených důvodů (§ 52 zákoníku práce). Tento výpovědní důvod musí být naplněn v okamžiku, kdy zaměstnavatel dává zaměstnanci výpověď. V případě soudního sporu o neplatnost výpovědi je to právě zaměstnavatel, který musí existenci výpovědního důvodu prokázat. Není to tedy tak, že by zaměstnavatel obdržel oznámení o působení odborové organizace a v ten samý den by mohl svévolně dát jejímu funkcionáři výpověď. I pokud by výpovědní důvod byl dán, bezprostřední časová návaznost výpovědi na oznámení by v případném soudním sporu zřejmě dostatečně upozorňovala na možné zneužití práva.

60. Opačný případ představuje účelové založení a oznámení působení odborové organizace zaměstnavateli v souvislosti s hrozící výpovědí jednomu či více zaměstnancům. Ten, kdo je výpovědí ohrožen, se stane členem orgánu odborové organizace a výpověď je rázem vázána na souhlas tohoto orgánu. Účelovost takového kroku je prakticky nepřezkoumatelná, protože, jak již bylo uvedeno výše, jakékoli omezování počtu odborových organizací je nepřipustné. Zaměstnavatel má možnost soudní ochrany, prokáže-li v soudním řízení, že na něm nelze spravedlivě požadovat, aby zaměstnance nadále zaměstnával.

61. V obou hypotetických případech by bylo na soudu, aby posoudil konkrétní okolnosti konkrétního případu a aby poskytl ochranu právům, jak mu to ukládá čl. 90 Ústavy. Ochrana před případným zneužitím je tak dostatečně zajištěna soudním přezkumem platnosti výpovědi.

B. Výpověď zaměstnanci pro porušení režimu dočasně práceneschopného pojištění a vyloučení nároku na podporu v nezaměstnanosti z tohoto důvodu

62. Práva vymezená v čl. 41 odst. 1 Listiny nemají bezpodmínečnou povahu a je možné se jich domáhat pouze v mezích zákonů. Zákonné provedení nesmí být v rozporu s ústavními principy, jinými slovy, příslušné zákony nesmí ústavně zaručená sociální a hospodářská práva popřít či anulovat. Při provádění ústavní úpravy zakotvené v Listině se zákonodárce musí řídit čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Sociální a hospodářská práva, k nimž se řadí i právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, „se liší od klasických základních práv v tom, že neexistují jako a priori neomezená základní práva, která mohou být zákonodárcem omezována pouze z důvodů předvídaných v Listině, ale naopak zákonodárce jim dává příslušný obsah a rozsah. V případě hospodářských a sociálních práv proto ústavní garance představují ústavně zaručenou ochranu institucí (zaměstnání, mzda, sociální zabezpečení, rodina, rodičovství atd.), nikoliv ochranu konkrétních veřejných subjektivních práv. Jako kritéria ústavního přezkumu mohou proto sloužit pouze tam, kde by zákonodárce ústavní ochranu těchto institucí zcela ignoroval či negoval. Totéž platí i ve vztahu k interpretaci zákonů obsahujících úpravu těchto institucí. Pokud obecné soudy takový zákon interpretují a aplikují, je jejich činnost z ústavního hlediska kontrolovatelná jen z pohledu možného výkonu libovůle, nikoliv však z pohledu ... [příslušného] článku ... Listiny. Konkretizace hospodářských a sociálních práv náleží jen zákonodárci, nikoliv Ústavnímu soudu“ [body 49 a 50 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/10 ze dne 28. 6. 2011 (N 123/61 SbNU 767; 232/2011 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 20/09 ze dne 15. 11. 2011 (N 195/63 SbNU 247; 36/2012 Sb.); srov. dále nález sp. zn. Pl. ÚS 8/07 ze dne 23. 3. 2010 (N 61/56 SbNU 653; 135/2010 Sb.); nález sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.) aj.].

63. U sociálních práv je možno dále konstatovat, že „jejich souhrnným omezením je právě skutečnost, že nejsou, na rozdíl např. od základních práv a svobod, přímo vymahatelná na základě Listiny. Jejich omezenost spočívá právě v nutnosti zákonného provedení, které je ovšem zároveň podmínkou konkrétní realizace jednotlivých práv“ [bod 52 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 ze dne 23. 4. 2008 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.)]. V žádném případě ovšem „nesmí dojít k faktickému popření toho kterého sociálního práva, protože je zároveň třeba dostát principům stanoveným v Listině. Míru jejich dodržení je třeba posuzovat v každém jednotlivém případě realizace těchto práv zákonnou úpravou“ (bod 56 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08).

64. S ohledem na znění čl. 41 odst. 1 Listiny je pro přezkum ústavnosti zákonů obsahujících úpravu sociálních práv dán užší prostor, než je tomu u práv první generace, a zakotvení jejich existence v Listině znamená (a to s ohledem na čl. 4 odst. 4 Listiny), že při zákonné úpravě musí být zachován jistý minimální standard (tj. existuje určitá spodní mez omezení, esenciální obsah) sociálních práv. Rozhodování o rozsahu sociálních práv patří mezi významné politické otázky, které jsou v první řadě předmětem volební soutěže, a nakonec o nich proto rozhodují volení reprezentanti v zákonodárném sboru.

65. Ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny zakotvuje právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Z tohoto práva však nevyplývá právo každého jednotlivce vůči státu na zajištění práce. Povinností státu je pouze vytvoření podmínek či pravidel, která by co nejlépe (v mezích možného) zajišťovala, aby každý zájemce mohl získat práci, tj. aby umožnil vykonávat toto právo co největšímu počtu zainteresovaných osob, jak to stanoví i čl. 1 bod 1 Evropské sociální charty. I za tímto účelem nejsou pracovněprávní vztahy ponechány zcela na smluvní svobodě, ale zákonodárce stanoví podmínky výkonu práce. Přitom musí postupovat tak, aby právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací bylo uvedeno do souladu s dalšími hodnotami, zejména s právem zaměstnavatele vybrat si své spolupracovníky; lze si dokonce představit, že příliš přísné nastavení možnosti výpovědi může za určitých okolností zasáhnout do svobody podnikat excesivním způsobem (Favoreu, L. et al. *Droit des libertés fondamentales*. Paris: Dalloz, 2009, s. 334). Je-li úkolem zákonodárce uvést do souladu právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací s právem podnikat, pak Ústavní soud přezkoumává, zda se tento cíl podařilo zákonodárci naplnit. Platí přitom, že toliko v případě zjevného pochybení v úvahách zákonodárce nemusí být jím dosažená rovnováha respektována.

66. Podle čl. 1 bodu 2 Evropské sociální charty musí stát pro zajištění účinného výkonu práva na práci účinně chránit právo pracovníka vydělávat si na své živobytí ve svobodně zvoleném zaměstnání. To však neznamená právo na stabilitu konkrétního pracovního poměru. Zánik konkrétního pracovního poměru totiž ještě neznamená ztrátu přístupu ke zvolenému povolání, a proto je rozumné, aby o míře ochrany stability pracovního poměru rozhodovala především úvaha zákonodárce. Na tomto místě je možno poukázat na body 28 a 29 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/08 ze dne 23. 9. 2008 (N 155/50 SbNU 365), v nichž Ústavní soud interpretoval právo na svobodnou volbu povolání ve spojení s právem na práci (čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny) jako veřejné subjektivní právo jednotlivce ukládající veřejné moci povinnost „neklást neodůvodněné překážky veřejnoprávní povahy výběru a výkonu právem dovolených činností, pro které tento vykazuje potřebné předpoklady ... Rozhodně je nelze vykládat tak, že by v rámci pracovněprávních – a tedy ve své podstatě soukromoprávních – vztahů garantovalo jednotlivci zařazení, jaké si představuje. Právo na svobodnou volbu povolání zakotvené v čl. 26 odst. 1 Listiny není subjektivním právem na určité zaměstnání u určitého zaměstnavatele ani na zaměstnání určitého typu nebo druhu, jemuž by odpovídala povinnost příslušného státního orgánu takové zaměstnání opatřit, případně i s použitím státní moci. Jde o svobodu se ve volné soutěži o zvolené povolání ucházet, která však neposkytuje záruku úspěchu ... Ústavní právo na svobodnou volbu povolání neznamená neměnnost vykonávaného zaměstnání a zákaz jednostranného rozvázání pracovního poměru“. Jinak řečeno, v případě „práva na výběr povolání a přípravu k němu, jakož i práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost by se o omezení dotýkající se jejich podstaty a smyslu jednalo tehdy, jestliže by v jeho důsledku byl určitě skupině jednotlivců podstatně ztížen nebo znemožněn přístup k určitému povolání nebo možnost vykonávat určitou činnost nebo jestliže by v jeho důsledku určité zaměstnání nebo činnost přestaly být způsobilé zajistit prostředky pro jejich potřeby těm, kteří je vykonávají. Jakékoliv omezení musí samozřejmě respektovat zásadu rovnosti v právech ve smyslu čl. 1 věty první Listiny, resp. jejího čl. 3 odst. 1“ [bod 48 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015 (15/2016 Sb.), odkazující mj. na bod 278 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)].

67. K vymezení práva na přiměřené hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti přispěl nález sp. zn. Pl. ÚS 55/13 ze dne 12. 5. 2015 (N 93/77 SbNU 339; 170/2015 Sb.; body 51–57). V tomto nálezu Ústavní soud vyšel z toho, že ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny zakotvuje právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací a právo těch, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, na hmotné zajištění v přiměřeném rozsahu. Podle názoru

Ústavního soudu je „jak ze sociálních, tak ekonomických důvodů ... nutné minimalizovat ekonomickou škodu a osobní rozvrat, který s sebou ztráta zaměstnání přináší. Stejně tak je ale důležité poskytnout nezaměstnaným pozitivní incentivy, aby se stali znovu zaměstnanými co nejdříve, jak je to možné. V obecné rovině je podstatou a smyslem práva na přiměřené hmotné zajištění v případě nemožnosti právo na práci vykonávat, realizované v tomto případě skrze institut podpory v nezaměstnanosti, krátkodobě zmírnit výpadek příjmů, který ušel v důsledku zákonem vymezené sociální události ... Mechanismus realizace předmětného práva tak spočívá v tom, že stát nezaměstnaným dočasně při naplnění zákonných podmínek poskytuje jistou výši finančních prostředků, jelikož (objektivně) nastala nemožnost realizovat jejich ústavně zaručené právo na získání prostředků pro jejich životní potřeby prací. Platí přitom, že ten, kdo nesplňuje podmínky nároku na tuto podporu, je pak odkázán na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny“ (bod 51 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13). Zákonným provedením práva na přiměřené hmotné zajištění těch, kteří bez viny nemohou pracovat (a to podle čl. 26 odst. 3 věty druhé Listiny), je hmotná podpora v nezaměstnanosti. Hmotné zajištění (jak podle čl. 26 odst. 3, tak podle čl. 30 odst. 1 Listiny) přitom představuje vyšší standard než zajištění základních životních podmínek [čl. 30 odst. 2 Listiny (viz bod 54 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13)].

68. Ústavní soud dále uvedl (bod 52 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 55/13), že „zákonnou úpravou je toto právo realizováno především podporou v nezaměstnanosti a podporou v rekvalifikaci. Předmětné právo přitom mají jen ti, kteří ‚beze své viny‘ nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací (a zároveň nejsou nezpůsobilí k práci ...). Jedná se tedy o praceschopné uchazeče o zaměstnání, kteří usilují zaměstnání si najít a nezavinili ztrátu předchozího zaměstnání ...“. K zásahu do minimálního standardu tohoto základního práva by pak mohlo dojít tehdy, pakliže „by bylo zjištěno a prokázáno, že nová právní úprava snižuje realizaci ústavně zaručeného standardu sociálních dávek až k praktickému znemožnění jejich realizace, či dokonce k jejich plošnému odejmutí“ (viz bod 78 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08).

69. K interpretaci hmotného zajištění v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny se pak Ústavní soud vyslovil též dříve v bodě 262 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12 ze dne 27. 11. 2012 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.), v němž uvedl, že „zákonodárci náleží stanovit konkrétní způsob, jakým bude uplatnění tohoto práva realizováno, jakož i provádět jeho případné změny. Jím zvolenou právní úpravou ale nesmí dojít k faktickému popření tohoto sociálního práva (nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08, body 54 a 56; též nálezu sp. zn. Pl. ÚS 54/10, body 46 až 49). Vždy musí být dbáno na jeho podstatu a smysl (čl. 4 odst. 4 Listiny)“. Zároveň ale platí, že „nárok na podporu v nezaměstnanosti není neměnný a nelze vyloučit, že jej zákonodárce do budoucna rozšíří nebo omezí. Případné změny se přitom mohou týkat jak výše podpory, tak délky podpůrčí doby nebo podmínek, za nichž nárok vznikne nebo bude trvat. Vždy je však třeba zvažovat, zda zákonem stanovený rozsah práv, jejichž účelem je hmotné zajištění v nezaměstnanosti, bude i nadále umožňovat reálné uplatňování předmětného ústavně zaručeného práva“ (viz bod 263 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/12).

70. Podle čl. 69 písm. f) a g) Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení (vyhlášena pod č. 461/1991 Sb.) je možno výplatu dávky, na niž by chráněná osoba měla nárok podle kterékoliv z částí II až X této úmluvy, zastavit ve stanoveném rozsahu mj. proto, že sociální událost byla (f) vyvolána úmyslně zúčastněnou osobou a že zúčastněná osoba (g) opomene v určitých případech použít lékařských nebo rehabilitačních služeb, které jsou jí k dispozici, anebo nedbá-li pravidel stanovených pro ověření existence sociální události nebo upravujících chování příjemců dávek. K podpoře v nezaměstnanosti se pak vztahují i další body h) a i) čl. 69 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení. Podle nich lze dávku zastavit, (h) opomene-li zúčastněná osoba použít služeb zprostředkovatelné práce, která je jí k dispozici, či (i) pozbyla-li zúčastněná osoba svého zaměstnání přímo v důsledku zastavení práce, k němuž došlo na základě pracovního sporu, nebo opustila-li své zaměstnání dobrovolně bez dostatečných důvodů. Podobně Evropský zákoník ve svém čl. 68 písm. e) a g) stanoví, že výplatu dávky, na niž by jinak chráněná osoba měla nárok podle některé z částí II až X Evropského zákoníku, lze zastavit ve stanoveném rozsahu mj. proto, že sociální událost byla vyvolána úmyslným zaviněním zúčastněné osoby či zúčastněná osoba v určitých případech opomenula využít zdravotních nebo rehabilitačních služeb, které jsou jí k dispozici, nebo nedbala stanovených pravidel k ověření existence sociální události nebo pravidel upravujících chování příjemců dávek. Podobně jako v případě Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 102 o minimální normě sociálního zabezpečení lze i podle Evropského zákoníku v případě podpory v nezaměstnanosti výplatu dávky zastavit, (h) nevyužívala-li zúčastněná osoba služeb zaměstnanosti, jež jsou jí k dispozici, či (i) přišla-li zúčastněná osoba o zaměstnání přímo následkem zastavení práce, k němuž došlo na základě pracovního sporu, nebo odešla dobrovolně ze zaměstnání bez dostatečných důvodů. Podle důvodové zprávy k revizi Evropského zákoníku (viz komentář k čl. 74) platí, že ač čl. 68 Evropského zákoníku hovoří toliko o pozastavení dávek, podle kontrolních orgánů dovoluje jak odepření (refus), tak odnětí (suppression) těchto dávek. Platí též to, že pokud byla sociální událost způsobena úmyslným zaviněním zúčastněné osoby, mohou být dávky, na které by jinak měla nárok, odepřeny (refusées), odňaty (supprimées) nebo pozastaveny (suspendues). Stejný důsledek má také to, jestliže se daná osoba mimo jiné nechovala způsobem souladným se stavem příjemce dané dávky. Ústavní soud zkoumal rovněž použitelnost Listiny základních práv Evropské unie, která zavazuje členské státy, pokud uplatňují unijní právo (ustanovení čl. 51 odst. 1). Jak zákoník práce, tak zákon o zaměstnanosti zapracovávají předpisy Evropské unie, napadená ustanovení však těmito předpisy dotčena (harmonizována) nejsou [§ 363 a poznámka pod čarou 1) zákoníku práce, poznámka pod čarou č. 1) zákona o zaměstnanosti]. Ustanovení Listiny základních práv Evropské unie, která spadají do oblasti upravené napadenými ustanoveními (ustanovení čl. 30 – ochrana v případě neoprávněného propuštění, ustanovení čl. 34 – sociální zabezpečení v případě ztráty zaměstnání), jsou navíc použitelná „v souladu ... s vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi“.

2. Vlastní přezkum

71. Dříve, než Ústavní soud přejde k vlastnímu přezkumu napadené úpravy, považuje za potřebné připomenout zásadní změnu v systému nemocenského pojištění. V souvislosti s jeho novou úpravou provedenou zákonem o nemocenském pojištění ukládá zákoník práce od 1. 1. 2009 zaměstnavatelům povinnost poskytovat po určitou dobu od vzniku pracovní neschopnosti místo nemocenských dávek náhradu mzdy nebo platu (§ 192 odst. 1 zákoníku práce). „Výměnou“ za snížení sazby pojistného tak byla na zaměstnavatele přenesena část nákladů nemocenského pojištění. Zaměstnavatelům pak byla umožněna kontrola dodržování režimu dočasně praceneschopného pojištěnce (§ 192 odst. 6 zákoníku práce). V případě

porušení tohoto režimu přiznává ustanovení § 192 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zaměstnavateli oprávnění náhradu mzdy nebo platu snížit nebo neposkytnout. Náhrada mzdy je vyplácena z prostředků zaměstnavatele, a nikoli státu. A právě tato skutečnost je rozhodující pro pochopení současné právní úpravy a posouzení ústavnosti napadených ustanovení.

72. Jestliže je to zaměstnavatel, kdo „ze svého“ platí dočasně praceneschopnému zaměstnanci náhradu mzdy či platu, vzniká zde mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem vedle pracovněprávního ještě i další vztah. Proto nyní zákoník práce upravuje mimo jiné „některá práva a povinnosti zaměstnavatelů a zaměstnanců při dodržování režimu dočasně práce neschopného pojištění podle zákona o nemocenském pojištění a některé sankce za jeho porušení“ (§ 1 písm. e) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.). A ze stejného důvodu ustanovení § 301a zákoníku práce zakotvilo tzv. „jiné povinnosti zaměstnanců“ spočívající v tom, že „zaměstnanci jsou v době prvních 14 (resp. 21) kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti povinni dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištění, pokud jde o povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona o nemocenském pojištění“.

73. Podle názoru Ústavního soudu v nyní posuzovaném případě samotné jádro práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací dle čl. 26 odst. 3 Listiny porušeno není, jelikož o nějakém systémovém ohrožení (ve smyslu ignorování a negování ochrany instituce závislé práce) možnosti zajistit si prostředky na životní potřeby prací nelze vůbec uvažovat. Navíc těm zaměstnancům, kteří dostali výpověď podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., zůstává pro futuro otevřena příležitost získávat prostředky pro své živobytí prací, jelikož tímto způsobem ještě neztratili přístup ke zvolenému povolání.

74. Vzhledem k tomu, že právní úprava výpovědi chce vyrovnat jak zájmy zaměstnance, tak zaměstnavatele, pokouší se právní úprava o to, aby byl zaměstnanec na jedné straně chráněn tím, že zaměstnavatel nemůže zcela libovolně (bez příčiny) ukončit pracovní poměr, a zájmy zaměstnavatele jsou na druhou stranu chráněny možností za určitých, přesně zákonem vymezených okolností pracovní poměr ukončit. Byť vztah mezi zaměstnavatelem (plátcem náhrady mzdy) a dočasně praceneschopným zaměstnancem (příjemcem této náhrady) není vztahem pracovněprávním, má k tomuto vztahu velmi blízký vztah. Porušuje-li zaměstnanec své povinnosti v době dočasné pracovní neschopnosti, poškozuje tím svého zaměstnavatele. Nepracuje, neléčí se, a přesto požaduje od svého zaměstnavatele náhradu mzdy. Svého zaměstnavatele tak de facto „podvádí“. Navíc může zaměstnavateli svou nedůvodnou nepřítomností způsobit i vážné hospodářské potíže. Zvlášť hrubé porušení povinnosti dočasně praceneschopného zaměstnance (§ 301a zákoníku práce) tak může vést k zásadnímu narušení důvěry mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.

75. Dle Ústavního soudu proto nelze po zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby nadále zaměstnával člověka, který jej „podvedl“, snažil se jej připravit o peníze nebo jej jinak vážně poškodil. Proto Ústavní soud považuje možnost výpovědi z pracovního poměru za rozumnou. Nejedná se jen o „alternativní soukromoprávní sankci“, jak uvádějí navrhovatelé, ale o způsob řešení narušené důvěry, což odůvodňuje ochranu zájmů zaměstnavatele. Podstatné je, že k výpovědi může zaměstnavatel přistoupit jen při zvlášť hrubém porušení povinnosti zaměstnance, tedy v nejvyšší možné intenzitě příslušného porušení. Nikoli tedy při běžném porušení, dokonce ani při závažném porušení. Jinak řečeno, tíživý důsledek pro zaměstnance může nastat jen při nejzávažnějším porušení právních povinností z jeho strany. Čím více nebude dodržovat předmětné zákonem stanovené povinnosti, tím negativnější to pro něj může mít důsledky. Intenzita porušení povinnosti je zde stanovena stejně přísně jako u důvodu, pro který lze okamžitě zrušit pracovní poměr (§ 55 odst. 1 písm. b) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce]. Přitom je nutno přihlídnout k tomu, že se zde nemůže jednat o dvojitý potrestání za jedno porušení povinnosti. Ustanovení § 192 odst. 5 věty druhé zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., totiž vylučuje možnost snížení nebo neposkytnutí náhrady mzdy nebo platu, jestliže byla pro totéž porušení režimu dočasně praceneschopného pojištění dána zaměstnanci výpověď podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.

76. Ústavní soud se neztotožňuje ani s námitkou, že napadená právní úprava otevírá prostor pro svévoli zaměstnavatelů (bod 14 shora). Zaměstnavatel musí předně velmi pečlivě posuzovat každý jednotlivý případ porušení právních povinností a všechny jeho okolnosti a souvislosti. Bude muset vždy správně posoudit intenzitu porušení povinnosti ze strany zaměstnance. Jelikož zákoník práce nedefinuje pojem „zvlášť hrubým způsobem“, jde „o normu s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. o právní normu, jejíž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem a která přenechává soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Pro závěr, zda jednání zaměstnance porušující povinnosti podle § 301a dosáhlo intenzity „porušení zvlášť hrubým způsobem“, není významné, jak je zaměstnavatel hodnotí ve svém pracovním řádu nebo jiném vnitřním předpisu nebo jak má být hodnoceno podle kolektivní smlouvy, popřípadě podle pracovní nebo jiné smlouvy stran základních pracovněprávních vztahů, a soud není takovým vymezením při rozhodování o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru vázán. Soud vždy posuzuje v každém jednotlivém případě, jak bude tento pojem definován. Vymezení hypotézy § 52 písm. h) tedy závisí v každém konkrétním případě na úvaze soudu; soud může přihlídnout při zkoumání intenzity porušení povinnosti zaměstnance k pracovnímu místu, které zastává, k jeho dosavadnímu postoji k plnění pracovních úkolů, k době a situaci, v níž došlo k porušení těchto povinností, k míře zavinění zaměstnance, ke způsobu a intenzitě porušení konkrétních povinností zaměstnance, k důsledkům porušení povinností pro zaměstnavatele, k tomu, zda svým jednáním zaměstnanec způsobil zaměstnavateli škodu“ (srov. Drápal, L. „Důvody výpovědi“. In: Bělina, M., Drápal, L. Zákoník práce. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 329). Ač si je Ústavní soud vědom toho, že vymezení pojmu „zvlášť hrubým způsobem“ bude především na judikatuře obecných soudů, toliko jako obiter dictum si dovoluje poznamenat, že sem budou asi spadat případy „hození se marod“ za účelem aktivit, které jsou s pracovní neschopností neslučitelné, tj. např. vykonávání jiné výdělečné činnosti či rekreace. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 5126/2014 ze dne 15. 10. 2015, takovým důvodem pro výpověď proto např. nebude to, že zaměstnanec, který byl uznán dočasně praceneschopným, neoznačil místo svého pobytu údaji potřebnými k tomu, aby zaměstnavateli umožnil potřebnou kontrolu.

77. Zaměstnanci, jemuž dal zaměstnavatel výpověď ze shora uvedeného důvodu, navíc zákon poskytuje naprosto stejnou ochranu jako u jiných výpovědních důvodů. Podle § 72 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, může zaměstnanec neplatnost výpovědi uplatnit u soudu ve lhůtě 2 měsíců ode dne, kdy měl pracovní poměr touto výpovědí skončit. A v soudním řízení to bude právě zaměstnavatel, který bude muset prokázat, že zaměstnanec porušil svou povinnost zvlášť hrubým způsobem. Protiústavnost zákonné úpravy nemůže způsobovat hypotetická možnost zneužití, pokud proti všem negativním jevům, k nimž může v souvislosti s rozvázáním pracovního poměru docházet, existuje účinná soudní ochrana [obdobně viz bod 54 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 61/04 ze dne 5. 10. 2006 (N 181/43 SbNU 57; 16/2007 Sb.)].

78. Shrnutí, napadená právní úprava neporušuje „právo na práci“, jak to tvrdí navrhovatelé v bodě 13 tohoto nálezu. Toto právo totiž není absolutní, ale je přiměřeně prolomeno možnostmi rozvázání pracovního poměru při splnění zákonem stanovených podmínek. Odkazy navrhovatelů na příslušné články Evropské sociální charty (bod 13 shora) nejsou příhodné. Tyto články zakotvují základní principy, podle nichž každý musí mít příležitost získat prostředky ke svému živobytí práci, kterou si svobodně zvolí, a všichni pracovníci mají právo na spravedlivé pracovní podmínky. Tyto principy nelze vykládat tak, že zaměstnanec nemůže být nikdy ze zaměstnání propuštěn proti své vůli. Zaměstnanec, který dostal výpověď podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., totiž měl „příležitost získat prostředky pro své živobytí práci“, ale této příležitosti se (alespoň pro tentokrát) zbavil tím, že zvlášť hrubým způsobem porušil své povinnosti. Ostatně i podle ústavního pořádku České republiky se práva získávat prostředky pro své životní potřeby práci zakotveného v článku 26 odst. 3 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny), který v této situaci nijak nevybočuje z mezí ústavnosti. A jak bylo rovněž uvedeno výše, případné zneužití výpovědi je dostatečně chráněno soudním přezkumem.

79. Navrhovatelé mají dále za to, že napadená ustanovení jsou „v rozporu s principem rovnosti lidí v právech“. Z odkazu na důvodovou zprávu k předmětnému zákonu lze dovodit, že měli na mysli případnou nerovnost mezi pojištěnci, neboť ostatní pojištěnci při stejném porušení režimu praceneschopného pojištěnce v systému nemocenského pojištění zůstanou. Při posuzování rovnosti je nutno vycházet z účelu nemocenského pojištění. Zákon o nemocenském pojištění upravuje nemocenské pojištění „pro případ dočasné pracovní neschopnosti, nařízené karantény, těhotenství a mateřství a ošetřování člena domácnosti nebo péče o něj a organizaci a provádění pojištění“ (§ 1 odst. 1 citovaného zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění). Z nemocenského pojištění se poskytují následující dávky: nemocenské, peněžitá pomoc v mateřství, ošetřovné a vyrovnávací příspěvek v těhotenství a mateřství (§ 4 citovaného zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění). Účelem nemocenského pojištění je „finančně zabezpečit ekonomicky aktivní občany pro případ krátkodobé ztráty výdělku (příjmu) z důvodu vybraných sociálních situací podmíněných změnou zdravotního stavu“ (důvodová zpráva k zákonu o nemocenském pojištění, Poslanecká sněmovna tisk č. 1005, 4. volební období). Pokud se zaměstnanec, jehož pracovní poměr skončil výpovědí podle § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., stane dočasně praceneschopným, nedochází u něj ke „ztrátě výdělku“ kvůli této pracovní neschopnosti či nařízené karanténě, ale proto, že jeho pracovní poměr skončil. Případnými nemocenskými dávkami tedy není co nahrazovat. Proto nelze z hlediska rovnosti lidí porovnávat pojištěnce, kteří přes porušení svých povinností zůstali zaměstnanci (a tedy i pojištěnci), s těmi, kdo byli propuštěni a se skončením pracovního poměru jim skončilo nejen nemocenské pojištění, ale i právo na plat či mzdu. Uvedené lze plně vztáhnout i na ošetřovné, které plní obdobnou funkci (§ 39 citovaného zákona o nemocenském pojištění).

80. Samostatně je nutno se věnovat „rovnosti pojištěnců“ u dávek peněžité pomoci v mateřství a u vyrovnávacího příspěvku v těhotenství a mateřství dle ustanovení § 32 a 42 zákona o nemocenském pojištění. Zákaz výpovědi těhotné zaměstnankyni, zaměstnankyni čerpající mateřskou dovolenou a zaměstnanci nebo zaměstnankyni čerpajícím rodičovskou dovolenou [§ 54 písm. d) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.] ve spojení s ochrannou lhůtou v délce 180 dní (§ 15 odst. 2 zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 261/2007 Sb.) prakticky vylučuje negativní dopad porušení povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a zákoníku práce do práva na výplatu těchto dávek.

81. Námitkou navrhovatelů, že napadená ustanovení odporují „principu přiměřenosti zákonných zásahů do sféry privátní autonomie“, se Ústavní soud nemohl zabývat pro její neurčitost.

82. Veřejná ochránkyně práv poukazovala na neurčitost výpovědního důvodu dle ustanovení § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb., ve srovnání s ostatními výpovědními důvody, u nichž zákoník práce stanoví poměrně podrobně, za splnění jakých podmínek může být ten který výpovědní důvod použit. Této námitce (postrádající ústavní rozměr) není možno přisvědčit. Oč určitější je možnost dát zaměstnanci výpověď „pro závažné porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci“ [§ 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce]? Zákon zde stěží může být konkrétnější a jeho výklad je již záležitostí obecných soudů.

83. Za protiústavní z důvodu nepřiměřenosti považují navrhovatelé rovněž vyloučení „propuštěného“ zaměstnance z nároku na podporu v nezaměstnanosti po dobu následujících 6 měsíců po výpovědi z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb. Jak je uvedeno v bodu 15 shora, argumentují navrhovatelé čl. 19 a 20 Evropského zákoníku požadujícími zajištění chráněným osobám poskytování dávky v nezaměstnanosti. Pomějí však čl. 68 tohoto Evropského zákoníku. Ten totiž připouští, že výplatu dávky, na niž by jinak chráněná osoba měla nárok, lze zastavit ve stanoveném rozsahu, byla-li sociální událost vyvolána úmyslným zaviněním zúčastněné osoby.

84. Podle § 39 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení povinnosti vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem nebo se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce zvlášť hrubým způsobem. Zákon o zaměstnanosti tedy nepřiznává nárok na podporu v nezaměstnanosti jen těm uchazečům o zaměstnání, kteří své povinnosti porušili nikoli „jen“ závažným způsobem, ale zvlášť hrubým způsobem. Porušení povinnosti zvlášť hrubým způsobem jistě vyžaduje úmyslné zavinění. Jestliže se tedy zaměstnanec stane nezaměstnaným v důsledku úmyslného zvlášť hrubého porušení povinnosti, je neposkytnutí podpory v nezaměstnanosti přiměřeným a Evropským zákoníkem přímo předvídaným důsledkem. Stejně tak čl. 26 odst. 3 Listiny výslovně stanoví, že stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje občany, kteří nemohou své právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací vykonávat bez své viny (viz body 71–72). Právě tato poslední tři slova jsou rozhodující. Bez své viny!

85. Stejně jako shora zmíněného práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací se i práva na přiměřené hmotné zabezpečení zakotveného v článku 30 odst. 1 Listiny lze domáhat pouze v mezích zákona (čl. 41 odst. 1 Listiny). A jak vyplývá ze shora uvedeného, napadená zákonná úprava nezasahuje ani do rovnosti lidí, ani není nepřiměřená.

86. Ústavní soud u žádného z napadených ustanovení rozpor s ústavním pořádkem neshledal, a proto v souladu s § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh zamítl.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. Rychetský v. r.

Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Ludvík David, Pavel Rychetský a Kateřina Šimáčková a k jeho odůvodnění soudce Jaroslav Fenyk.

1. Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida

Podávám disent proti té výrokové části (a relevantnímu odůvodnění) plenárního nálezu, kterou byl zamítnut návrh skupiny poslanců na zrušení ustanovení § 39 odst. 2 písm. b), včetně poznámky pod čarou č. 79, a ustanovení § 54 odst. 1 věty druhé ve slovech „a b)” zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.

Zákonodárce provedl novelou zákoníku práce, zákona o zaměstnanosti a dalších zákonů pod č. 365/2011 Sb. vskutku zásadní změnu režimu dočasně práceneschopných zaměstnanců včetně vyplácení nemocenských dávek i dalších aspektů. Pro prvních 14, resp. (od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2013) 21 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti pojištěnce převzal výplatu dávek, formou náhrady mzdy nebo platu, zaměstnavatel, jenž na tutéž dobu převzal mj. oprávnění kontroly dodržování stanoveného režimu. Aby mohl být takto vzniklý právní stav podřízen zákoníku práce, bylo do kodexu jako „oslí můstek“ vtčleno ustanovení § 301a, označující povinnost zaměstnance dodržovat stanovený režim v době dočasné pracovní neschopnosti jako „jinou povinnost zaměstnance“ (viz marginální rubriku téhož ustanovení).

V komentáři k zákoníku práce k tomu uvedl prof. Bělina, že zákonodárce si dobře uvědomil „nepřípadnost a neodůvodnitelnost umožnění zaměstnavateli jednostranně rozvázat pracovní poměr se zaměstnancem z důvodu, který vůbec nesouvisí s výkonem práce zaměstnance a má původ v porušení předpisů v oblasti sociálního zabezpečení“. Proto bylo do kodexu „zcela uměle“ vloženo ustanovení § 301a, jež „vytvořilo z porušení povinnosti v oblasti nemocenského pojištění současně i porušení pracovněprávních povinností zaměstnance“. (Bělina, M. a kol. Zákoník práce. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1066).

Z řečené úpravy byl současně odvozen výpovědní důvod podle ustanovení § 52 písm. h) zákoníku práce, umožňující zaměstnavateli rozvázat se zaměstnancem pracovní poměr pro porušení „jiné povinnosti zaměstnance stanovené v § 301a“ (tedy porušení režimu dočasné pracovní neschopnosti) zvlášť hrubým způsobem.

Jakkoli je tato úprava, proti níž navrhovatelé též brojí, nesystémová a pojmově kontroverzní (zvlášť hrubé porušení kázně je jinak důvodem k okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem podle § 55 zákoníku práce), nedomnívám se – zde ve shodě s většinou pléna –, že by bylo nezbytné přistoupit k jejímu zrušení. Nemuselo se to stát již proto, že se jedná o podústavní úpravu nevykazující extrémně excesivní a ústavně nepřijatelné následky pro zaměstnance.

Jinak ovšem vnímám nastolený právní stav z hlediska jeho promítnutí do zákona o zaměstnanosti. Do tohoto zákona byl výše zmíněnou novelou v roce 2011 doplněn text, podle něhož nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů skončen pracovněprávní vztah z důvodů porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce zvlášť hrubým způsobem.

Takový sankční „přesun“ či „prodloužení následků“ deliktu zaměstnance z oblasti pracovněprávní do oblasti sociálního práva pokládám za ústavně nepřijatelný: po výpovědi a ztrátě pracovního poměru následuje ještě ztráta nároku na podporu v nezaměstnanosti.

Podle čl. 26 odst. 3 Listiny má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.

Obrat „bez své viny“, použitý ve druhé větě uvedeného článku, podle dosavadní interpretace aprobejuje zákonný postup, podle něhož dochází ke ztrátě nároku na podporu v nezaměstnanosti v případě výpovědi z pracovního poměru dané pro kvalifikované porušení pracovních povinností [viz § 39 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti a blíže J. Wintřák, Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 586, bod 22]. Je však otázkou, zda má jít k tíži propuštěného zaměstnance z hlediska nároku na podporu v nezaměstnanosti takové zavinění, které spočívá v porušení stanoveného (léčebného) režimu pracovní neschopnosti (dále jen „PN“) a které bylo zcela neorganicky přiřazeno k pracovnímu poměru. Domnívám se, že nikoli.

K odpovědi lze dospět skrze poměrování legitimního cíle, jímž zde je společenský zájem na (limitované) zásluhovosti pobírání podpory v nezaměstnanosti, a prostředku směřujícího k tomuto cíli, jímž je výpověď z důvodu porušení stanoveného režimu PN jako výlučka z nároku na podporu. Podle mého názoru je takový prostředek vůči danému cíli nepřiměřený, ba s ním neslučitelný.

Zákoník práce obsahuje normy kogentní i dispozitivní, přičemž pracovní poměr, založený pracovní smlouvou, ovládají významnou měrou normy dispozitivní. Znamená to, že ona „narušená důvěra“ zaměstnavatele, jež za účelem ochrany jeho zájmů odůvodňuje výpověď z pracovního poměru podle § 52 písm. h) zákoníku práce pro zvlášť hrubé porušení stanoveného režimu PN (viz bod 75 plenárního nálezu), je saturována právě touto výpovědí. Další dopad již delikt zaměstnance nemá mít; pracovní poměr se projevuje po svém skončení zásadně již jen jako jiné nároky podmiňující právní skutečnost (zápočet doby jeho trvání pro účely důchodového zabezpečení). Právní vztahy vznikající po skončení pracovního poměru nemá zaměstnavatel, snad s výjimkou podání pracovního posudku, vlastním projevem vůle bezprostředně ovlivňovat.

„Přesun“ výpovědní sankce dokonce do oblasti sociálního práva – v případě podpory v nezaměstnanosti jde o sociální dávku, byť upravenou zákonem o zaměstnanosti – neznamená nic jiného než smísení soukromoprávního a veřejnoprávního prvku, a navíc nežádoucí dvojí trest za týž skutek.

Toleruje-li tu většina pléna současnou přítomnost zmíněných prvků v relaci k témuž skutku zaměstnance, pak ad hoc rezignovala na existenci ústavněprávní doktríny o rozlišení horizontálních a vertikálních právních vztahů.

Nepřiměřenost ve vztahu prostředku a cíle právní úpravy tak lze demonstrovat prostým poměřením skutku a jeho následku z pohledu nesystémovosti i intenzity. Proti sobě stojí porušení režimu PN jako důvod k výpovědi na straně jedné a ztráta nejen pracovního poměru, ale i podpory v nezaměstnanosti spolu s (potenciálním) nástupem stavu hmotné nouze na straně druhé. K posledně uvedené okolnosti se sluší poznamenat: nezačíná tu být v sázce lidská důstojnost?

Neslučitelnost obojího tu spočívá v právní úpravě připouštějící dvojí postih za týž skutek, což je jev zásadně nežádoucí.

Stranou kritiky by neměly zůstat ani další argumentační a též rétorické aspekty plenárního nálezu.

Text nálezu se vyznačuje deferencí vůči znění podústavních právních předpisů, a naopak ofenzívností vůči zaměstnanci (body 74, 75 a zejména bod 84 se svým mentorským vykičňikem na konci). Většina pléna ospravedlňuje z hlediska kazuistiky své závěry poukazem na hraniční případ, kdy zaměstnanec „podvádí“ zaměstnavatele (těž za pomoci lékaře, simulaci?) a v době PN vykonává nějakou činnost ke svému prospěchu. To je však

klasická argumentační pozice pars pro toto a pouze jedna strana mince: zobecňuje se „nevděčný“ přístup zaměstnance a objektivní, oklamáný zaměstnavatel.

Ústavní kontrola právní normy však nesmí opomenout ani následky opačné situace, totiž potenciálního zneužití výpovědi (vázané na vysokou intenzitu deliktu) zaměstnavatelem třeba proto, že si jemu „nepohodlný“ a doma nezastižený zaměstnanec zašel v době PN nakoupit (mimo povolené vycházky) potraviny, vznikla potřeba jeho nárazové pomoci jinde bydlicímu rodinnému příslušníkovi apod. Pak se může takový zaměstnanec ocitnout v takřka fatální situaci hmotné nouze a i v případě využití právních prostředků obrany může být odkázán na letitý soudní spor.

Není třeba rozvádět, že právě sociální citlivost, nikoli jen přísnost a respekt k zákonu, by měla být inherentní součástí vnímání reality Ústavním soudem. Jakkoli plénum Ústavního soudu již dříve zasáhlo do obecných ustanovení zákoníku práce v podstatě ve prospěch smluvní volnosti a do jisté míry i rovnosti účastníků [nález sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. 3. 2008 (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.), mj. k § 2 odst. 1 zákoníku práce], přece jen zůstává zaměstnanec ve vztahu k zaměstnavateli slabší stranou (srov. např. body 202, 216 nálezu či disenty soudců Rychetského, Musíla a soudkyně Janů). Tím méně by mělo být přijatelné, aby byly právní skutečnosti relevantní pro pracovní poměr přenášeny do oblasti sociálních práv takovým způsobem, jak to učinila navrhovatel napadená právní úprava. Mezi omezeními jednotlivce a jeho ochranou by měl zákonodárce právě zde bedlivě vážit, nikoli bez rozpaků trestat.

Předmětná ustanovení zákona o zaměstnanosti měla být pro rozpor s čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod Ústavním soudem zrušena.

2. Odlišné stanovisko soudce Jaroslava Fenyka k odůvodnění nálezu

Své odlišné stanovisko uplatňuji nikoli do výroku, ale toliko do odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/12.

Úprava podle § 52 písm. h) zákoníku práce podle mého názoru do tohoto právního předpisu, který má především chránit zaměstnance, zvláště pokud jde o možnost ukončení pracovního poměru mezi ním a zaměstnavatelem, nepatří. Jde o nesystémové ustanovení, které při nesprávném výkladu může výrazně oslabovat ochrannou úlohu kodexu. Pokud by úprava měla zůstat beze změny (tedy v intencích nálezu), bude velmi záležet na správném výkladu tohoto ustanovení a ochraně zaměstnance proti jeho zneužití zaměstnavatelem. Přestože se nález v odůvodnění zabývá otázkou závažnosti porušení „jiné povinnosti zaměstnance“, mám za to, že by měl být výklad provedený Ústavním soudem důslednější a měl by s ohledem na výpovědní důvod – „zvlášť hrubé porušení jiné povinnosti“ být přímo v relaci na judikaturu téměř identicky znějícího výpovědního důvodu v případě okamžitého zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele podle § 55 zákoníku práce. Za tímto účelem uvádím následující argumenty:

Posuzované znění § 52 písm. h) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění zákona č. 365/2011 Sb.:

„Zaměstnavatel může dát zaměstnanci výpověď jen z těchto důvodů: ... h) porušil-li zaměstnanec zvlášť hrubým způsobem jinou povinnost zaměstnance stanovenou v § 301a.“

Posuzované znění § 301a zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů:

„Zaměstnanci jsou v době prvních 14 kalendářních dnů a v období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2013 v době prvních 21 kalendářních dnů trvání dočasné pracovní neschopnosti povinni dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištěnce, pokud jde o povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek podle zákona o nemocenském pojištění.“

Předesílám, že potřebná intenzita porušení režimu práce neschopného pojištěnce pro uplatnění výpovědního důvodu dle § 52 písm. h) zákoníku práce zatím nebyla předmětem podrobného výkladu ze strany Nejvyššího soudu. Pouze v jediném případě se Nejvyšší soud zabýval okolnostmi doručování výpovědi a související povinností zaměstnance oznámit místo svého pobytu údaje potřebnými k tomu, aby zaměstnavateli umožnil kontrolu režimu praceneschopného pojištěnce. Z rozsudku ve věci sp. zn. 21 Cdo 5126/2014:

„Nejvyšší soud České republiky proto dospěl k závěru, že okolnost, že zaměstnanec, který byl uznán dočasně práce neschopným, v době od 1. ledna 2012 do 31. prosince 2013 v období prvních 21 kalendářních dnů dočasné pracovní neschopnosti neoznačil místo svého pobytu údaji potřebnými k tomu, aby zaměstnavateli umožnil kontrolu, zda dodržuje svou povinnost zdržovat se v době dočasné pracovní neschopnosti v místě pobytu a dodržovat dobu a rozsah povolených vycházek, nemůže být důvodem pro rozvázání pracovního poměru výpovědí podle ustanovení § 52 písm. h) zák. práce.“ * (poznámka pod čarou č. 1)

Nejvyšší soud dále ve zmiňovaném případě pouze stručně uvedl, že „porušení režimu dočasně práce neschopného pojištěnce musí být ze strany zaměstnance zaviněno a musí se jednat o porušení zvlášť hrubým způsobem.“ * (poznámka pod čarou č. 2)

Z hlediska posouzení závažnosti porušení režimu práceneschopného pojištěnce (tj. povinnosti, která nesouvisí s výkonem práce), a tedy nutné intenzity tohoto porušení pro výpověď se podle mého názoru přímo nabízí interpretace za pomoci judikturních závěrů k „zvlášť hrubému“ porušení povinnosti vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci, tedy k podmínkám pro okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem dle § 55 zákoníku práce.

Podmínka zvlášť hrubého porušení povinnosti, jež opravňuje zaměstnavatele okamžitě zrušit pracovní poměr, byla splněna například v následujících případech (judikatura Nejvyššího soudu):

(21 Cdo 1132/2014) výkon konkurenční výtěžné činnosti;

(21 Cdo 1467/2014) předání zakázky zaměstnavatele jiné společnosti;

(21 Cdo 1755/2002) řízení služebního vozidla pod vlivem alkoholu;

(21 Cdo 59/2005) útok na majetek zaměstnavatele mimo pracovní dobu;

(21 Cdo 633/2006) verbální a fyzický útok na zaměstnance jiné společnosti;

(21 Cdo 1771/2011) sledování webových stránek namísto výkonu práce;

(21 Cdo 2596/2011) podvodné vykazování odpracované pracovní doby;

(21 Cdo 1496/2013) krádež ? útok na majetek zaměstnavatele.

Z výše uvedeného vyplývá, že se jedná o výjimečné případy, které vykazují tu nejvyšší intenzitu porušení povinností zaměstnance. K posuzování intenzity uvádí Nejvyšší soud:

„Ustanovení § 55 odst. 1 písm. b) zák. práce patří k právním normám s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. k takovým právním normám, jejichž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem, a které tak přenechávají soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Pro posouzení, zda zaměstnanec porušil povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci méně závažně, závažně nebo zvlášť hrubým způsobem, zákon nestanoví, z jakých hledisek má soud vycházet. V zákoníku práce ani v ostatních pracovněprávních předpisech nejsou pojmy méně závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci, závažné porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci a porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem definovány, přičemž na jejich vymezení závisí možnost a rozsah postihu zaměstnance za porušení takové povinnosti.“

K posouzení intenzity porušení režimu práce neschopného pojištěnce zvlášť hrubým způsobem je tedy nutno přistupovat stejně jako v případě posuzování porušení povinností souvisejících s vykonávanou prací (stejně intenzity). Shodný význam těchto termínů plně potvrzuje komentářová literatura *(poznámka pod čarou č. 3).

Naopak minimální prostor je věnován identifikaci případů, ve kterých se o takto závažné porušení režimu práce neschopného pojištěnce jedná. Odborná literatura jen výjimečně uvádí, o jaké porušení by se tedy mělo jednat – pokud by zaměstnanec v době, kdy se má zdržovat doma, vykonával práci „na černo“, odjel na rekreaci apod. * (poznámka pod čarou č. 4)

Přesto nelze pominout, že o zvlášť hrubé porušení se má jednat jen ve výjimečných případech. Při porušení těchto povinností zvlášť hrubým způsobem lze totiž postihnout zaměstnance v zásadě největší sankcí v oblasti pracovněprávních vztahů, tj. jednostranným rozvázáním pracovního poměru.

Napadené ustanovení je terčem kritiky především pro ukládání pracovněprávních sankcí za nedodržení povinností, které nesouvisí s výkonem práce:

- „Zákonodárce si zřejmě sám dobře uvědomil nepřípadnost a neodůvodnitelnost umožnění zaměstnavateli jednostranně rozvázat pracovní poměr se zaměstnancem z důvodu, který vůbec nesouvisí s výkonem práce zaměstnance a má původ v porušení předpisů v oblasti sociálního zabezpečení. Z tohoto důvodu zcela uměle vložením § 301a do zákoníku práce vytvořil z porušení povinností v oblasti nemocenského pojištění současně i porušení pracovněprávních povinností zaměstnance.“ * (poznámka pod čarou č. 5)

- „Nově má být zcela nekonceptně umožněno postihnout nejvyšší možnou sankcí (tj. jednostranným rozvázáním pracovního poměru) v oblasti pracovního práva porušení jiných předpisů než vztahujících se k výkonu práce. Konkrétně se jedná o případ porušení povinností dočasně práce neschopného pojištěnce stanovené v § 56 zákona o nemocenském pojištění. Na této skutečnosti může sotva něco změnit, že novela se zcela uměle (a v naprostém rozporu s ostatními ustanoveními zákoníku práce) pokouší v § 301a vytvořit z povinnosti dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištěnce „jinou povinnost zaměstnance“. Jedná se o typický příklad koncepčně zcela nesprávného sankcionování porušení povinností v jednom právním odvětví metodami jiného právního odvětví. Navíc za porušení těchto povinností jsou již stanoveny jiné sankce, tj. snížení nebo neposkytnutí náhrady mzdy (byť je nebude možné kumulovat). Důsledky „neschopnosti“ veřejnoprávního systému poskytujícího nemocenské „uhlídat“ zneužívání systému a nárůst dočasně pracovní neschopnosti stát nejprve přenesl na zaměstnavatele a nyní jim chce dát nástroj vůči zaměstnancům vedoucí až k možnosti jednostranně rozvázat pracovní poměr. Kromě toho, že navrhovaná úprava vede ke koncepčně zcela nesprávnému směřování pracovněprávních povinností a povinností dočasně práce neschopného, lze se důvodně domnívat, že se dostává do rozporu i s ústavním pořádkem, zejména se zásadou proporcionality.“ * (poznámka pod čarou č. 6)

V kontextu výše uvedeného je třeba velmi pozorně posuzovat intenzitu zvlášť hrubého porušení režimu praceneschopného pojištěnce. Příklady uvedené výše totiž představují ty nejzávažnější formy prohřešků, jichž se může zaměstnanec dopustit (krádeže, fyzické útoky, alkohol, podvodné jednání). Při posuzování míry intenzity porušení režimu praceneschopného pojištěnce by jejich povaha mohla pomoci zaměstnancům, zaměstnavatelům i soudům určit, o jaké případy porušení tohoto režimu se tedy má jednat.

Aplikace tak zásadního institutu je vázána na blíže neurčený okruh porušení režimu praceneschopného, jež je charakterizováno jako zvlášť hrubé a má být svým obsahem odpovídající situacím, kdy se zaměstnanec dopustil fyzického útoku, útoku proti majetku, podvodného chování apod., kdy posléze nelze po zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby zaměstnance dál zaměstnával. Typickými případy jsou taková jednání zaměstnance, který namísto dodržování léčebného režimu opustí místo, kde se má zdržovat, a vykonává jinou výdělečnou činnost a současně pobírá dávky nemocenského; nebo oklame lékaře, jenž mu vystaví na základě nepravdivého tvrzení zaměstnance potvrzení o pracovní neschopnosti, a zaměstnanec pak využije této situace k opravě svého bytu nebo domu; nebo předstírá nemoc za účelem, aby se vyhnul obtížné nebo odpovědné práci, kterou po něm zaměstnavatel oprávněně požaduje a opět pobírá dávky.

Důležité podle mého názoru je i to, že zaměstnanec, který je uznán ošetřujícím lékařem dočasně praceneschopným, má nárok na dávky nemocenského pojištění až od 15. dne trvání jeho dočasné pracovní neschopnosti. Do té doby zaměstnanec má nárok na „nemocenskou“ v podobě náhrady mzdy, kterou vyplácí zaměstnavatel (kromě prvních 3 pracovních dnů). Zaměstnavatele tedy poškozuje především neoprávněně vyplacená náhrada mzdy jen v této relativně krátké době, pak již škoda na dávkách nemocenského vzniká jinému subjektu. Po uplynutí této lhůty bude tedy třeba škodu vzniklou zaměstnavateli dovozovat od jiných, ale stejně závažných kritérií.

1) Usnesení Nejvyššího soudu České republiky ze dne 15.10.2015, sp. zn. 21 Cdo 5126/2014

2) Ibid.

3) Bělina, M., Drápal, L. a kol.: Zákoník práce. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 336 uvádí následující citaci, která plně přebírá a odkazuje na dosavadní judikaturu závěry ohledně posuzování intenzity zvlášť hrubého porušení povinností vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci:

"Zákoník práce nedefinuje, co se rozumí zvlášť hrubým porušením povinností zaměstnance dodržovat stanovený režim dočasně práce neschopného pojištěnce podle § 301a. Ustanovení § 52 písm. h) je proto třeba považovat [obdobně jako § 52 písm. g) nebo § 55 odst. 1 písm. b)] za právní normu s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. za právní normu, jejíž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem a která přenechává soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností. Pro závěr, zda jednání zaměstnance porušující povinnosti podle § 301a dosáhlo intenzity "porušení zvlášť hrubým způsobem", není významné, jak je zaměstnavatel hodnotí ve svém pracovním řádu nebo jiném vnitřním předpisu nebo jak má být hodnoceno podle kolektivní smlouvy, popřípadě podle pracovního nebo jiné smlouvy stran základních pracovněprávních vztahů, a soud není takovým vymezením při rozhodování o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru vázán. Soud vždy posuzuje v každém jednotlivém případě, jak bude pojem "zvlášť hrubým způsobem" definován, a na tomto základě rozhodne, zda zaměstnanec byl za porušení povinností stanovené v § 301a postižen zákonu odpovídajícím způsobem. Vymezení hypotézy § 52 písm. h) tedy závisí v každém konkrétním případě na úvaze soudu; soud může přihlídnout při zkoumání intenzity porušení povinností zaměstnance stanovené v § 301a k osobě zaměstnance, k pracovnímu místu, které zastává, k jeho dosavadnímu postoji k plnění pracovních úkolů, k době a situaci, v

níž došlo k porušení těchto povinností, k míře zavinění zaměstnance, ke způsobu a intenzitě porušení konkrétních povinností zaměstnance, k důsledkům porušení povinností pro zaměstnavatele, k tomu, zda svým jednáním zaměstnanec způsobil zaměstnavateli škodu, apod. Zákon zde ponechává soudu širokou možnost uvážení, aby rozhodnutí o platnosti rozvázání pracovního poměru výpovědi odpovídalo tomu, zda po zaměstnavateli lze spravedlivě požadovat, aby pracovní poměr zaměstnance u něj nadále pokračoval."

4) VYSOKAJOVÁ, Margerita, Bohuslav KAHLE, Nataša RANDLOVÁ, Petr HŮRKA a Jiří DOLEŽÍLEK. Zákoník práce: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2017-5-25]. ASPI_ID KO262_2006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X, § 52 .

5) Bělina, M., Drápal, L. a kol.: Zákoník práce. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. s. 1172

6) Bělina, M., Pichrt, J.: Nad návrhem novelizace zákoníku práce (včetně vazby na návrh nového občanského zákoníku). Právní rozhledy 17/2011, s. 605

3. Odlišné stanovisko Pavla Rychetského a Kateřiny Šimáčkové k části výroku i odůvodnění nálezu sp. zn. Pl. ÚS 10/12 týkající se návrhu za zrušení § 39 odst. 2 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

1. S rozhodnutím většiny pléna nesouhlasíme, neboť se z následujících důvodů domníváme, že částí projednávaného návrhu, která směřovala proti ustanovení § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, mělo být vyhověno pro rozpor napadené úpravy s právem na zabezpečení v nezaměstnanosti, zaručeným čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, a s právem na soudní ochranu tohoto práva ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny.

2. Ztotožňujeme se se závěrem většiny ve vztahu k napadené právní úpravě podmínek působení odborové organizace u zaměstnavatele i ohledně možnosti zaměstnavatele dát zaměstnanci výpověď pro závažné porušení režimu dočasně práceneschopného pojištěnce. Nemůžeme však souhlasit se závěrem o ústavní konformitě napadeného ustanovení § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, podle něhož nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč o zaměstnání, se kterým byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovníprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce (porušení léčebného režimu) zvlášť hrubým způsobem. S tímto ustanovením se většina ve svém zamítavém nálezu vypořádává pouze v bodech 84 a 85 a činí tak nedostatečně přesvědčivě.

3. Je zřejmé, že navrhovatelé požadovali zrušení příslušného výpovědního důvodu v zákoníku práce, a proto se ve svém návrhu hlouběji samostatně nezabývali důvody neústavnosti napadeného ustanovení zákona o zaměstnanosti, protože jeho zrušení by bylo důsledkem zrušení napadeného ustanovení zákoníku práce. Ve shodě s většinou jsme toho názoru, že výpověď z pracovního poměru pro závažné porušení léčebného režimu je ústavně konformní a dává zaměstnanci možnost soudní obrany proti případnému zneužití tohoto institutu zaměstnavatelem.

4. Výpověď z tohoto důvodu má však podle napadeného ustanovení zákona o zaměstnanosti automatický dopad i do zabezpečení dotčené osoby v nezaměstnanosti. Pokud tedy zaměstnavatel zaměstnance nedůvodně, arbitrárně či nespravedlivě „vyhodí“ z práce pro tvrzené závažné porušení léčebného režimu, automaticky to znamená, že jednotlivce, jemuž zaměstnavatel adresoval tuto výpověď, ztrácí právo na dávku v nezaměstnanosti. A aby tuto dávku získal, je nucen vést zpravidla komplikovaný, zdoluhavý a finančně náročný soudní spor se zaměstnavatelem. To vše v době, kdy ztratil příjmy z původního zaměstnání a potřebuje prostředky i sílu na hledání nového zaměstnání. Napadená právní úprava jej nutí k tomu, aby se soudil se zaměstnavatelem, zda je jeho výpověď zákonná, ačkoli vůbec nemusí stát o to být u něj zaměstnán či se s ním soudit a ačkoli nemá žádný příjem, z něhož by spor financoval. Teprve pokud po několika letech uspěje ve sporu se svým zaměstnavatelem, tak mu vznikne nárok na dávky v nezaměstnanosti, které však potřeboval před těmi několika lety na překlenutí doby, než si najde další zaměstnání.

5. Nárok na podporu v nezaměstnanosti (byť i jej se ve smyslu čl. 41 Listiny lze domáhat jen v rozsahu zaručeném zákonem) je základním právem zaručeným v čl. 26 odst. 3 Listiny. V případě, že zákonodárce přístup k této dávce v konkrétních případech podmíní rozhodnutím zaměstnavatele, nejedná se o rozumný způsob zamezení zneužívání pracovních neschopností, protože tohoto účelu lze dosáhnout racionálněji a prostřednictvím přiměřenějšího zásahu do práva dotčené osoby. Účelem, k jehož naplnění sporná úprava směřuje, je zamezení přístupu k dávce v nezaměstnanosti těm osobám, které zvlášť hrubým způsobem porušily léčebný režim. Právní úprava by měla v souladu s Evropským zákoníkem sociálního zabezpečení, publikovaným pod č. 90/2001 Sb. m. s., výslovně uvádět, že toto porušení by mělo mít charakter úmyslného podvodného jednání při zneužití pracovní neschopnosti. Účelu ochrany proti podvodnému zneužívání pracovních neschopností by však bylo rozumně dosaženo tím, že by přímo orgán, který o přiznání dávky v nezaměstnanosti rozhoduje, posoudil, zda a jakým způsobem dotčená osoba porušila léčebný režim, a podle toho rozhodl o přiznání či nepřiznání této dávky. Rozhodnutí příslušného orgánu by pak bylo přímo soudně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Dotčená osoba by tak nebyla nucena domáhat se svého základního sociálního práva prostřednictvím soukromoprávního sporu se zaměstnavatelem.

6. Napadená úprava obsahující kumulaci sankcí vůči osobě, která měla porušit léčebný režim, je též předmětem opakované kritiky Výboru ministrů Rady Evropy ve vztahu k závazkům České republiky plynoucím z Evropského zákoníku sociálního zabezpečení (k tomu srov. usnesení CM/ResCSS(2014)3 z 8. října 2014 a usnesení CM/ResCSS(2015)3 z 10. září 2015, rovněž v dokumentu Mezinárodní organizace práce The state of application of the provisions

7. Závažné porušení léčebného režimu může být důvodem propuštění z práce a v případě podvodného zneužití této pracovní neschopnosti i důvodem nepřiznání zabezpečení v navazující nezaměstnanosti, avšak porušení povinnosti by mělo být v zákonném textu stanoveno mnohem jednoznačněji. Hlavně však není možné vázat jedno na druhé, ztrátu nároku na dávku na „vyhození“ z práce, a tak nutit osobu, která je vyloučena z pobírání dávky v nezaměstnanosti, aby vedla pracovněprávní spor a teprve podle výsledku tohoto sporu, až prostřednictvím vítězství ve sporu se svým zaměstnavatelem si teprve zajistila přístup k možnosti domáhat se dávky v nezaměstnanosti. Takový postup je v rozporu s účelem čl. 36 odst. 2 Listiny, zakotvujícího právo na soudní ochranu proti zásahu do kteréhokoli ústavně zajištěného základního práva.

8. Nárok na dávku v nezaměstnanosti je základním právem zaručeným v čl. 26 odst. 3 Listiny. Listina v čl. 36 odst. 2 stanoví, že každý, kdo byl zasažen v základním právem, má právo na soudní ochranu. V případě zaměstnavatelem tvrzeného závažného porušení léčebného režimu však není dotčenému nezaměstnanému poskytnuta přímá soudní ochrana jeho práva na dávku v nezaměstnanosti, neboť aby tuto dávku získal, je nucen nejprve vést soudní spor se zaměstnavatelem o neplatnost své výpovědi. Napadené ustanovení zákona o zaměstnanosti tedy zasahuje do práva na soudní ochranu sociálního práva na zabezpečení v nezaměstnanosti a v důsledku je popřením přímé justiciability dotčeného sociálního práva v tomto konkrétním případě. Jednotlivci, jemuž bylo zasaženo do jeho práva na zabezpečení v nezaměstnanosti, totiž musí být zaručena přímá soudní ochrana tohoto práva.

9. Záměrem zákonodárce bylo zamezit zneužívání pracovních neschopností, uznaných lékařem, k „melouchům“, práci „na svém“, volnočasovým aktivitám apod. Posuzovaná ustanovení, která mohou v některých případech popsaných ve vyjádření veřejné ochránkyně práv vést k arbitrárním zásahům do práv zaměstnanců, tak vlastně reagují na zásadní, neřešený systémový problém při uznávání osob praceneschopnými, spočívající v „dávání neschopenek“ osobám, které jsou v dostatečně dobrém zdravotním stavu, aby pracovní neschopnost mohly zneužívat. I tento důvod ukazuje na nerozumnost napadené právní úpravy, neboť rozumnější a šetrnější k ochraně práv dotčených osob by bylo vyřešit podstatu problému – férovější rozhodování o uznávání pracovních neschopností, nikoli jeho důsledky – zneužívání pracovních neschopností.

10. Závěrem tedy shrnujeme, že z důvodů výše uvedených mělo být části návrhu vyhověno a zrušeno ustanovení § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti, neboť je nepřiměřeným a nerozumným zásahem do práva na zabezpečení v nezaměstnanosti, předmětem setrvalé kritiky naší země ze strany mezinárodních organizací a též zásahem do práva domáhat se přímo soudní ochrany proti zásahu do práva jednotlivce na zabezpečení v nezaměstnanosti.

http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-10-12_1