

V Praze dne 3. května 2012

Č.j.: 290/12/REV1

## **Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace**

k návrhu  
věcného záměru zákona o stávce a výluce

---

### **I. Úvod:**

Předkládaný materiál je součástí plnění úkolu uložený ministrům práce a sociálních věcí a spravedlnosti usnesením vlády a je v Legislativním plánu vlády pro rok 2012.

Po legislativní stránce jde o snahu naplnit ustanovení Listiny základních práv a svobod, která zaručuje právo na stávku za podmínek stanovených zákonem. V ČR totiž takový zákon dosud neexistuje, kromě zákona o kolektivním vyjednávání, který se ovšem vztahuje pouze na jediný typ stávky, a to ten ve sporu o uzavření kolektivní smlouvy mezi zaměstnavatelem a odborovou organizací.

Po praktické stránce reaguje předkládaný věcný záměr zákona (VZZ) na stávku zaměstnanců v dopravě z roku 2011 a je vyvrcholením snah sahajících historicky až do února 1997, kdy tehdejší vláda zadala zpracování VZZ v čerstvé reakci na stávku železničářů se zásadními dopady na chod celého národního hospodářství.

Důležitým aspektem problému je existence dvou zásadně odlišných stávek jako krajního řešení sporů: (i) stávka při řešení kolektivních sporů zaměstnanců se zaměstnavateli, (ii) stávka při uplatňování (ochraně) hospodářských a sociálních zájmů obecně. Druhý typ stávky v předkládaném materiálu zahrnuje i protesty, které nesměřují primárně proti zaměstnavateli (zahrnuje tedy i protesty proti sociálním a hospodářským dopadům různých reforem).

Předkladatel zpracoval a předložil závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace (RIA). Jde o matérii navýsost právního charakteru, což dokládá samotný obsah RIA, příloh a také přehled realizace práva na stávku v zahraničí. Zpráva RIA je dostatečně podrobná, poměrně kvalitně zpracovaná a dobře strukturovaná. V některých ohledech je nepřehledné strukturování variant vs. kapitol (například str. 12, kde skokově uprostřed sekce 2.2. začíná sekce 1).

Materiál velice dobře popisuje a analyzuje současný stav včetně historické geneze. Pojmenovává problémy a zdůvodňuje, proč je žádoucí zavést právní úpravu. Připomínkové řízení bylo pojato jako další kolo veřejných konzultací dle RIA. Zdá se, že do připomínkového řízení byly zahrnuty všechny důležité dotčené subjekty.

Zásadní připomínky, které jsou v rozporu s výsledným návrhem, jsou ve zprávě zaznamenány, byť jejich nepřijetí zpracovatelem mělo být předkladatelem explicitněji odůvodněno.

Návrhy jsou zpracovány variantně a jednotlivé varianty jsou odůvodněny.

## **II. Připomínky a návrhy změn:**

Pokud jde o ekonomické dopady, materiál deklaruje (str. 7) jako cílový stav „*Snížení ekonomických dopadů stávek, které by dle navrhovaného věcného záměru zákona byly považovány za nezákonné.*“ Z tohoto pojetí plyne, že konkrétní návrh (zvolená varianta) vymezí, kdy budou negativní ekonomické dopady na dotčené subjekty legální (a dotčené subjekty se zřejmě nemohou domáhat náhrady). Jde o vymezení smysluplné. Absence kvantifikace ekonomických dopadů ve VZZ (viz. dále) sice neumožňuje dopady posoudit, ale s ohledem na podobnost těchto dopadů bez ohledu na zvolenou variantu (včetně nulové), není absence analýzy ekonomických dopadů na překážku.

Většinou chybí odůvodnění toho, proč je určitá varianta či sub-varianta předkladatelem doporučována, což lze považovat za nedostatek nikoliv znemožňující, ale přinejmenším komplikující další projednávání a vysvětlování především širší veřejnosti.

Bylo by užitečné VZZ rozšířit o typologii nákladů a o vyjmenování dotčených subjektů, kde lze čekat významnější ekonomický dopad.

Kvantifikace dopadů samozřejmě není triviálním problémem. Zpracovatel by pro případné budoucí novelizace zákona měl nechávat zpracovávat adekvátní podkladové studie, o jejichž poznatky by se mohla v RIA opřít. Podkladová studie by dle soudu komise měla obsahovat nejen přehled známých odhadů ekonomických dopadů stávek v zahraničí, ale především odhady dopadů vybraných dosavadních stávek v ČR. Mohla také poskytnout přehled četnosti a druhu stávek v závislosti na legislativní úpravě v zemích EU.

VZZ sice operuje s právním termínem „škoda“, ale pouze v ryze právníkové diskusi o odpovědnosti za škodu. Předkladatel zřejmě implicitně spoléhá na obecné zákonné vymezení termínu „škoda“.

Dále se konstatuje, že „*Zákonná úprava by měla vytvořením jasných pravidel přispět k omezení škod, které mohou stávkami vznikat v podnikatelském prostředí České republiky.*“ Toto je velice relevantní záměr předkladatele. S ohledem na absenci údajů, analýz a výzkumu na toto téma v ČR je celkem pochopitelné, že VZZ obsahuje pouze hrubé, rámcové odhady horních hranic rozsahu možných škod vzniklých v podnikatelském prostředí v důsledku stávek a výluk.

Materiál neobsahuje diskusi o administrativní zátěži. Je jí myšlena administrativní zátěž na straně dotčených subjektů, kterými jsou v případě stávek typu ad (i) zaměstnavatelé a v případě ad (ii) také orgány veřejné správy.

### **Obecné připomínky:**

Vznik zákona vymezující rámec legálnosti stávky a výluky může zafungovat i jako návod na jejich organizaci. Tím, že se sníží stávající nejistota ohledně hranic legálnosti (posuzována dnes ex-post soudním rozhodnutím), může zákon paradoxně přispět ke zvýšenému výskytu dnes poměrně vzácných stávek a výluk v ČR.

Sekce (str. 21, 29, 43) omezující práva na stávku výčtem specifických sektorů zřejmě mimo jiné vychází z pocitu předkladatele o rozsahu potenciálních ekonomických dopadů. Tento výčet by však měl být založen na explicitních odhadech potenciálních ekonomických dopadů. Komise se domnívá, že existuje řada sektorů ve výčtu neuvedených, jejichž potenciální ekonomický dopad je stejný nebo dokonce vyšší, než u sektorů uvedených. Například: mezi zaměstnanci obsluhy jaderných zařízení a zařízení ropovodů nebo plynovodů nejsou uvedeni zaměstnanci hlavní elektrické přenosové soustavy nebo vodovodů. V těchto segmentech budou tedy stávky a výluky povolené a škody způsobené dotčeným stranám považovány za legální? Vztahují se omezení na zaměstnance páteřních či i místních síťových rozvodů? Proč jsou uváděni pouze zaměstnanci pracující v místě živelné pohromy a nikoliv v místech dalších pohrom? Co např. zaměstnanci povodí (regulace vodních toků)? V tomto výčtu sektorů, jejichž postižení stávkou nebo výlukou může mít velké ekonomické dopady na jiné subjekty, lze pokračovat.

### **III. Závěr:**

Celkově lze konstatovat, že až na absenci typologie ekonomických dopadů návrh představuje velmi dobrý standard a je dostatečně pečlivě zpracovaný jak po stránce obsahu, tak procesu zpracování.

Na základě posouzení a zapracování připomínek navržených zpravodajem při prvním projednání **doporučuje komise Závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace v předložené podobě schválit.**

Vypracoval: Doc. Ing. Daniel Münich, Ph.D.

**Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc., v.r.**  
předseda komise