

V Praze dne 10. dubna 2012
Č.j.: 290/12

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 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 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 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, ale absence odhadu ekonomických dopadů ve VZZ (viz. dále) neumožňuje posoudit, jak která z variant tohoto cíle dosahuje.

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

Za zřejmě jediný zásadní nedostatek VZZ považuji téměř naprostou absenci vyhodnocení ekonomických dopadů stávek a výluk. Přitom vyhodnocení potenciálních ekonomických dopadů by mělo být, kromě právních důvodů, významným faktorem ovlivňujícím volbu doporučené varianty (Ize jen obtížně předpokládat, že potenciální dopady rozdílných variant se nebudou lišit).

Vyhodnocení ekonomických dopadů, kvantitativní či kvalitativní, není obsaženo ani v textech popisujících jednotlivé varianty, ani ve speciální sekci 3 (Identifikace a vyhodnocení nákladů a přínosů). Zde nejde pouze o kvantifikaci ekonomických dopadů, ale také typologii nákladů a o vyjmenování všech dotčených subjektů. Jedinou zmínku o ekonomických dopadech v předkládaném materiálu tak představuje poznámka pod čarou číslo 9, kde je citován výrok ekonomického analytika ve Finančních novinách. Toto pojetí je krajně nedostatečné.

Kvantifikace dopadů samozřejmě není triviálním problémem a zpracovatel k danému VZZ měl zřejmě nechat zpracovat adekvátní podkladovou studii, o jejíž poznatky se mohl v RIA opřít. Podkladová studie měla podle mého soudu 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.

Kvantifikace ekonomických dopadů stávek typu ad (i) (tj. jako vyústění sporu mezi zaměstnanci a zaměstnavatelem) nelze realisticky požadovat v důsledku přílišné rozmanitosti mezi zaměstnavateli. Kvantifikace dopadů je však žádoucí pro vybrané stávky typu ad (ii), tedy stávek s výrazným dopadem na subjekty stávky neúčastné, kde jde především o stávky ve formě protestu proti sociálním a hospodářským dopadům různých reforem. Zde je třeba připomenout, že vznik tohoto VZZ iniciovaly nedobré zkušenosti právě s tímto typem stávek (z let 1997 a 2011, jak ostatně uvádí sám předkladatel). Kvantifikace ekonomických dopadů v těchto případech by prospěla přinejmenším věcnosti dalších diskusí, které se dnes bohužel odehrávají primárně v právní rovině.

Součástí vyhodnocení ekonomických dopadů by měla být i typologie ekonomických dopadů (dopady na účastníky sporu tj. zaměstnavatele a zaměstnance, na nezúčastněné osoby sporu, právnícké i fyzické; na náklady přímé a nepřímé ve formě nákladů ušlých příležitostí, atd.). VZZ sice operuje s právním termínem „škoda“, ale pouze v ryze právnícké diskusi o odpovědnosti za škodu. Předkladatel zřejmě implicitně spoléhá na obecné zákonné vymezení termínu „škoda“.

V samotném závěru předkladatel konstatuje, že *„Dopad na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty se nepředpokládá.“* Domnívám se, že toto konstatování představuje příliš zjednodušené pojetí. Pomíjí totiž skutečnost, že stávky či výluky v oblasti především v síťových odvětví mohou mít na SR dopad zcela zásadní skrze útlum ekonomické aktivity, který se do SR promítá jednak ve formě sníženého objemu vybraných daní a pojistného a dále ve formě vyšších výdajů na úhradu nákladů stávkou či výlukou vyvolaných.

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. Samotný obsah VZZ však neposkytuje žádné, ani hrubé a rámcové, odhady rozsahu možných škod vzniklých v podnikatelském prostředí v důsledku stávek a výluk.

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

Celkově konstatuji, že až na absenci typologie ekonomických dopadů a alespoň pokusu o hrubé vyčíslení ekonomických dopadů návrh představuje velmi dobrý standard a je dostatečně pečlivě zpracovaný jak po stránce obsahu tak procesu zpracování.

Bez informace o rozsahu a rozdílech potenciálně rozdílných ekonomických dopadů může vláda jen velice obtížně navrhované varianty posoudit a vybrat z nich jednu určenou k realizaci ve formě příslušného zákona a novel zákonů stávajících.

Drobné postřehy:

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. Domnívám se, 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:

Doporučuje se materiál doplnit a hodnocení ekonomických dopadů stávek a výluk. Celková kvalita však nevyžaduje jeho opětovné projednání v RIA, nýbrž po operativním doplnění lze rovnou předložit vládě ČR.

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

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise