



V Praze 1. března 2024

Čj.: 89/24

Stanovisko

k

Návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

I. Úvod

Cílem předkládaného návrhu novely zákoníku práce a souvisejících zákonů je především **transpozice směrnice** Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2041 ze dne 19. října 2022 o přiměřených minimálních mzdách v Evropské unii (dále jen „směrnice“), a to zejména těmito opatřeními:

- **zavedení valorizačního mechanismu minimální mzdy (dále MM)**; minimální mzda bude výsledkem součinu koeficientu stanoveného vládou a predikce průměrné mzdy v národním hospodářství pro příslušný kalendářní rok; tato úprava provádí čl. 5 směrnice požadující zavedení postupů ke stanovování a aktualizaci zákonných minimálních mezd;
- **podpora kolektivního vyjednávání** různými legislativními opatřeními, a to zejména nastavením postupu, který povede k odstranění blokace kolektivního vyjednávání malými odborovými organizacemi za situace jejich tzv. plurality;
- **rozšíření možnosti aplikace kolektivní smlouvy vyššího stupně** u některých dosud vyloučených skupin zaměstnanců;
- **zavedení možnosti poskytovat státní příspěvek sociálním partnerům**, kteří vedou jednání na odvětvové úrovni, což má za cíl rovněž zvýšit pokrytí kolektivními smlouvami.

Mimo transpoziční úpravu se dále navrhuje

- **úprava zaručené mzdy** v souvislosti se zavedením valorizačního mechanismu minimální mzdy tak, že budou nově stanoveny 4 skupiny prací rozdělené podle kvalifikační náročnosti vykonávaných prací;
- **vypuštění povinnosti zaměstnavatele vydávat písemný rozvrh každoročního čerpání dovolené** jako ryze formální a nadbytečnou regulaci;
- **zakotvení dodatkové dovolené** pro některé pracovníky v přímé péči o obviněné a odsouzené v resortních složkách Ministerstva spravedlnosti

II. Připomínky a návrhy změn

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále jen „Zpráva RIA“) je zpracována poměrně kvalitně. Obsahuje většinu informací potřebných pro posouzení dopadů zamýšlené regulace a prezentuje je srozumitelnou a poměrně přehlednou formou včetně jednotlivých variant návrhů řešení podle jednotlivých cílů návrhu.

Tabulky a grafy v ZZ Ria však nejsou číslované a nelze se tedy na ně snadno a jasně odkazovat. **Doporučujeme doplnit.**

Ad Shrnutí ZZ RIA

Celým textem k minimální mzdě (MM) se prolíná nejasnost mezi tím, že návrh na jedné straně proklamuje, že se týká pouze mechanismu stanovování MM a ne samotných hodnot konkrétních parametrů (tedy úrovně MM) z čehož se implikuje, že není důvod a ani možnost v ZZ Ria debatovat a vyčíslovat dopady samotné úrovně nastavení MM. Na druhé straně se ale na mnoha místech ZZ tyto dopady detailně diskutují:

Například v tabulce na str. 3 v bodě 3.1 (minimální mzda) je k agregovaným dopadům návrhu uvedeno, že návrh nebude mít dopad na státní ani jiné veřejné rozpočty slovy „NE“. Z dalších částí ZZ Ria lze ale usuzovat, že návrh takové dopady naopak mít může, popřípadě bude. A to jednak v návaznosti na úpravu valorizace minimální mzdy jakož i úpravu zaručené mzdy, a to v celé platové sféře, tudíž se tyto dopady budou nutně týkat všech veřejných rozpočtů, tak ale i v případech, kdy se navrhuje rozšíření možnosti čerpat státní příspěvek podle § 320a písm. a) zákoníku práce i o odvětvovou úroveň vzájemných jednání sociálních partnerů a kdy se navrhuje rozšíření nároku na dodatkovou dovolenou u některých pracovníků v oblasti resortu spravedlnosti.

V úvodní tabulce je další rozpor. K bodu *Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty* se uvádí, že „*Návrh ... nemá žádné finanční dopady na státní ani ostatní veřejné rozpočty, protože stanovuje samotný mechanismus úpravy minimální mzdy, ale neobsahuje konkrétní parametrické nastavení. Navrhovaná změna se týká postupu vlády při stanovení minimální mzdy.*“ Ale na druhé straně k bodu *Sociální dopady* se uvádí očekávané dopady pozitivní, že: „*Návrh valorizačního mechanismu má přispět k dosažení důstojné životní úrovně zaměstnanců odměňovaných minimální mzdou, k jejímu pravidelnému zvyšování, což umožňuje pokrýt vyšší podíl životních nákladů na zabezpečení základních životních potřeb z vlastních pracovních příjmů zaměstnanců.*“ Tato dvě tvrzení jsou tedy v rozporu. Za věcně správné považujeme tvrzení, že návrh nemá dopady, protože jde pouze o mechanismus, ne o konkrétní parametry.

Např. na str. 25 se uvádí, že: „*...tento návrh neobsahuje změny v parametrickém nastavení výše minimální mzdy, protože ve všech variantách týkajících se minimální mzdy pouze upravuje proces jejího stanovení*“ a jinde se zdůrazňuje, že cílem je zvýšit předvídatelnost. Přesto se v ZZ Ria na mnoha místech poměrně podrobně diskutují potenciální dopady zvyšování MM. Např. na stránkách 25-26 se uvádí „*Podle cílů navrhované úpravy rovněž přispěje k dosažení důstojné životní úrovně zaměstnanců odměňovaných minimální mzdou*“.

Doporučujeme proto případné očekávané dopady samotné výše MM v textech **explicitněji odlišit** od dopadů vyšší předvídatelnosti MM atd., což je primárním cílem předlohy.

ad Definice problému

Problémy jsou ve všech částech (sekcích) 2.1 až 2.7 prezentovány strukturovaně a přehledně:

2.1 Valorizační mechanismus, včetně podrobné komparace s ostatními členskými státy EU a srovnávacími daty za období od r. 2010: Na str. 9-11 je uváděna řada údajů o úrovni MM, ale pouze srovnávají absolutní částky a potom částek v paritě kupní síly. Chybí tam ale zásadní EU srovnání pro fungování národního trhu práce, kterým je poměr MM k průměrné a mediánové mzdě v ekonomice. Mělo by jít o podobné srovnání jako na str. 12, které je ovšem pouze pro část ekonomiky.

Srovnání vývoje MM v ČR v čase na str. 12 a 13 by mělo být nejen k průměrné mzdě, ale také k mediánové mzdě a to proto, že průměrná mzda může být výrazně ovlivňována extrémně vysokými mzdami, tedy segmentem trhu práce, kterého se regulace MM v principu netýká.

2.2 Podpora kolektivního vyjednávání, a to jednak zvlášť pluralita odborových organizací, jednak zvlášť rozšíření závaznosti kolektivních smluv vyššího stupně, v obou případech se však shrnují pouze požadavky, vyplývající ze transponované směrnice, definice problému neobsahuje žádná data.

2.3 Kolize kolektivních smluv, problémem je pouze definován jako potřeba zakotvení výkladového pravidla.

2.4 Rozšíření státního příspěvku pro sociální partnery na jednání na odvětvové úrovni, problém je opět vymezen obecně, předkladatel neuvádí žádná konkrétní data.

2.5 Nejnižší úrovně zaručené mzdy, problém je popsán pouze tak, že je nutné nastavit parametry úpravy zaručené mzdy a současně tak, že je nutno rozhodnout o zachování nebo zrušení institutu zaručené mzdy a jejích nejnižších úrovní, popřípadě rozhodnout o zachování tohoto institutu a jeho úpravě, není tak zcela zřejmé, v čem problém vlastně spočívá, data či analýzy se nezmiňují.

2.6 Vypuštění povinnosti zaměstnavatele vydávat písemný rozvrh čerpání dovolené, problém je definován v zásadě jen tím, že úkol vyplývá z bodu č. 8 přílohy k usnesení vlády č. 731 ze dne 31. 8. 2022, tzv. Antibyrokratický balíček I. jde tedy o již vládou dříve závazně, konkrétně a jasně schválený úkol, tudíž v jeho případě není úplně co, jak a proč vůbec dopadově hodnotit.

2.7 Dodatková dovolená pro zdravotnické pracovníky státní příspěvkové organizace Ministerstva spravedlnosti, problém je vyvolán delimitací pracovníků, kdy je třeba jim zachovat stejné pracovníprávní podmínky i po delimitaci).

Ad Popis existujícího právního stavu

Jedná se ve všech částech (sekcích) 2.1 až 2.7 o dobře zpracované části, jejichž součástí je vždy přehled stávajících právních předpisů vztahujících se k definovanému problému, hodnocení platné úpravy včetně zdůvodnění její nedostatečnosti a v případě sekce 2.6 (povinnost zaměstnavatele vydávat písemný rozvrh čerpání dovolené) zdůvodnění skutečnosti, že tato úprava je nevyhovující.

MM je v současnosti použita jako parametr v řadě jiných zákonů (nově například pro výpočet školkovného), které s trhem práce přímo nesouvisí. Tyto souvislosti však v ZZ Ria nejsou pojmenovány a jejich dopady nejsou vyhodnoceny. **Toto doporučujeme do ZZ Ria doplnit.**

Ad Identifikace dotčených subjektů

Ve všech samostatných částech (sekcích) 2.1 až 2.7 jsou vždy přesně a úplně identifikovány dotčené subjekty, které se u dílčích problémů podle jejich povahy liší.

Ad Popis cílového stavu

Cílový stav je formulován ve všech dílčích částech (sekcích) 2.1 až 2.7 konkrétně a logicky a vychází z obecných cílů definovaných v úvodu materiálu (1.2). Kvantifikované identifikátory u jednotlivých konkrétních cílů pak vyplývají z povahy věci (přijatá právní úprava, valorizovaná minimální mzda, uzavřená odvětvová kolektivní smlouva vyššího stupně, existence nároku na dodatkovou dovolenou).

Ad Zhodnocení rizik

Zhodnocení rizik v jednotlivých sekcích, až na výjimky, správně identifikují a pracují s riziky v případě nepřijetí návrhu. Jsou jimi ve vztahu k jednotlivým konkrétním cílům hrozba zahájení řízení Komisí pro porušení smlouvy při neprovedení transpozice směrnice, nejistota zaměstnanců při kolizi ustanovení kolektivních smluv vyššího stupně, nižší motivace zaměstnanců k výkonu náročnějších prací diskriminace v pracovních podmínkách zdravotnických pracovníků pracujících ve zdravotnické službě Vězeňské služby České republiky a zdravotnických pracovníků ve státní příspěvkové organizaci, kteří budou vykonávat obdobně obtížnou práci.

Mezi rizika na str. 16 (2.1 valorizace) je třeba zahrnout ekonomická rizika, tedy pokračující nejistoty a nízkou předvídatelnost, kvůli kterým se novela připravila. Rizika pokuty ze ČR strany EU je zde rizikem sekundárním.

Návrh variant řešení

Jednotlivé dílčí části (sekce) řešící jednotlivé identifikované problémy obsahují vždy popis nulové varianty a variantu 1 a 2., s výjimkou sekcí 2.3 (Kolize kolektivních smluv), 2.4 (Rozšíření státního příspěvku pro sociální partnery na jednání na odvětvové úrovni), 2.6 (Vypuštění povinnosti zaměstnavatele vydávat písemný rozvrh čerpání dovolené) a 2.7 (Dodatková dovolená pro zdravotnické pracovníky státní příspěvkové organizace Ministerstva spravedlnosti), které obsahují z logických důvodů pouze variantu 0 a 1. Všechny varianty řešení jsou ve všech dílčích oblastech (sekcích) 2.1 až 2.7 zpracovány logicky, kromě 2.5 (viz níže).

Popis variant valorizačního mechanismu (včetně dílčích aspektů: **(i)** Valorizačním mechanismem využitý mzdový indikátor, **(ii)** Frekvence aktualizace parametrů mechanismu; **(iii)** Možnost zásahu vlády do parametrického nastavení již probíhajícího období je popsán zbytečně komplikovaným způsobem **a doporučujeme** popis zpřehlednit. Srozumitelnosti by výrazně pomohlo začít vždy stručným popisem klíčové podstaty varianty a teprve pak podrobným rozpisem. **Také doporučujeme** do textu zakomponovat grafická schémata časové souslednosti u variant, protože časová dimenze je zásadní a zároveň komplikovanou podstatou návrhů.

Na str. 22 (2.1 MM) se ve variantě 1 hovoří o aktualizaci jednou za 4 roky ve vazbě na aktualizaci 'valorizačního mechanismu'. Pak by tam ale nemělo být napsáno, že: *“ V případě využití automatického valorizačního mechanismu se jedná o frekvenci aktualizace alespoň každé 4 roky. “*, protože včasná aktualizace se zde týká valorizačních parametrů (s možnou 2letou periodou), a ne valorizačního mechanismu. **Doporučujeme proto** v textu rigorózněji rozlišovat terminologii *změna valorizačního mechanismu a změna valorizačních parametrů*.

Zvažované změnové varianty výběru orientační referenční hodnoty na str. 21-22 nejsou věcně odůvodněny. Proč například nebyl také zvážen ukazatel *mediánové mzdy* v případě varianty 2 (viz. parametrické nastavení na str. 17) na základě statistik ISPV, které tento ukazatel poskytuje? Ukazatel mediánu je zmíněn směrnicí EU jako možný (vhodný).

Na str. 23 (Možnost zásahu vlády do parametrického nastavení již probíhajícího období) u varianty 1 je uvedeno: *„Naopak mzdový vývoj je již zachycen v samotném valorizačním mechanismu (vazba mechanismu na průměrnou hrubou mzdu) a v případě neočekávaného vývoje (poklesu) produktivity má být dle článku 5 směrnice zohledňována pouze dlouhodobá dynamika. Vývoj mezd a produktivity by proto neměly být použity ke zdůvodnění mimořádného zásahu do mechanismu.“* Toto tvrzení však vyžaduje v ZZ RIA podrobnější vysvětlení. Srpnová predikce MF ČR vývoje průměrné mzdy v ekonomice na příští kalendářní rok (parametr navržený jako varianta 1 str. 17) je totiž predikcí půl roku až rok a půl předcházející

realitě. Takže existuje reálná hrozba, že se skutečný vývoj průměrné mzdy od této vzdálené predikce výrazně odchýlí. Nabízí se tedy možnost vymezit hranici minimální odchylky reálného vývoje od predikce, která by vládu opravňovala k mimořádnému zásahu. Alternativně je možno zásah vlády navázat na větší než malý rozdíl vývoje průměrné mzdy v pozdější predikci MF ČR (listopadová, dubnová, ...) od té srpnové.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Vyhodnocení nákladů a přínosů jednotlivých variant řešení jednotlivých problémů je zpracováno logicky a přesvědčivě, včetně uvažovaných nákladů variant řešení.

2.1 Valoriace MM: V diskusi dopadů zvyšování MM se ZZ Ria na str. 24 odkazuje na „dopadový model MPSV“. K němu ale není nic dalšího uvedeno, ani jeho předpoklady, ani odkaz na jeho popis. **Toto doporučujeme doplnit.**

MM je v současnosti používána jako parametr v řadě jiných zákonů (nově například pro výpočet školkovného účtovaného veřejnými mateřskými školami), které s trhem práce přímo nesouvisí. Tyto souvislosti však v ZZ Ria nejsou pojmenovány a jejich dopady na subjekty nejsou vyhodnoceny. **Toto je nutno do ZZ Ria doplnit.**

2.4 Rozšíření státního příspěvku pro sociální partnery na jednání na odvětvové úrovni:

Bylo by vhodné explicitně uvést, že nulové dodatečné náklady budou pouze v případě, že při zvýšení finanční podpory jednání na odvětvové úrovni dojde k adekvátnímu snížení podpory jednání na vyšších úrovních. Pro lepší pochopení stávajícího stavu by měly být uvedeny tyto náklady v posledních letech.

Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení:

Stanovení variant a výběr nejvhodnějšího řešení jsou ve všech sekcích 2.1 až 2.7 přehledné a logické. V případě 2.5 *Nejnižší úroveň zaručené mzdy* navrhovatel poměrně nestandardně došel k závěru, že obě změnové varianty si jsou rovnocenné a ponechává na politickém rozhodnutí výběr jedné z nich (*Varianty 1 a 2 se s ohledem na výše uvedené jeví jako rovnocenné, přičemž rozhodnutí o preferované variantě musí být rozhodnutím politickým*). I když popis cílového stavu alternativně zmiňuje zrušení tohoto institutu, tato varianta není zvažovaná, a tedy ani vyhodnocena. Tato varianta by tedy měla být doplněna a vyhodnocena.

Implementace doporučené varianty a vynucování.

Implementace doporučených variant dle předchozích jednotlivých sekcí 2.1 až 2.7 souhrnně na str. 59 je sice velice stručná, avšak logická. Pro implementaci je nezbytná změna zákonné úpravy, která je současně navrhována, vzhledem k tomu, že jde o právní úpravu pracovněprávních vztahů individuálních i kolektivních, je logické, že vynucování je v působnosti Státního úřadu inspekce práce, jak je také uvedeno.

Přezkum účinnosti regulace

Přezkum účinnosti regulace je na str. 59 až 60 popsán diferencovaně ve vztahu ke všem navrhovaným oblastem regulace stručně, avšak logicky. Navržené přístupy je ale nezbytné operacionalizovat prostřednictvím konkrétních indikátorů a případně i cílových hodnot, tak by bylo možné ověřit účinnost a společenský přínos regulace.

Konzultující organizace

Všechny relevantní konzultující subjekty, jakož i původci zdrojů dat jsou na str. 60 uvedeni. Po doplnění přehledu toho, kde jinde než v oblasti zaměstnanosti se MM používá jako legislativní parametr, je záhodno **konzultovat dotyčné resorty (např. MŠMT).**

III. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby byl Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, doporučen vládě ke schválení** za předpokladu zohlednění výše uvedených **doporučujících připomínek.**

Vypracovali:

Mgr. Miroslav Dvořák

Doc. Ing. Daniel Münich, PhD

Mgr. et Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, Ph.D.
předseda komise