

Ratio legis u dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr v historickoprávních souvislostech

Petr Podrazil*

Abstrakt: Článek analyzuje atypickou formu výkonu práce v podobě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr z hlediska historickoprávních příčin jejich vzniku. Byť je tento právní nástroj sloužící k zaměstnávání osob pracemi menšího rozsahu součástí právního řádu již po dobu téměř 60 let, stávající podmínky panující na trhu práce včetně pracovních návyků či způsobů, za nichž je práce vykonávána, jsou zcela odlišné od podmínek, které existovaly v době, kdy byly dohody k provedení prací mimo pracovní poměr přijímány. Článek zkoumá daný právní institut z pozice důvodů, které vedly zákonodárce k vytvoření tohoto specifického pracovněprávního vztahu a zjišťuje, zda příčiny přijetí jsou i nadále platné a odůvodňují ponechání právní regulace dohod v ustanoveních zákoníku práce. Za tímto účelem se článek zabývá vzájemnými vztahy mezi dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr a pracovním poměrem včetně souběžného výskytu obou právních vztahů, osobní a věcnou působností ustanovení o dohodách o pracích konaných mimo pracovní poměr, naplněním definičních znaků závislé práce z pohledu dohod, konotacemi souvisejícími s evropským právem či statistickými údaji, na jejichž podkladě by bylo možné detekovat počty a skladbu zaměstnanců vykonávajících činnost v režimu některé z dohod o práci konané mimo pracovní poměr.

Klíčová slova: dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, závislá práce, atypické formy zaměstnávání, zaměstnanec, pracovní poměr

Úvod

Tradiční institut pracovního práva, jenž má své místo v právní regulaci již po dobu více než 56 let, se nachází na důležitém rozcestí. V souvislosti s transpozičními pracemi týkajícími se přijetí směrnice EU 2019/1158 o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a směrnice EU 2019/1152 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii musí zákonodárce důkladně zvážit, jaká bude nadcházející legislativní podoba dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Kromě zmíněné evropské právní úpravy je zákonodárce povinen vzít v úvahu dále názory odborné veřejnosti, která dlouhodobě upozorňuje na nedostatky této atypické formy zaměstnávání týkající se především disproporcionální ochrany zaměstnance pracujícího v režimu některé z dohod v porovnání se zaměstnancem, jenž totožnou práci vykonává v pracovním poměru.¹

* JUDr. Petr Podrazil, Ph.D. Garant pracovního práva a odborný asistent na katedře soukromého práva a civilního procesu Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: petr.podrazil@upol.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6004-6818>. Článek vznikl jako vědecký výstup v rámci projektu GAČR s názvem *Gig ekonomika a její normativní rozměr v oblasti pracovněprávních vztahů*, č. projektu 21-30833S.

¹ V tomto ohledu srov. např. ŠTEFKO, Martin. Prekérnost dohod o pracovní činnosti na příkladu její výpovědi. *Právní rozhledy*. 2020, č. 8, s. 291–293; PICHRT, Jan. Zero hours contracts. In: *Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA*. 2019, č. 1, s. 93–101; BRŮHA, Dominik. Flexibilní formy výkonu práce v době koronavirové. *Praktická personalistika*. 2021, č. 3–4, s. 16–23; BUKOVJAN, Petr. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr – I. část. *Praktická personalistika*. 2017, č. 3–4, s. 28–31.

Cílem článku je podpořit aktuální diskusi na dané téma a přednést vědecké pojednání věnující se historickým důvodům, které motivovaly někdejšího zákonodárce k přijetí této unikátní formy pracovněprávního vztahu. Hlavní ambicí textu není komplexní analýza stávající právní úpravy či analýza navrhovaných změn regulace dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, ale vytyčení základních koncepčních východisek zaměřujících se na racionalitu existence dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, a to jak z pohledu dobového *ratia* zkoumaného institutu,² tak z pohledu ochrany zaměstnance, koncepce závislé práce či evropských souvislostí. Každá legislativní změna by měla být doprovázena relevantními úvahami zabývajícími se původním účelem a smyslem měněného institutu v kontextu s účelem, pro který předmětný institut v době své změny aktuálně slouží. Je totiž možné, že původně sledovaný záměr se v průběhu času z předmětných ustanovení částečně či zcela vytratil a analyzovaný institut má v kontextu společenských vztahů zcela nový význam. Tato skutečnost nemusí být nutně negativní, při legislativních změnách by však měla být adekvátně zohledněna a vysvětlena.

1. „Socialistický pracovní poměr“ versus dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr

Zaměříme-li se na teoretické členění pracovněprávních vztahů optikou socialistického práva, lze konstatovat, že někdejší nauka chápala pracovněprávní vztahy víceúrovňově: „V pracovním právu je možné a nutné skutečně rozlišit několik druhů právních vztahů [...]. Všechny právní vztahy, které vznikají na základě norem pracovního práva kvalifikovaným projevem individuální vůle jednotlivých občanů (pracovníků) a socialistických organizací,³ označujeme obecně jako pracovněprávní vztahy. Tyto vztahy mohou být různé, mohou směřovat svým bezprostředním zaměřením k různým cílům [...]. V tomto smyslu rozeznáváme několik druhů pracovněprávních vztahů, jejichž typický obsah upravují normy pracovního práva. Jednotlivé druhy pracovněprávních vztahů mají své zvláštnosti (specifické rysy), které je navzájem odlišují jako relativně samostatné právní vztahy, a proto je zapotřebí je zkoumat každý zvlášť.“⁴

Pracovní poměr byl legislativně konstruován jako primární a nejčastěji se vyskytující typ pracovněprávního vztahu. Obsah pracovního poměru tvořily práva a povinnosti související s bezprostřední realizací společenské práce. Za objekt tohoto poměru nebyla považována pouze práce, nýbrž i „péče“ (ve smyslu pracovních podmínek v širokém slova smyslu).⁵ Teorie kategorizovala pracovní poměry podle jednotlivých diferenciačních kritérií na pracovní poměry na dobu určitou a neurčitou (dle délky trvání pracovního poměru);⁶

² K tzv. subjektivně historickému výkladu srov. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 118 an.

³ Namísto pojmu zaměstnanec operoval zák. pr. 1965 s termínem pracovník (srov. § 11). V pozici zaměstnavatele vystupovaly v drtivé většině případů socialistické organizace (srov. § 8).

⁴ KOVAŘÍK, Jan. *Podstata pracovního práva a pracovního poměru v ČSSR*. Práce, 1964, s. 141–142.

⁵ „Chování účastníků pracovněprávních poměrů (jejich subjektivní práva a povinnosti) nesměřují totiž pouze k výkonu práce a jejímu řízení (pracovní kázeň), nýbrž zároveň k výkonu a řízení práce za určitých podmínek (mzda za vykonanou práci, vytváření co nejlepších pracovních podmínek, dovolená, bezpečnost a ochrana zdraví při práci atd.). Souhrn těchto podmínek označujeme právě jako „péči“ o pracovníky.“ Ibidem, s. 143–144.

⁶ Pracovní poměr na dobu určitou byl vnímán jako výjimečný druh pracovního poměru, jehož sjednání bylo podmíněno výskytem mimořádných důvodů (např. v podobě přechodné potřeby pracovních sil). Nelimitovala-li pracovní smlouva

pracovní poměry tzv. domácích pracovníků (dle místa výkonu práce);⁷ pracovní poměry mezi občany (dle typu zaměstnavatele)⁸ a souběžné pracovní poměry (dle počtu uzavřených pracovních poměrů a velikosti pracovního úvazku).⁹

V silách pracovního poměru nebylo postihnout všechny specifické okolnosti, které se při realizaci práce mohly objevit a které odůvodňovaly i jinou formu pracovněprávního vztahu. Zmíněné platilo zejména ve spojitosti s osobami vyznačujícími se ztíženými možnostmi uplatnění na trhu práce či ve vztahu k nahodilým, nepravidelným či jednorázovým úkolům, kdy aplikace ustanovení o pracovním poměru s plnou ochranou zaměstnance se nejevila jako rozumná a žádoucí. Z tohoto důvodu přistoupil s odkazem na základní zásady pracovního práva¹⁰ někdejší zákonodárce kromě generálního pracovněprávního vztahu v podobě pracovního poměru k úpravě pracovněprávních vztahů vznikajících na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Standardním postupem pracovníka mělo být sjednání jednoho pracovního poměru v rozsahu stanovené týdenní pracovní doby na dobu neurčitou. Zákoník práce nicméně výjimečně umožňoval paralelní uzavření více pracovních poměrů či pracovního poměru a dohody o práci konané mimo pracovní poměr. Paralelní výkon činnosti ve vícero pracovněprávních vztazích podléhal striktním legislativním podmínkám.¹¹ Cílem regulace souběžného uzavření pracovněprávních vztahů jedním pracovníkem nebyla ochrana ekonomického zájmu zaměstnavatele (v podobě zákazu konkurence zaměstnancem – srov. § 304 zák. pr.) či ochrana pracovních podmínek zaměstnance (v oblasti rozvrhování pracovní doby, doby odpočinku a přesčasové práce – srov. účel zákazu výskytu stejně druhově

délku trvání pracovního poměru, platila (shodně se stávající úpravou) zákonná fikce, podle níž byl pracovní poměr sjednán na dobu neurčitou. Oproti dnešní regulaci neupravoval zákoník práce 1965 limity týkající se maximální délky trvání a počtu opakování pracovního poměru na dobu určitou. V případě rozvázání pracovního poměru na dobu určitou výpovědi byly obě strany omezeny co do možnosti uplatnění jednotlivých výpovědních důvodů (srov. § 57 zák. pr. 1965). Dále srov. WITZ, Karel. *Československé pracovní právo. Učebnice*. Praha: Orbis, 1967, s. 176.

⁷ Právní úprava zaměstnávání domácích pracovníků obsažená v § 267 zák. pr. 1965 je víceméně shodná s aktuální právní úpravou promítnutou do § 317 zák. pr. (pracovněprávní vztahy zaměstnanců vykonávajících práci mimo pracoviště zaměstnavatele). Ačkoliv zákoník práce 1965 vznikl za zcela jiných sociálněekonomických podmínek s důrazem kladeným na manuální výkon práce, stávající úprava kopíruje regulaci z roku 1966. Tento stav poté působí obtížnou (či téměř nemožnou) aplikovatelnost ustanovení § 317 zák. pr. v době měnících se podmínek panujících na pracovním trhu.

⁸ V pozici zaměstnavatele vystupovala v drtivé většině případů socialistická organizace. Zákoník práce výjimečně připouštěl možnost, aby pracovní poměr vznikl i mezi dvěma „občany“ za účelem poskytování služeb pro osobní potřebu za mzdu. Sjednání pracovního poměru mezi dvěma fyzickými osobami bylo podmíněno zákazem vykořisťování cizí pracovní síly (čl. 9 Ústavy ČSSR a čl. II zák. pr. 1965). Zároveň pro tento druh speciálního pracovního poměru platily výjimky stanovené v § 296 zák. pr. 1965 týkající se změn pracovního poměru, rozvázání pracovního poměru (možnost rozvázání z jakéhokoliv důvodu s jednoměsíční výpovědní dobou), absence limitace rozsahu náhrady škody v případě způsobení škody zaměstnancem z nedbalosti, svěření rozhodování pracovních sporů výhradně soudům a omezení účasti revolučních odborových hnutí na těchto vztazích.

⁹ Dále bylo možné rozlišovat pracovní poměry v návaznosti na způsoby vzniku pracovního poměru (pracovní poměry založené pracovní smlouvou, jmenováním či volbou), popř. v návaznosti na účel daného pracovního poměru (poměry připravující na budoucí povolání – tzv. učební pracovní poměry). Srov. KALENSKÁ, Marie a kol. *Československé pracovní právo*. Praha: Panorama, 1981, s. 106–107.

¹⁰ Zvláště s odkazem na zásadu zakotvenou v čl. I zák. pr. 1965: „Všichni občané mají právo na práci. Ve společnosti pracujících může jednotlivec dospět k plnému rozvinutí svých schopností a k uplatnění svých oprávněných zájmů jen aktivní účastí na rozvoji celé společnosti, především náležitým podílem na společenské práci. Práce ve prospěch společnosti a podle jejích potřeb je proto přední povinností a současně předním právem i věcí cti každého občana.“

¹¹ K souběhu pracovních poměrů srov. např. § 25 zák. pr. 1965, podle něhož směla organizace zaměstnávat (až na zákonem stanovené výjimky) v pracovním poměru jen pracovníka, který prokázal, že jeho předchozí pracovní poměr skončil. Dále srov. rovněž § 69 až 71 zák. pr. 1965.

vymezené práce v případě souběhu základních pracovněprávních vztahů u jednoho zaměstnavatele dle § 34b odst. 2 zák.pr.), ale podpora jednotného řízení zaměstnanosti (včetně zabezpečení práva na práci dle § 24 a § 25 zák. pr. 1965) a předejití „živelnému pohybu“ pracovních sil.¹²

Hodlal-li tudíž uzavřít dohodu o pracovní činnosti pracovník, který již byl v pracovním poměru k jiné organizaci, tížila jej k této organizaci notifikační povinnost. Pokud by činnost na základě dohody bránila pracovníku řádně plnit jeho povinnosti z pracovního poměru nebo by byla na újmu jeho zdraví, mohla mu organizace, u níž byl v pracovním poměru, uložit, aby tuto dohodu zrušil; organizace, s níž dohodu uzavřel, byla povinna mu to umožnit. Uzavřel-li pracovník dohodu o provedení práce, notifikační povinnost jej netížila. Pokud by k souběhu pracovního poměru a dohody téhož pracovníka mělo dojít uvnitř téhož zaměstnavatele (organizace), podléhal výkon práce na základě dohody o práci konané mimo pracovní poměr režimu tzv. vedlejší činnosti dle § 71 zák. pr. 1965.¹³ Vedlejší činnost pak mohla být sjednána pouze na práce jiného druhu, než byly smlouveny v pracovní smlouvě, a vykonávána mimo pracovní dobu stanovenou pro již existující pracovní poměr. Vedlejší činnost mohla být konána v souběžném pracovním poměru nebo na základě dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr (§ 71 zák. pr. 1965).

2. Dohody jako substituty tradičních smluvních typů

Vztahy vznikající na základě dohod o provedení prací mimo pracovní poměr označovala teorie od svého počátku za pracovněprávní poměry *sui generis*. S pracovním poměrem měly společné to, že směřovaly k výkonu práce pro společnost a k uskutečňování péče o pracovníka. Základní odlišnost byla spatřována v povaze závazku, jenž na základě dohod vznikal. Zatímco v souladu s pracovním poměrem tížila pracovníka povinnost vykonávat určitý druh práce zpravidla po delší dobu, respektive po dobu neurčitou (generický závazek), v případě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr měl závazek pracovníka povahu jednorázového pracovního úkolu či ojedinělé (nahodilé) práce (speciální závazek). Tomu měl odpovídat i zúžený rozsah práv a povinností z dohod plynoucích.¹⁴

¹² „Velmi nežádoucí jevy v oblasti pracovních sil se objevily v krizových letech 1968–1969. V důsledku nedodržování příslušných právních předpisů docházelo k živelnému pohybu pracovních sil, ke zvýšené fluktuaci, k „přetahování“ pracovníků z jedné organizace do druhé poskytováním neoprávněných výhod. Toto vše mělo velmi negativní vliv na situaci v oblasti pracovních sil.“ KALENSKÁ, Marie a kol. *Československé pracovní právo*, s. 332. K zákazu další souběžné výdělečné činnosti zaměstnance v intencích směrnice o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách srov. čl. 9 směrnice.

¹³ Srov. limitaci souběhu podle stávající regulace promítnuté do § 34b odst. 2 a § 304 zák. pr. K aktuální úpravě srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 6. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1573/2012: „Zákoník práce neomezuje rozsah dalšího pracovního poměru u téhož zaměstnavatele; rozsah dalších pracovněprávních vztahů založených dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr omezuje pouze limitem 150 hodin v kalendářním roce, do kterého lze uzavřít dohodu o provedení práce, a ustanovením, že na základě dohody o pracovní činnosti není možné vykonávat práci v rozsahu překračujícím v průměru polovinu stanovené týdenní pracovní doby. Zákoník práce ani nestanoví, že by zaměstnanec musel vykonávat práci v dalším pracovním poměru nebo na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr jen mimo pracovní dobu stanovenou pro původní pracovní poměr, jak tomu bylo v případě tzv. vedlejší činnosti zaměstnance u zaměstnavatele podle předchozího zákoníku práce (srov. § 71 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů účinných do 31. 12. 2006). Jediným omezením pro vznik dalšího základního pracovněprávního vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem je podmínka, že práce, kterou má zaměstnanec v dalším pracovněprávním vztahu vykonávat, je jiného druhu než práce vykonávaná v původním pracovním poměru.“

¹⁴ KOVAŘÍK, Jan. *Podstata pracovního práva a pracovního poměru v ČSSR*, s. 145.

Výše uvedené nicméně stále uspokojivě neodpovídá na otázku, co přimělo zákonodárce k úpravě tohoto speciálního typu pracovněprávních vztahů komplementárního rázu. Odpověď je možno s největší pravděpodobností nalézt v někdejším ideovém pojetí soukromého práva, které s účinností od přijetí zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (tj. od 1. dubna 1964), nadále neupravovalo řadu tradičních smluvních typů považovaných se zřetelem na vývoj socialistické společnosti za překonaný konstrukt buržoazního práva (např. smlouva o dílo či smlouva příkazní).¹⁵ Místo toho zavedla osnova občanského zákoníku některé „nové“ smluvní typy a začlenila je do části normující úpravu tzv. služeb.¹⁶ Ustanovení smluv obstaravatelského typu nadto byla značně okleštěná a zahrnovala pouze obstarání prodeje věci (§ 284 a násl. obč. z. 1964) a úschovu (§ 296 a násl. obč. z. 1964). Dobová doktrína dále vycházela z předpokladu, podle něhož se v okamžiku, kdy určitý smluvní typ zakládal závazek občana k výkonu činnosti, jednalo o specifickou formu účasti občanů na společenské práci, která měla být podřízena regulaci norem pracovního práva, a nikoliv regulaci občanského zákoníku.¹⁷

Se zřetelem na popsanou transformaci závazků vznikajících z právních jednání přistoupil někdejší zákonodárce k částečnému nahrazení vypuštěných smluvních typů přijetím regulace v podobě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Jak však upozorňují dobové zdroje – nově přijaté dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr neměly být s úpravou nepřevzatých smluvních typů ztotožňovány či porovnávány. Důvodem měla být nutnost aplikace ustanovení o pracovních úrazech, limitaci rozsahu náhrady při způsobení škody zaměstnancem či závaznosti předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, což činilo z dohod v porovnání s nepřevzatými smluvními typy unikátní nástroj sloužící k ochraně pracujících.¹⁸

V porovnání s dnešní úpravou byla ochrana „dohodářů“¹⁹ značně snižena, neboť neplatilo pravidlo zakotvené ve stávajícím § 77 odst. 2 zák. pr., podle něhož se na práce konané na základě některé z dohod použije (až na legislativní výjimky) úprava pro výkon práce v pracovním poměru. Rozsah práv a povinností subjektů dohod se omezoval toliko na

¹⁵ Občanský zákoník upravoval pouze určité podtypy smlouvy o dílo vymezené zvláštním předmětem plnění. Konkrétně se jednalo o zhotovení věci na zakázku a (§ 263 an.) a opravu a úpravu věci (§ 276 an.). Právní regulace smlouvy o dílo byla v určitých modifikacích přenechána zákonu č. 109/1964 Sb., hospodářský zákoník (část osmá), a zákonu č. 101/1963 Sb., zákoník mezinárodního obchodu (§ 475 až § 490).

¹⁶ Systémové změny v koncepci závazkového práva byly odůvodňovány následovně: „Uspokojování stále rostoucích hmotných a kulturních potřeb občanů je prvořadým úkolem socialistické společnosti a je dnes zajišťováno celou sítí služeb poskytovaných socialistickými organizacemi. Při poskytování těchto služeb vznikají mezi občany a socialistickými organizacemi společenské vztahy, které jsou kvalitativně zcela odlišné od vztahů, jež dříve vznikaly mezi občany a soukromými podnikateli, i od smluvních vztahů, které vznikají mezi občany, je proto jen samozřejmým důsledkem tohoto vývoje, že osnova upravuje vztahy vznikající při poskytování služeb občanům jako specifické socialistické vztahy v samostatné části, a to tak, aby nová právní úprava odpovídala všestranné péči socialistické společnosti o stále zvyšování životní úrovně pracujících.“ Důvodová zpráva k zákonu č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

¹⁷ Srov. WITZ, Karel. *Československé pracovní právo. Učebnice*, s. 383–384.

¹⁸ *Ibidem*, s. 384.

¹⁹ Jedná se laický pojem, který je obecně vžit pro zaměstnance vykonávající práci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Obdobně se lze setkat s označením „brigádník“. Ze sémantického hlediska oba termíny vyjadřují skutečnost, podle níž záměrem smluvních stran je dohoda o výkonu práce spíše ojedinelého (nahodilého) rázu o limitovaném počtu odpracovaných hodin během určitého smluveného období s omezenou dobou délky trvání výkonu práce v jednotkách dnů, týdnů či měsíců. Srov. např. terminologii užitou v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2016, sp. zn. IV. ÚS 3073/15.

seznam vymezený v § 234 odst. 1 a odst. 2 zák. pr. 1965 a neuplatnila se generální aplikace ustanovení o pracovním poměru se zákonem upravenými odchylkami.

3. Osobní působnost dohod

Při zkoumání pozadí vzniku právní regulace dohod je důležité zaměřit se rovněž na oblast jejich osobní a věcné působnosti. Aplikovatelnost dohod k provedení prací mimo pracovní poměr byla od počátku svého vzniku limitovaná. Tato okolnost odrážela základní charakteristický rys spočívající v komplementaritě dohod v relaci k pracovnímu poměru.

Sjednat některou z dohod mohli pracovníci přináležící ke specifické skupině za účelem umožnění jejich širší účasti na společenské práci.²⁰ Mezi tyto specifické skupiny pracovníků zákoník práce z roku 1965 řadil občany, kteří:

- a) pro svůj zdravotní stav,
- b) pokročilý věk nebo
- c) úkoly při výchově dětí

nemohli konat práci v pracovním poměru, a to v rozsahu odpovídajícím jejich možnostem a schopnostem. S mladistvými pracovníky bylo možno tyto dohody uzavírat, jen pokud tím nebyl ohrožen jejich zdravý vývoj nebo výchova k povolání (§ 233 odst. 2 zák. pr. 1965).

Pojícím prvkem mezi výše uvedenými kategoriemi zaměstnanců je výskyt určitého atributu (vlastnosti), který zapříčiňoval zvýšenou zranitelnost a obtížnější uplatnitelnost pracovníků na trhu práce. Je přitom otázkou, jak posoudit podmínku v podobě *nemožnosti konání prací v rámci pracovního poměru*, zejména např. v kontextu pracovního poměru s kratší pracovní dobou. Jaké parametry měl podle zákonodárce brát zaměstnavatel (socialistická organizace) v potaz, pokud uvažoval o sjednání některé z dohod o pracích konané mimo pracovní poměr? Kde byla např. hranice mezi zdravotním stavem pracovníka, který umožňoval sjednání pracovního poměru, a zdravotním stavem, který uzavření pracovního poměru již nedovoloval? Jakého věku musel dosahovat pracovník, aby byla naplněna podmínka nemožnosti konání prací v rámci pracovního poměru, či kolik dětí (včetně jejich zdravotního stavu či věku) musel pracovník (pracovnice) mít, aby již nebylo možné uvažovat o vstupu do pracovního poměru, byť s upravenou pracovní dobou?

Současně je zapotřebí si uvědomit, že právní regulace byla v oblasti osobní působnosti dosti protichůdná. Chceme-li přijmout adekvátní legislativu pro zvláštní kategorie osob, jejichž pozice na pracovním trhu je z určitých důvodů ztížena, je iracionální přistoupit k zavedení nového typu pracovněprávního vztahu, jenž je vystaven na značně snížené úrovni ochrany zaměstnanců. Tento krok ještě dále podtrhuje zranitelnou pozici uvedených osob a působí, že jejich začlenění do „standardního pracovního procesu“ je o to nesnadnější. Zároveň takto nastavená úprava může vést k situacím, kdy zaměstnavatelé

²⁰ Na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr nebylo možné vztáhnout § 269 zák. pr. 1965, který platil pouze pro pracovní poměr. Dohody tak nebylo možné uzavírat v relaci občan vs. občan, ale pouze mezi socialistickými organizacemi a občany (tj. pracovníky).

se zaměstnanci příslušejícími k dané kategorii automaticky sjednávají některou z dohod namísto pracovního poměru, aniž by bylo blíže zvažováno, zda uzavření této dohody je z pohledu zaměstnance a ochrany jeho práv rozumné či žádoucí. Flagrantně je tak porušována zásada rovného zacházení a zákazů diskriminace, jakožto vůdčích zásad pracovního práva.²¹

Stávající právní úprava se v daném bodě odchýlila od svých historických základů. Dohody k provedení prací mimo pracovní poměr může uzavírat kterýkoliv zaměstnanec. Hledisko věku, zdraví či nutnosti péče o osobu již nadále není zapotřebí zkoumat jako podmínku umožňující sjednání dohod. S tím úzce souvisí značné rozšíření aplikačního rámce dohod na skupiny zaměstnanců, pro něž dohody původně vůbec nebyly konstruovány. Z právního instrumentu, který byl zamýšlen pouze pro určitý segment zaměstnanců, se stal univerzální prostředek k zaměstnávání osob. Tento posun ve sféře osobní působnosti by měl být podroben důkladnému zkoumání a mělo by být zvažováno, zda umožněním generální aplikace není porušeno některé ze základních lidských práv vztahujících se k výkonu práce – zejména právo na lidskou důstojnost a právo na bezpečné a zdravé neohrožující pracovní podmínky.²²

4. Věcná působnost dohod

Dohody o konání prací mimo pracovní poměr bylo možno uzavírat v následujících případech:

- a) k provádění pracovní činnosti, jejíž výkon v pracovním poměru by byl vzhledem k jejímu rozsahu z hlediska organizace práce a ekonomického řízení neúčelný a neekonomický (dohody o pracovní činnosti);
- b) k provedení ojedinelého určitého pracovního úkolu, který není možno zajistit pracovníky organizace v rámci jejich povinností vyplývajících z pracovního poměru, nebo vyžaduje-li to povaha úkolů organizace (dohody o provedení práce).

Při porovnání obou složek působnosti je zřejmé, že nesledují stejný záměr, ba co více, jsou v kontradikci.²³ Zatímco osobní působnost zohledňovala zájmy zaměstnance (věk, zdraví, péče o děti), věcná působnost se orientovala na zájmy zaměstnavatele (ekonomičnost, hospodárnost, ojedinelost práce). Tato skutečnost by sama o sobě nemusela být závadná. Upřednostní-li však právní úprava potřeby jedné ze stran, je zapotřebí, aby zájmy druhé strany byly patřičně kompenzovány (ochráněny). V případě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr zákonodárce razantním způsobem rezignoval na ochranu zaměst-

²¹ Srov. čl. VII zák. pr. 1965, podle něhož platilo, že ženy mají právo na stejné postavení v práci jako muži: „Ženám se zajišťují pracovní podmínky umožňující jim účast na práci nejen s ohledem na jejich fyziologické předpoklady, ale zejména také s ohledem na jejich společenskou funkci v mateřství, při výchově dětí a péči o ně.“

²² V širším rozsahu by mělo být zkoumáno, zda umožněním generální aplikace dohod nedochází ke skrytému vykořisťování zaměstnanců v moderním pojetí. Srov. např. problematiku skrytého vykořisťování v oblasti agenturního zaměstnávání: BALL, Malcolm – HAMPTON, Colin – KAMERÁDE, Daiga – RICHARDSON, Helen. *Agency workers and zero hours: the story of hidden exploitation*. Research report, Derbyshire Unemployed Workers Centres. Manchester: The University of Salford, 2017. Dále rovněž SHEIKH, Abdullah. Political Economy of Agency Employment: Flexibility or Exploitation? *World Review of Political Economy*. 2017, Vol. 8, No. 2, s. 162–189.

²³ Mix uvedených zájmů byl dále (z pohledu dnešního chápání soukromého práva poněkud nepochopitelně) doplněn o zájmy třetích osob (konkrétně zájmy obyvatelstva), kterým měla právní úprava dohod zkvalitnit poskytování služeb.

nance, když od prvopočátku konstruoval dohody jako instituty, u nichž není možná aplikace ustanovení o pracovním poměru, respektive postupem času je možná avšak se zákonem stanovenými výjimkami, které postavení zaměstnance co do rozsahu jeho práv značně limitují.²⁴

Tím se dostáváme k otázce poměřování dvou protichůdných zájmů v podobě ekonomických požadavků zaměstnavatele²⁵ na straně jedné a svobodné volby povolání, práva získávat prostředky pro své životní potřeby prací včetně práva na bezpečné a zdravé neohrožující podmínky, za nichž je práce vykonávána, na straně druhé. Determinujícím pro možnost vychýlení rovnováhy vztahu ve prospěch zaměstnavatelových potřeb pak nemůže být v žádném případě hledisko ekonomické účelnosti či hospodárnosti sjednání dohod místo pracovního poměru. Potřeba míry ochrany zaměstnance je v pracovněprávních vztazích určována primárně podle stupně závislosti zaměstnance na zaměstnavateli. Ochrana (tj. preference zájmů) zaměstnance musí být tím vyšší, čím vyšší je stupeň vazby mezi oběma subjekty. Právní úprava je v tomto ohledu vystavěna na předpokladu (podezření), podle něhož svoboda vůle zaměstnance může být zásadním způsobem ovlivněna motivací o získání práce anebo snahou o její udržení, přičemž stupeň podezření se zvyšuje rovnoměrně s rostoucím propojením zaměstnance a zaměstnavatele. Nastavení rozumné úrovně ochrany zaměstnance odvíjející se od charakteru jeho postavení v rámci pracovněprávního vztahu by mělo být založeno na důmyslné úvaze vyvažující zájmy obou stran. Při hodnocení charakteru postavení zaměstnance nemůže být vzat v úvahu pouze rozsah odpracovaných hodin. Vztah zaměstnance musíme posuzovat z hlediska všech vazeb a souvislostí (viz dále).²⁶

Stávající právní úprava nestaví žádné limity co do osobní a věcné působnosti. Zákoník práce se omezuje toliko na ustanovení apelačního charakteru, když v § 74 odst. 1 stanoví, že plnění svých úkolů má zaměstnavatel zajišťovat *především* zaměstnanci v pracovním poměru. Jedná se však o pouhé „legislativní doporučení“, které nelze právně vynuocovat.

5. Dohody z pohledu evropského práva

Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr je zapotřebí taktéž zkoumat z pohledu požadavků evropského práva. V době svého vzniku nebyly tyto specifické pracovněprávní vztahy právem Evropské unie nikterak ovlivněny a vyvstává tudíž otázka, zda naplňují standardy evropských předpisů včetně závěrů plynoucích z rozhodovací činnosti Soudního dvora Evropské unie. V prvé řadě musí být v této spojitosti postaveno najisto,

²⁴ Srov. např. dobové odůvodnění věcné působnosti dohod, které nijak nebere v potaz skutečnost, že dohody by měly být sjednávány převážně se skupinami pracovníků s obtížnou uplatnitelností na trhu práce: „*Při své činnosti se někdy organizace setkávají s problémem, jak zajistit i plnění takových úkolů, pro které nemají vlastní dostatečně kvalifikované pracovníky, popřípadě pro jejichž plnění nemohou vlastní patřičně kvalifikované pracovníky v dostatečném počtu získat, nebo takových úkolů, u nichž vzhledem k jejich rozsahu nebo povaze se jeví neúčelným zajišťovat jejich plnění pracovníky, které by organizace za tímto účelem musela přijmout do pracovního poměru.*“ BERNARD, František – PAVLÁTOVÁ, Jarmila. *Pracovní poměr*. Praha: Práce, 1967, s. 226.

²⁵ Realizace ekonomických zájmů zaměstnavatele je snazší v okamžiku, kdy zákoník práce nesvazuje zaměstnavateli ruce v podobě kogentních ustanovení.

²⁶ Vhodnou inspirací může být koncepce připravovaná v návrhu směrnice, který předložila Evropská komise dne 9. 12. 2021, č. 2021/0414 (COD) o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platform. Návrh pracuje s variantou vyvratitelné domněnky, podle níž je nutné na osobu nahlížet jako na zaměstnance, naplňuje-li činnost touto osobou vykonávaná alespoň dva z pěti znaků indikujících závislost osoby na druhém ze subjektů právního vztahu.

zda jednotlivci pracující na základě dohod naplňují podmínky k tomu, aby mohli být považováni za zaměstnance dle unijního práva. Podle judikatury Soudního Dvora Evropské Unie musí být vztahy v potaz okolnosti případu včetně reálných poměrů osoby, jejíž status je posuzován. Pojem „zaměstnanec“ nemůže být vykládán různě podle jednotlivých definic právních řádů členských států, ale je vymezen objektivními kritérii charakterizujícími zaměstnance z pozice jeho závislosti.²⁷

Na základě výchozí definice je za pracovní poměr (závislou práci) považován takový vztah, v jehož rámci je určitá osoba povinna vykonávat po sjednanou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením činnosti, za jejichž výkon obdrží protihodnotu v podobě odměny.²⁸ Je lhostejné, zda pracovní smlouva zavazuje zaměstnance k výkonu práce po celou stanovenou týdenní pracovní dobu (*full-time contract*) či pouze po jeho část (*half-time contract*), odváděná práce však musí vykazovat určitý stupeň kvantity, jak bylo vysloveno v rozsudku Soudního dvora ve věci *Levin*.²⁹ Za závislou práci je tudíž možné považovat pouze výkon skutečných a efektivních činností, přičemž jsou vyloučeny činnosti tak malého rozsahu, že by bylo možné považovat je za čistě okrajové a vedlejší.

Závislost jednoho subjektu na druhém je definována dvěma složkami, a to jednak složkou organizační (*subordination*) a složkou ekonomickou (*economic dependance*).³⁰ Při posuzování organizační závislosti je nutné zkoumat míru samostatnosti zaměstnance v rámci rozhodovacího procesu během výkonu práce (nutnost respektování pokynů zaměstnavatele ohledně způsobu výkonu práce). Významnou roli představuje např. skutečnost, zda si zaměstnanec může sám rozvrhovat pracovní dobu dle svých osobních potřeb, přičemž dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr se vyznačují právě absencí zákonné povinnosti zaměstnavatele rozvrhovat pracovní dobu zaměstnanci (§ 74 odst. 2 zák. pr.), čímž dochází ke snížení organizační podmíněnosti zaměstnance na zaměstnavateli. Předmětné ustanovení je však dispozitivní a strany se mohou dohodnout na tom, že pracovní dobu bude i zde rozvrhovat jednostranně zaměstnavatel.

Posouzení ekonomické závislosti a s tím související postavení subjektu vykonávajícího práci v režimu dohod je odvislé od konkrétního případu (sazba hodinové odměny, výše odměny, počet sjednaných dohod, celková skladba příjmů zaměstnance apod.). Současně je zapotřebí připomenout, že dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr nebyly podle původního záměru koncipovány tak, aby jejich uzavřením vznikala ekonomická závislost zaměstnance, neboť se předpokládalo, že „dohodář“ je finančně zajištěn buď z pracovního poměru, nebo ze státní podpory. Stávající úprava se tudíž i v tomto bodě odchyluje od původního systémového nastavení a opětovně i zde je zapotřebí důkladně zvážit, zda subjekt, u něhož došlo k vytvoření plnohodnotné či ekonomicky významné míry závislosti na druhém subjektu, by měl svou práci vykonávat v intencích § 77 odst. 2 zák. pr.

²⁷ Potřeby praxe s sebou přinášejí celou řadu situací, v nichž může být obtížné, zda osoba naplňuje podmínku pro to, aby mohla být kvalifikována jako zaměstnanec či nikoliv. To platí zvláště u atypických forem zaměstnání, jimiž dohody bezesporu jsou. K definici a postavení „atypických zaměstnanců“ srov. DAVIES, A. C. L. *EU Labour Law*. Cheltenham, UK: Elgar European Law, 2012, s. 178 an.

²⁸ Srov. např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 3. 7. 1968 ve věci *Deborah Lawrie-Blum proti Land Baden-Württemberg*, případ 66/85; rozsudek ze dne 31. 5. 1989 ve věci *Bettray v Staatssecretaris van Justitie*, případ 344/87; rozsudek ze dne 13. 1. 2004 ve věci *Debra Allonby v Accrington & Rossendale College*, případ C-256/01 apod.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 23. 3. 1982 ve věci *Levin proti Staatssecretaris van Justitie*, případ 53/81.

³⁰ K oběma složkám srov. FREDMAN, Sandra. Marginalising Equal Pay Laws. *Industrial Law Journal*. 2004, Vol. 33, Iss. 3, s. 284–285.

(tj. se sníženou mírou ochrany jeho práv). Jako problematické se v tomto ohledu jeví především právní vztahy založené dohodami o pracovních činnostech, u nichž je přípustné, aby zaměstnanec odpracoval až 50 % možného pracovního fondu „standardního“ zaměstnance.³¹

6. Statistické údaje

V případě, že by zákonodárce uvažoval o systémových změnách ve vztahu k dohodě o provedení práce či dohodě o pracovní činnosti, měl by si nejprve obstarat relevantní data, na jejichž základě by bylo možné zvážit jednotlivé varianty postupu. Zákonodárce bohužel těmito daty nedisponuje, respektive disponuje pouze jejich omezeným rozsahem. Z *Analýzy četnosti práce na dohodu a možnostech řešení výpadků příjmů u zaměstnanců na dohodu*³² vypracované Ministerstvem práce a sociálních věcí dne 25. 5. 2020 jsou dostupné toliko následující údaje:

Typ zaměstnance	Počet zaměstnanců	Podíl na celkovém počtu	Podíl na zaměstnancích bez úvazku
zaměstnanci s dohodou a úvazkem	107,810	48,4 %	
zaměstnanci s dohodou bez úvazku	114,751	51,6 %	
starobní a invalidní důchodci	36,480	16,4 %	31,8 %
studenti	37,353	16,8 %	32,6 %
pečující osoby ³³	40,896	18,4 %	35,6 %
celkem	222,561		

Jakkoliv byl uvedený rozbor zpracován primárně za jiným účelem než tím, kterému se věnuje předložený článek, lze konstatovat, že údaje v něm obsažené jsou hrubě orientační.³⁴ Analýza navíc neodhaluje všechny potenciálně ohrožené skupiny zaměstnanců, neboť nepřináší informace o tom, zda u jednotlivých osob nedochází k souběhu vícero dohod, a to jak ve vztahu k jednomu zaměstnavateli či vícero zaměstnavatelům. Do statistických údajů jsou zapracováni pouze zaměstnanci, u nichž vznikla povinnost odvádět pojistné

³¹ Vzniká otázka, zda pracovní právo nerezignovalo v těchto situacích na svou „pověstnou“ ochrannou funkci a zda lze vůbec seriózně hovořit o vyšší míře ochrany „dohodářů“ v porovnání s příslušnými smluvními typy sjednanými podle občanského zákoníku. Viz. ŠTEFKO, Martin. Prekérnost dohody o pracovní činnosti na příkladu její výpovědi. *Právní rozhledy*. 2020, č. 8, s. 291.

³² Předestřená analýza byla vytvořena v souvislosti s krizí způsobenou epidemií koronaviru covid-19. Cílem analýzy bylo zjistit, kolik zaměstnanců pracujících na dohodu o práci konanou mimo pracovní poměr je ohroženo výpadkem příjmů způsobeným v důsledku užití proti epidemiologických opatření. Analýza je dostupná z: <<https://www.mpsv.cz/-/analýza-četnosti-prace-na-dohodu-a-možnosti-reseni-vypadku-prijmu-u-zamestnancu-na-dohodu>>. Analýza vychází z dat České správy sociálního zabezpečení k 31. 3. 2020.

³³ Osoby bez zajištění (důchodu), nestudující, pravděpodobně zaměstnanci na rodičovské dovolené anebo zaměstnanci pečující o příbuzné.

³⁴ Mezi řádky se čtenář z dokumentu v podstatě dozvídá, že stát nedisponuje úplnými a přesnými informacemi týkajícími se počtu a pestrosti zaměstnanců zaměstnaných na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. Analýza operuje s pojmy typu *nejspíše, odhadujeme, mezi zaměstnanci mohou být zastoupeny* atd. Z poskytnutých dat navíc není možné vyčíst, jaký je procentuální podíl mezi zaměstnanci pracujícími na dohodu o provedení práce a zaměstnanci pracujícími na dohodu o pracovní činnosti.

na zdravotní a sociální pojištění. Ze síta dat tak zcela vypadli tzv. zakázkoví pracovníci (gig pracovníci),³⁵ u nichž jsou zdroje příjmů rozvrstveny mezi větší počet dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, aniž by dosažené příjmy podléhaly povinným odvodům. Právě jednotlivci bez pracovního poměru zaměstnaní v permanentním režimu dohod sjednaných na práce malého rozsahu mohou představovat další ohroženou skupinu osob, které by měla být věnována speciální pozornost. Počet zakázkových pracovníků není nikterak malý. Nárůst jejich množství v posledních letech je způsoben moderními trendy souvisejícími s digitalizací pracovního trhu.³⁶

Závěr

Historickoprávní základy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr jsou vystaveny na marné snaze o sladění několika konkurujících si cílů. Prvotním záměrem právní úpravy dohod bylo zaplnit mezeru vzniklou po zrušení klasických soukromoprávních smluvních typů (smlouva o dílo, smlouva příkazní) v zákoně č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění účinném k 1. 4. 1964. Prostřednictvím regulace souběhu dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr s pracovním poměrem zároveň stát sledoval zajištění dohledu nad migrací pracovní síly a usměrňování státem řízené politiky zaměstnanosti. Právní institut dohod k provedení prací konaných mimo pracovní poměr byl původně stvořen jako nástroj sloužící provozním zájmům zaměstnavatelů, kteří s jeho využitím měli smluvně upravovat vztahy vznikající při potřebě výkonu krátkodobé či ojediněle se vyskytující činnosti, u níž by bylo z pohledu státních rozpočtů neekonomické, aby organizace vstupovaly s pracovníky do pracovního poměru.

Zvýšený důraz kladený na provozní zájmy socialistických organizací včetně snahy o zajištění širšího portfolia služeb obyvatelstvu si vybrala svou daň v oblasti garance práv pracovníků zaměstnaných na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Je až s podivem, že se tento kuriózní relikv socialistického pracovního práva dochoval do dnešních dnů, kdy by stát měl dbát o ochranu práv všech zaměstnanců, naplňuje-li jimi odváděná práce rysy závislosti. Důležité je také zmínit, že dohody byly prapůvodně designovány pro poměrně úzký okruh zaměstnanců povětšinou finančně zajištěných či podporovaných (především) ze státních zdrojů a nebylo počítáno s tím, že v jejich režimu může pracovat takové množství osob, jako je tomu dnes.

³⁵ Pro bližší informace o gig ekonomice a gig pracovnících srov. PRASSL, Jeremias – RISAK, Martin. Uber, Taskrabbit, and Co.: Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdwork. *Comparative Labor Law and Policy Journal*. 2016, Vol. 37, Iss. 3; DE STEFANO, Valerio. The Rise of the 'Just-in-Time Workforce': On-Demand Work, Crowdwork, and Labor Protection in the 'Gig Economy'. *Comparative Labor Law and Policy Journal*. 2016, Vol. 37, Iss. 3; CARO, Luis Pinedo – O'HIGGINS, Niall – BERG, Janine. Young people and the gig economy. *International Labour Organization*. 2021. Dostupné z: <https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_790117/lang--en/index.htm>.

³⁶ Přesný počet je odvislý od definice gig pracovníků, respektive nestandardních forem zaměstnání v jednotlivých členských státech a evropském právu. V Evropské unii pracuje podle odhadů 4 až 6 milionů pracovníků na základě smluv na vyžádání (s nulovým počtem hodin) či smluv s přerušovaným pracovním úvazkem, přičemž u mnoha z nich není jasné, kdy a jak dlouho budou pracovat. Podle údajů Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí má téměř čtvrtina respondentů pracujících na českém trhu práce osobní zkušenost s některou z nestandardních forem zaměstnání. Srov. CENTRE FOR STRATEGY AND EVALUATION SERVICES AND PUBLIC POLICY AND MANAGEMENT INSTITUTE. *Study to support Impact Assessment on the Review of the Written Statement Directive*. Dostupné z: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/833f1276-6def-11e8-9483-01aa75ed71a1/language-en>>. Dále srov. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí: *Nové formy zaměstnávání v České republice*. Dostupné z: <<https://www.vups.cz/2019/03/05/nove-formy-zamestnavani-v-ceske-republice/>>.

Ponecháním specifické regulace daných právních vztahů doplňkového charakteru v aktuální podobě dochází k vytvoření dvou kategorií zaměstnanců, jejichž postavení je z pohledu rozsahu práv zcela neporovnatelné. Zaměstnance vykonávající závislou práci na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr lze označit za zaměstnance „druhé kategorie“, u nichž právo v podstatě rezignovalo na garanci uspokojivých pracovních podmínek (srov. pracovní dobu, absenci garance dob odpočinku, dovolené, překážek v práci apod.), zvláštní zákonné ochrany postavení zaměstnance (srov. absenci ochrany v případě rozvázání pracovního poměru zaměstnavatelem), spravedlivého odměňování (absence garance zaručené mzdy), rovného zacházení či zákazu diskriminace (v porovnání se zaměstnanci pracujícími na základě pracovní smlouvy). Respektování zmíněných zásad by mělo být prověřeno především u zaměstnanců, u nichž rozsah odvedené práce není pouze nepatrný (srov. maximální možný rozsah výkonu práce u dohod o pracovní činnosti, který se může rovnat až polovině stanovené týdenní pracovní doby), u nichž je výkon práce v režimu dohod opakovaný, u kterých odměna z vykonané práce představuje jediný či nezanedbatelný zdroj příjmů obživy či u kterých je patrná přítomnost některého z prvků řadících tyto zaměstnance do kategorie zvláště zranitelných zaměstnanců (např. s ohledem na svůj věk, zdravotní či rodinný stav).

Při přijetí „nového“ zákoníku práce nebyla regulace dohod podrobena důkladné analýze. Nikterak nebyly vzaty v potaz historické okolnosti, jež vedly ke vzniku tohoto zvláštního právního nástroje. Rovněž tak nebylo zvažováno, zda transformace pracovního trhu z typu státem řízeného na typ tržní stále odůvodňuje ponechání dohod v ustanoveních zákoníku práce. Institut dohod nebyl poměřován z pozice hodnot střetávajících se při jejich aplikaci, nebyla zkoumána míra uplatnění zásad pracovního práva a v neposlední řadě nebylo adekvátně vyhodnoceno postavení zaměstnanců – jednak v rámci obou dohod navzájem, jednak ve vztahu k pracovnímu poměru (především poté k pracovnímu poměru se sjednanou kratší pracovní dobou).

V důvodové zprávě k zákoníku práce účinnému od 1. 1. 2007 zákonodárce nic z výše uvedeného neučinil a omezil se na pouhé konstatování: *„I dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr vycházejí z předpokladu existence potřeby výkonu pracovních činností menšího rozsahu, které vykazují znaky závislé práce, které proto nemají být vykonávány v občanskoprávních vztazích, například ve smlouvě o dílo, popřípadě ve smlouvě příkazní. Jeví se jako neúčelné a po formální stránce značně obtížné vystačit pro výkon závislé práce výlučně s pracovním poměrem, který by pak musel být vnitřně rozlišován na pracovní poměr vykazující standardní znaky a na pracovní poměr vyznačující se znaky nestandardními. Rovněž stručné a přesvědčivé označení těchto nestandardních typů pracovního poměru v zákoně by činilo problémy, a to zejména v případech, kdy by se jednalo o výkon práce v malém rozsahu. Existuje možnost na úpravu těchto vztahů malého rozsahu v novém zákoníku práce rezignovat, a obdobně jako je tomu ve státech západní Evropy, přenechat tento prostor občanskému právu. Toto řešení se však nejeví s ohledem na v praxi zažitou dosavadní právní úpravu dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr jako správné.“*³⁷ Odůvodnění zákonodárce zabývající se otázkou další existence těchto pracovníněprávních vztahů postrádá věcnou argumentaci a omezuje se na pouhé rčení v podobě: *Bylo to tak vždy, bude to tak i nyní.*

³⁷ Důvodová zpráva k zákonu č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Podmínky trhu práce, za nichž dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr vznikaly, byly zcela odlišné od dnešního stavu. Je tudíž zapotřebí se ptát, zda nové trendy v oblasti zaměstnávání osob související především s digitální transformací nevedou k jevům, které by mohly mít zásadní negativní dopady na zaměstnance odvádějící práci prostřednictvím dohod. Komplexně by mělo být posouzeno postavení těchto zaměstnanců, a to především z pohledu garance bezpečných a zdravích neohrožujících podmínek pro výkon práce. Současně se doktrína musí zaobírat tím, proč a z jakého důvodu právní úprava poskytuje širokou míru ochrany zaměstnanci v pracovním poměru (třebas pracujícím na úvazek 0,1 – tj. 4 hodiny týdně) a nikoliv zaměstnanci vykonávajícím práci na základě dohody o práci konané mimo pracovní poměr (o výkonu práce v rozsahu např. 15 hodin za týden). Zákodárce by se měl taktéž zamyslet nad tím, zda není načase rozštěpit ochranu uvnitř dohod, jež byly původně vytvořeny k rozdílným účelům (jednorázový úkol u dohody o provedení práce vs. opakující se výkon práce u dohody o pracovní činnosti), popřípadě zda nerezignovat na právní regulaci dohody o pracovní činnosti.

Tyto a řada dalších otázek by měly být podrobeny bližšímu zkoumání. Za tímto účelem by však zákonodárce měl disponovat adekvátními souhrnnými daty, z nichž by bylo možno spolehlivě zjistit, jaká je skladba zaměstnanců odvádějících práci v režimu dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, zda dochází k souběhu dohod a pracovních poměrů či zda jsou zaměstnanci pracující na dohodu zajištěni z jiných zdrojů.

Legislativní úprava dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr vyžaduje důkladnou revizi, neboť nastíněné historické důvody, které vedly k zakotvení tohoto právního institutu, v současné době již převážně pominuly. Pod tíhou požadavků plynoucích z evropských směrnic a neutuchající diskuse odborné veřejnosti³⁸ musel zákonodárce přistoupit k návrhu novely dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.³⁹ Byť finální verze změn není v tuto chvíli ještě zcela zřejmá, základní obrysy měnící se právní regulace byly položeny. Revize právní úpravy je vedena především z pohledu protekce zaměstnanců a dodržování základních zásad pracovního práva. Nově tak již nemá být „dohodářům“ upřena ochrana vztahující se k pracovní době a době odpočinku, překážkám v práci na straně zaměstnance či dovolené. Zároveň má dojít k opuštění základního principu dohod, podle něhož zaměstnavatel není povinen rozvrhovat zaměstnanci pracovní dobu.⁴⁰ S určitým povzdechnutím z návrhu novely vyplývá ponechání ustanovení o rozvázání právního vztahu založeného některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr ve stávající podobě. Smluvní strany budou moci i nadále rozvazovat tyto vztahy bez větších limitací s možností úplného vyloučení aplikace § 77 odst. 4 zák. pr.⁴¹

Zásadní novinku lze dále spatřovat v právu zaměstnance žádat o transformaci právního vztahu založeného dohodou v pracovní poměr, trvaly-li právní vztahy založené dohodami

³⁸ Detailní odborné debatě byly dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr podrobeny např. v rámci Výroční mezinárodní konference v Liblici 2022, která byla věnována pracovnímu právu a sociální ochraně v nejisté době. K tomu srov. sborník, který z této konference vzejde.

³⁹ Návrh novely je dostupný z: <<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNCJ7DN4N6>>. K datu zveřejnění příspěvku bylo ukončeno připomínkové řízení.

⁴⁰ V tomto bodu vyvstává otázka, zda navrhované znění § 74 odst. 2 zák. pr. není redundantní, respektive zda by legislativní změna neměla proběhnout spíše u § 84 zák. pr., kde by byla doplněna notifikační lhůta 1 týdně ve vztahu k dohodám.

⁴¹ K rozvázání právního vztahu založeného některou z dohod srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2020, sp. zn. 21 Cdo 1840/2020, kde se Nejvyšší soud zabývá otázkou, zda je možné sjednat kratší výpovědní dobu, než je doba 15 dnů stanovená v § 77 odst. 4 písm. b) zák. pr.

v souhrnu v předchozích 12 měsících po dobu nejméně 6 měsíců. Zaměstnanci má být zároveň zaručeno právo na písemnou odůvodněnou odpověď.⁴²

Při pohledu do navržených úprav právní regulace dohod lze konstatovat, že připravované změny je možné definovat různými způsoby, nelze je však označit za systémové. Náčrt novelizace ponechává dualitu dohod, které se od sebe až na drobné výjimky (v podobě povinných odvodů či rozsahu práce) po obsahové stránce nijak neodlišují. Rovněž tak nedochází k žádné limitaci rozsahu realizované práce u dohody o pracovní činnosti, která při svém maximálním uplatnění dosahuje hranic až ½ práce standardně odváděné v pracovním poměru. Nikterak taktéž není počítáno s úpravou specifické regulace vůči skupinám osob, které jsou na trhu práce obzvlášť zranitelné. Nedojde-li během následujících legislativních prací k zásadnějším koncepčním změnám, budou dohody i nadále moci být označovány za jedinečný konstrukt českého pracovního práva, na nějž však (a to i s ohledem na důvody svého vzniku) český zákonodárce nemůže být příliš pyšný.

⁴² Blíže k navrhované právní úpravě srov. např. LIŠKUTÍN, Tomáš. Novinky a změny minimálních standardů pracovních podmínek a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr – II. díl. *Praktická personalistika*. 2021, č. 11–12, s. 35–41.

Ratio legis for Agreements on Work outside the Employment Relationship in Historical Legal Contexts

Petr Podrazil (<https://orcid.org/0000-0001-6004-6818>)

Abstract: The article analyses an atypical form of work performance in the form of agreements on work performed outside the employment relationship from the historical point of view and reasons for their emergence. Although this legal instrument for employing people in small-scale work has been part of the legal order for almost 60 years, the current labour market conditions, including the working habits or methods under which the work is performed, are quite different from those at the time when agreements to perform work outside the employment relationship were adopted. The article examines this legal institution from the position of the reasons that led the legislator to create this specific employment relationship and determines whether the reasons for adoption are still valid and justify the retention of the legal regulation of agreements in the provisions of the Labour Code. To this end, the article examines the interrelationship between agreements on work performed outside the employment relationship and the employment relationship, including the co-occurrence of both legal relationships, the personal and substantive scope of the provisions on agreements on work performed outside the employment relationship, the fulfilment of the definitional features of dependent work from the perspective of the agreements, the connotations related to European law or statistical data on the basis of which it would be possible to detect the number and composition of employees performing activities under one of the agreements on work performed outside the employment relationship.

Keywords: agreements on work outside the employment relationship, dependent work, atypical forms of employment, employee, employment relationship