

Konstatování, že je něco možné, rozhodně neznamená zároveň důkaz, že k něčemu takovému dochází. Tím méně pak jde o návod či doporučení soudcům, že by se tak měli chovat. Tyto aspekty problému článek přenechává dalšímu bádání, jež téma může uchopit normativně (a vyjádřit se k tomu, zda je žádoucí, aby se soudci při rozhodování chovali strategicky) či empiricky (a zjistit, zda čeští

soudci Ústavního soudu opravdu něco takového dělají).

Stejně tak bude věcí dalšího bádání zjistit, jak často se takové situace vyskytují, zda jsou si soudci vědomi toho, že v nich mají možnost obojího rozhodnutí, a především zda při výběru varianty do svého rozhodování promítají své preference ohledně výsledku meritorního přezkumu v dané věci.

Zaměstnanec veřejné správy dobrovolníkem: náměty *de lege ferenda*

MARTIN ŠTEFKO*

Public Servant as an Aid Worker in the Light of De Lege Ferenda Suggestions

Summary: *This article deals with the chosen shortcomings of the Act on Aid Services. Although the legislator was not able to accomplish the proposal on a new Aid Act, there is narrow space for widening of the volunteers' potential by collective agreements even if they are state servants or work in civil service. The suggested strategy can enhance providers and aid workers; a solution desirable for the specific Czech legal situation where we can easily identify a few obstacles for a boom of aid services.*

Keywords: *volunteer, aid services, employee*

I když většina z nás musí vykonávat onerózní činnost s cílem získat prostředky na živobytí, řada lidí chce být a je prospěšná pro druhé nikoliv výměnou za peníze. Dobrovolnictví, včetně poskytování dobrovolnické služby, má v českých zemích určitou tradici. Dle Českého statistického úřadu působilo v České republice v roce 2007 zhruba 1 215 363 dobrovolníků. Přibližně stejný počet dobrovolníků odhadlo Národní dobrovolnické centrum Hestia v roce 2015.¹

V současné době nabývá dobrovolnictví pro naši atomizovanou stárnoucí společnost ještě většího a celospolečenského významu. Nutně se stává podstatnou součástí tématu sladění pracovního, osobního a rodinného života. Jak ovšem ukážeme v úvodním vhladu

do této problematiky, platná úprava stále není dostatečným právním základem pro poskytování kvalitních dobrovolnických služeb při garantování adekvátní ochrany dobrovolníků i klientů (oddíl první tohoto článku). To lze doložit jednak nízkým počtem dobrovolníků, kteří pracují v programech akreditovaných dle zákona o dobrovolnické službě, jednak stesky aplikační praxe. Přestože byla připravena nová, komplexní úprava, nepodařilo se ji uvést v život (oddíl druhý). Základním právním problémem bylo nedostatečné rozlišení práv a povinností dobrovolníka od statusu zaměstnance (v duchu ideje dobrovolník zaměstnancem) a zvýšené benefity vysílajícím organizacím,² což se projevilo mimo jiné ve zvýšené nákladnosti dobrovolnictví.

* Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení PF UK a v advokátní kanceláři Kocián Šolc Balašík. Tento příspěvek vznikl díky finanční podpoře poskytované v rámci výzkumného projektu „Soukromé právo a výzvy dneška“, id. č. Q03. E-mail: stefkom@prf.cuni.cz.

¹ Autor děkuje p. Tošnerovi, řediteli centra, za cenné materiály a pomoc při výzkumu zvoleného tématu. Dlužno dodat, že téma dobrovolnické služby je právní doktrínou zatím spíše opomíjeno. Publikovány byly doposud jen praktické návody, a to ještě v souvislosti s jinými tématy.

² Konkrétně se jednalo o snahu o zajištění financování projektů z veřejných rozpočtů do úrovně tzv. hodnoty vykonané dobrovolnické činnosti. Pro stanovení výše hodnoty odvedené dobrovolnické činnosti měla být použita částka ve výši 50 % měsíční průměrné mzdy v národním hospodářství za předchozí kalendářní rok. Příjmy vzniklé v souvislosti s výkonem dobrovolnictví měly být osvobozeny od daně z příjmů právnických osob.

Cílem tohoto článku je dílčí analýza postavení dobrovolníka jako zaměstnance. Nejde zde ovšem o snahu vydobýt pro dobrovolníka více zaměstnaneckých práv, ale o snahu vylepšit status dobrovolníků-zaměstnanců. Realitou dnešních dnů je totiž též zaměstnanec, který chce sám či ve spojení se spoluzaměstnanci a/ nebo zaměstnavatelem pomáhat jiným zadarmo. Nicméně právě v těchto situacích dochází ke střetům vyvolaným nutností konat dobrovolnickou službu vedle svého (jiného) zaměstnání (oddíl třetí). Jedná se přitom o problematiku, kterou ani nově navrhovaný věcný záměr zákona o dobrovolnictví neřešil.

Základním problémem zůstává omezená možnost zaměstnanců státu, krajů nebo obcí sladit výkon dobrovolnické služby s výkonem jejich zaměstnání (oddíl čtvrtý), a to i v situaci, kdy jsou tyto jejich altruistické záliby ve služebním nebo pracovním poměru více méně aktivně chtěny a koordinovány též ze strany České republiky, krajů či obcí.

Pro účely tohoto článku budeme takové veřejně prospěšné činnosti nazývat dobrovolnickou službou, byť to není přesné, neboť zaměstnanci za svůj výkon přímo či nepřímo odměňováni jsou. Přesnější by přinejmenším pro část spektra zkoumané dobrovolnické služby bylo označení „CSR“ (angl. corporate social responsibility, čes. společenská odpovědnost zaměstnavatelů); v zájmu čtivosti a koherence textu se však přidržíme legální terminologie.

Dobrovolnická služba

Zákon o dobrovolnické službě upravuje pouze určitý model dobrovolnictví, a to ve formě tzv. dobrovolnické služby, kterou vymezuje jak pozitivním výčtem prostřednictvím personálního, věcného, časového anebo teritoriálního kritéria, tak negativním zpřesněním. Citovaný zákon navíc upravuje akreditovaný režim vybraných subjektů, v jejichž rámci stát dobrovolnictví podporuje (ať již dotacemi, nebo výhodným daňovým režimem či jinými veřejnoprávními odvody). Pokud příslušná aktivita nesplňuje některý ze stanovených znaků, jedná se o dobrovolnickou činnost či

práci vykonávanou mimo působnost zákona o dobrovolnické službě.

Dobrovolnická služba v režimu zákona o dobrovolnické službě je dle ust. § 2 cit. zákona takovou činností, při níž dobrovolník poskytuje pomoc:

- vybraným skupinám osob, které jsou ohroženy vyloučením či na jejichž resocializaci nebo integraci do společnosti je veřejný zájem, včetně pomoci při pořádání kulturních nebo sbírkových charitativních akcí pro tyto osoby;
- při ochraně a zlepšování životního prostředí, při péči o zachování kulturního dědictví;
- při přírodních, ekologických nebo humanitárních katastrofách;
- při uskutečňování rozvojových programů a v rámci operací, projektů a programů mezinárodních organizací a institucí, včetně mezinárodních nevládních organizací.

Dobrovolnická služba musí být poskytována „zdarma“, což zákon o dobrovolnické službě vymezuje vyloučením aktivit poskytovaných k uspokojování osobních zájmů či činností vykonávaných s cílem dosažení zisku v rámci podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti anebo za odměnu v pracovním vztahu, služebním poměru nebo členském poměru. Proto je velmi problematické využít jako důvod pro žádost o povolení zkrácení stanovené služební doby důvod spočívající ve sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby (viz dále).³

Mimo zákon o dobrovolnické službě rovněž stojí činnosti upravené zvláštními právními předpisy, i když by splňovaly znaky dobrovolnické služby dle zákona o dobrovolnické službě.⁴ Zákon o dobrovolnické službě tak ve skutečnosti upravuje pouze část dobrovolnické činnosti podporované státem.

Neúspěch velké reformy

Význam dobrovolnické služby nepochybně postupem času roste. Zákonodárce si toho byl vědom již v době, kdy připravil zákon o dobrovolnické službě v roce 2002.⁵ Předmětný zákon o dobrovolnické službě ovšem cíleně

³ Sladění profesního a osobního, resp. rodinného života přitom služební právo upřednostňuje a relativně dostatečně upravuje. K tomu lze odkázat na ust. § 13 odst. 1 písm. e), § 45 odst. 2, § 47 odst. 2, § 99 odst. 4, § 116 a násl. a § 205 písm. b) zákona o státní službě, na nařízení vlády č. 144/2015 Sb., o výkonu státní služby z jiného místa a pravidlech pro vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby, a na služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 12/2015 ze dne 7. prosince 2015, k vytváření podmínek pro sladění rodinného a osobního života s výkonem státní služby a podmínek výkonu státní služby z jiného místa.

⁴ Takovými předpisy jsou dle důvodové zprávy k zákonu o dobrovolnické službě například zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, upravující činnost členů jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, nebo zákon č. 126/1992 Sb., o ochraně znaku a názvu Červeného kříže a o Československém červeném kříži, ve znění pozdějších předpisů, upravující činnost osob pro Československý červený kříž. Představují úpravu speciální, na kterou se ani subsidiárně zákon o dobrovolnické službě neaplikuje.

⁵ Zákon č. 198/2002 Sb., o dobrovolnické službě a o změně některých zákonů (zákon o dobrovolnické službě).

upravil jen některé typy dobrovolnické činnosti.⁶ Takovýto přístup se nakonec po zkušenostech aplikační praxe ukázal být nedostatečný, a to z hlediska kvantity i kvality.

Zákon o dobrovolnické službě se jednak vztahuje jen na přibližně 2 % dobrovolníků poskytujících služby v České republice, jednak na základě mezinárodního srovnání Ministerstvo vnitra odhaduje, že dobrovolnictví více nakloněná legislativa by mohla počet dobrovolníků rozhojnit zhruba o další 1 mil. lidí.⁷ Z hlediska kvality právní úpravy lze namítnout, že platná právní úprava selhává při regulaci klíčových aspektů dobrovolnictví – je příliš finančně náročná pro vysílající organizaci a dostatečně nechrání ani klienty přijímající organizace před excesy dobrovolníků.⁸

Ministerstvo vnitra zákonu o dobrovolnické službě vyčítá, že nedostatečně upravuje dosah jeho pravomocí při udělování akreditací pro oblast dobrovolnické služby a při realizaci správních kontrol.⁹ Vysílajícím organizacím pak vadí, že jsou nuceny po uplynutí platnosti akreditace opětovně podstupovat celý proces akreditačního řízení s opětovným dokladováním veškerých podkladů, a to i přesto, že dobrovolnický program, který je předmětem žádosti, je zcela shodný a od doby platnosti akreditace se nezměnil.

Proto nepřekvapí, že se vláda¹⁰ rozhodla více podpořit dobrovolnictví jako takové a že Ministerstvo vnitra dostalo za úkol urychleně zpracovat nový, komplexní zákon. Původním záměrem zákonodárce byla maximalizace celospolečenského přínosu dobrovolnictví ve všech jeho formách,¹¹ nová koncepční úprava se ovšem nakonec do Poslanecké sněmovny nedostala. Důvod okomentovali zástupci Ministerstva vnitra v Chrudimi 24. června 2016 následovně: „Vzešlo nám, že než takový návrh, do kterého by bylo tolik zasahováno, tak je lepší v tuto chvíli raději nic.“¹²

Z hlediska zkoumaného tématu v tomto článku bylo Legislativní radou vlády („LRV“) namítáno, že je třeba mnohem detailněji

rozlišit vztah dobrovolnictví a závislé práce vykonávané v základním pracovněprávním vztahu a jiné výdělečné činnosti. LRV se obávala zneužívání institutu dobrovolnictví, a proto doporučila nepřipouštět výkon dobrovolnictví u zaměstnavatele, u kterého je zaměstnanec v základním pracovněprávním vztahu, ať už by byl tento zaměstnavatel vysílající, nebo přijímající organizací ve smyslu zákona o dobrovolnictví.¹³ Obavy tohoto druhu mají jednoznačnou oporu v současnosti i minulosti. Stačí vzpomenout na sustentační revers, který byl častý do reformy završených Josefem II. Jednalo se o prohlášení, kterým se někdo zavazuje (popř. i úředník sám), že bude vydržovat státního úředníka, dokud mu nebude stát platit služné.¹⁴

Již stávající zákon o dobrovolnické službě se proto snaží této situaci čelit.¹⁵ V rámci zkoumaného tématu je nutné zdůraznit, že sociální dumping je z povahy věci vyloučen tím, že zaměstnanci veřejné správy už zaměstnanci jsou, chtějí však vedle svého zaměstnání/povolání vykonávat navíc též dobrovolnickou službu, což některé služební úřady, kraje či obce dokonce podporují. Nejedná se tedy o hospodářskou soutěž mezi různými zaměstnavateli či zaměstnanci a s výkonem dobrovolnické služby není spojen zisk ani finanční odměna.

I když se nepodařilo prosadit přijetí nové, komplexní úpravy, musejí se realizovat alespoň dílčí kroky směřující k podpoře výkonu dobrovolnické služby.

Kolize s povinnostmi zaměstnance

Dobrovolnickou službu nelze vykonávat v rámci pracovněprávního vztahu nebo služebního poměru,¹⁶ sám dobrovolník nicméně může být a často je aktivně pracující osobou. K tomu zákon o dobrovolnické službě podotýká, že je-li fyzická osoba v pracovněprávním vztahu, služebním poměru, členském

⁶ Mimo zůstali dobrovolníci Českého červeného kříže, dobrovolní hasiči či dobrovolníci Evropské dobrovolné služby a dobrovolníci EVHAC (angl. EU Aid Volunteers, čes. Evropský dobrovolnický sbor humanitární pomoci).

⁷ Srov. stenoprotokol z 30. schůze Poslanecké sněmovny konané dne 7. 2. 2014, záznam z jednání výboru pro sociální politiku Poslanecké sněmovny ze dne 6. 3. 2014 a stenoprotokol z 20. schůze Senátu Parlamentu ČR ze dne 23. 4. 2014.

⁸ Srov. stanovisko Legislativní rady vlády č. j. 708/15 k návrhu věcného záměru zákona o dobrovolnictví.

⁹ Věcný záměr zákona o dobrovolnictví, str. 2. Zpracování věcného záměru předcházela aplikační výzkum v rámci projektu Procesní modelování agend veřejné správy z roku 2013, reg. č. CZ.1.04/1.1/00/38.0/0003.

¹⁰ Srov. dokument *Státní politika vůči NNO na léta 2015–2020*, který vláda ČR schválila dne 29. července 2015 a který je dostupný na <<https://www.vlada.cz/cz/ppov/rmo/zakladni-informace-767/>>.

¹¹ Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA), str. 1. Závěrečná zpráva byla rozesílána jako příloha dopisu č. j. MV-28656-3/IOBP-2015.

¹² Uvedené bylo řečeno na dni dobrovolnictví Pardubického kraje, kde se konal kulatý stůl. Předmětné akce se kromě zástupců dobrovolnických center a dalších hostů zúčastnili za Ministerstvo vnitra Michal Barbořík a Nataša Diatková. Více na <<https://www.dobrovolnik.cz/dobrovolnicke-glosy-komentare/kam-se-podel-zakon-o-dobrovolnictvi>>.

¹³ Srov. stanovisko Legislativní rady vlády č. j. 708/15 k návrhu věcného záměru zákona o dobrovolnictví, připomínky k pojmu dobrovolnictví.

¹⁴ Např. na úrovni krajských úřadů byl tento problém řešen až dvorským dekretem z 12. února 1784, kdy byly krajské úřady posíleny a zcela vybaveny placenými úředníky.

¹⁵ Srov. ust. § 2 odst. 2, § 3 odst. 3, § 5 odst. 4 či ust. § 9 zákona o dobrovolnické službě.

¹⁶ Srov. ust. § 2 odst. 2 zákona o dobrovolnické službě.

poměru nebo je-li žákem nebo studentem, vykonává jako dobrovolník dobrovolnickou službu mimo svůj pracovněprávní vztah, služební poměr, členský poměr, školní vzdělávací nebo studium.¹⁷

Zaměstnanec je povinen při výkonu dobrovolnické služby dodržovat všechny své povinnosti, které mu vyplývají z pracovněprávních či zvláštních předpisů a které se ze své povahy vztahují též na dobu odpočinku. Typicky se jedná o povinnost nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele, povinnost věrnosti,¹⁸ zákaz konkurence,¹⁹ povinnost mlčenlivosti,²⁰ zákaz přijímat dary, zákaz střetu zájmů,²¹ povinnost nesnižovat důstojnost povolání či stavu, povinnost chovat se čestně²² a povinnost nezneužívat majetek zaměstnavatele.²³ Tyto povinnosti vyplývají jednak z obecně závazných právních předpisů, jednak mohou být založeny právními jednáními.

Bez explicitní zákonné úpravy v zákoníku práce, resp. zvláštních veřejnoprávních předpisech, je úprava kolize těchto povinností s výkonem dobrovolnické služby ponechána primárně na ust. § 10 zákona o dobrovolnické službě. Pokud stát, tj. organizační složky státu, územní samosprávné celky a organizační složky územních samosprávných celků, státní příspěvkové organizace, příspěvkové organizace územních samosprávných celků a školské právnické osoby využívají dobrovolnickou službu, mají v tomto případě obligatorně postavení přijímající organizace podle zákona o dobrovolnické službě. Mimo jiné právě i pro tento případ je přijímající organizace povinna předem sjednat s vysílající organizací písemnou smlouvu.²⁴

Pokud se jedná o odpovědnost zaměstnavatele za majetkové či nemajetkové újmy způsobené dobrovolníkem či utrpěné dobrovolníkem v souvislosti s výkonem dobrovolnické služby a trvajících soukromoprávního či veřejnoprávního pracovněprávního či státnězaměstnaneckého vztahu, pak je nutno v souladu s platnou právní úpravou i judikaturou konstatovat, že zaměstnavatel sice odpovídá i za újmu způsobenou třetím osobám či utrpěnou od třetích osob, nicméně vždy se musí jednat o újmu, kterou zaměstnanec

utrpí při výkonu služby, plnění pracovních úkolů či v přímé souvislosti s výkonem služby, resp. v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů. Dojde-li ke vzniku újmy v souvislosti s výkonem dobrovolnické služby, pak by – v zásadě – neměla být dána souvislost s pracovněprávním vztahem, resp. státnězaměstnaneckým vztahem, neboť ke vzniku újmy nedojde při výkonu služby nebo plnění pracovních úkolů či v přímé souvislosti s výkonem služby, resp. v přímé souvislosti s plněním pracovních úkolů. Z důvodu možných výjimečných případů a pro odstranění pochybností však i zde doporučujeme podrobnější úpravu ve smlouvě mezi přijímající a vysílající organizací. Tato úprava nemůže mít povahu vzdání se práva ze strany dobrovolníka (též s odkazem na ust. § 393 zákoníku práce), půjde o úpravu postupu umožňujícího pomoci dobrovolníkovi či třetí osobě do moci se náhrady na vysílající organizaci.

Zaměstnanci i státní zaměstnanci jsou povinni využívat výrobní prostředky, osobní ochranné prostředky i další přidělené věci pouze k vykonávání svěřených prací / k výkonu služby, řádně s nimi hospodařit a střežit a ochraňovat je před poškozením, ztrátou, zničením nebo zneužitím. Využití výrobních nebo pracovních prostředků pro vlastní potřebu včetně té při výkonu dobrovolnické služby bez předchozího souhlasu zaměstnavatele / služebnímu orgánu je porušením pracovních / služebních povinností. Zaměstnanec je povinen vydat zaměstnavateli / služebnímu orgánu též užitky, které takovým neoprávněným užíváním získal.

Povinný výkon v době odpočinku

Zákon o dobrovolnické službě ve spojení se zákoníkem práce, zákonem o státní službě a zákonem o úřednících územních samosprávných celků ukládá, aby dobrovolník znal dobrovolnickou službu ve své době odpočinku. Doba odpočinku je taková doba, která není pracovní dobou (pro zaměstnance v pracovním poměru či v právním vztahu založeném některou z dohod o práci konané mimo

¹⁷ Srov. ust. § 3 odst. 3 zákona o dobrovolnické službě.

¹⁸ Ust. § 77 odst. 1 písm. a) zákona o státní službě.

¹⁹ Např. ust. § 83 zákona o státní službě či ust. § 304 zákoníku práce.

²⁰ Ust. § 77 odst. 1 písm. h) zákona o státní službě.

²¹ Ust. § 77 odst. 1 písm. i) zákona o státní službě.

²² Ust. § 77 odst. 1 písm. f) zákona o státní službě.

²³ Zaměstnanci i státní zaměstnanci jsou povinni využívat výrobní prostředky, osobní ochranné prostředky i další přidělené věci pouze k vykonávání svěřených prací / k výkonu služby, řádně s nimi hospodařit a střežit a ochraňovat je před poškozením, ztrátou, zničením nebo zneužitím. Využití výrobních nebo pracovních prostředků pro vlastní potřebu, včetně té při výkonu dobrovolnické služby bez předchozího souhlasu zaměstnavatele / služebnímu orgánu je porušením pracovních / služebních povinností. Zaměstnanec je povinen vydat zaměstnavateli / služebnímu orgánu též užitky, které takovým neoprávněným užíváním získal.

²⁴ Dle ust. § 8 odst. 1 zákona o dobrovolnické službě.

pracovní poměr) ani služební dobou (pro státní zaměstnance ve služebním poměru dle zákona o státní službě).

Tím ovšem právní úprava od počátku vytváří překážku pro společensky významné altruistické aktivity, které by byly podporovány též ze strany zaměstnavatele či služebního orgánu. Nelze-li totiž dobrovolnickou službu vykonávat v době odpočinku, pak nastává kolize mezi potřebou konat dobrovolnickou službu a povinností pracovat v pracovní době či konat službu ve služební době. Řešení je přitom nutno hledat pro krátkodobý i dlouhodobý výkon takovéto činnosti.

Základní limit spočívá v odpovědi na otázku, zda platná právní úprava dobrovolnictví kvalifikuje jako překážku v práci. Zákoník práce ani prováděcí předpisy (na rozdíl od předpisů práva sociálního zabezpečení) s omluvením výkonu dobrovolnické služby přímo nepočítají. Stejně tak v zákoně o státní službě žádnou takovou úpravu nenajdeme. Nutnost pomáhat jinému formou výkonu dobrovolnické služby je tak překážkou na straně zaměstnance, která však není ani pracovním, ani služebním právem omluvena *ex lege*.

Krátkodobý výkon

Právní úprava kolizi umožňuje dočasně a ojedinele řešit skrze překážku v práci. Konkrétně lze nalézt určité prolnutí dobrovolnické služby v podobě pomoci při přírodních, ekologických a humanitárních katastrofách s překážkou z důvodu výkonu občanské povinnosti dle ust. § 202 zákoníku práce, resp. ust. § 104 odst. 1 zákona o státní službě; další výjimku představuje vzhledem ke své délce mateřská a rodičovská dovolená jako dlouhodobější překážka, resp. důvod pro postavení mimo výkon služby, který je ovšem primárně určen k jiným účelům.

Žádný zvláštní režim doposud nevyplývá ani z publikovaných služebních předpisů. Krytí doby strávené poskytováním dobrovolnické služby skrze překážky v práci, resp. překážky ve výkonu služby tak lze docílit pouze nepřímou, „obcházením“ jiných překážek, resp. jiných institutů, jako je náhradní volno, mateřská či rodičovská dovolená, dovolená, indispoziční volno či volno k vyřízení

osobních záležitostí. Jak již bylo zmíněno v úvodu, stejný problém existuje při čerpání volna „ke vzdělávání“²⁵ či z důvodu sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby.

Tento postup se nedoporučuje, neboť jak v pracovním, tak ve služebním právu by se zjevně jednalo o porušení ust. § 206 zákoníku práce, dle kterého je zaměstnanec povinen předem o výkonu dobrovolnické služby zaměstnavatele včas uvědomit, resp. včas požádat zaměstnavatele o poskytnutí pracovního volna. Předmětné ustanovení platí též ve služebním právu.

U zaměstnanců ve veřejné správě, kteří nekonají práci ve služebním poměru, může zaměstnavatel v dohodě s příslušnými odborovými organizacemi v rámci kolektivního vyjednávání do kolektivní smlouvy začlenit ujednání / normativní ustanovení, které upraví právo (nikoliv povinnost) pro zaměstnance čerpat překážku v práci, po kterou jim bude náležet náhrada platu a jejich nepřítomnost v práci bude omluvena. Zaměstnavatel však nebude moci nařídit výkon této zvláštní překážky, ledaže by její výkon byl zahrnut do sjednaného druhu vykonávané práce, resp. do jmenování, kterým je příslušný vedoucí úředník ustaven do funkce. Není-li možné předmětnou překážku v práci sjednat v kolektivní smlouvě, lze ji při dodržení obecně závazných právních předpisů (a za podmínky, že to sjednaná kolektivní smlouva nevylučuje) stanovit ve vnitřním předpise. Tento vnitřní předpis opět může takovouto zvláštní překážku v práci upravit pouze jako právo zaměstnance.²⁶

Pro státní zaměstnance ve služebním poměru vyhradila sekce pro státní službu svými výklady možnost zvláštní překážky v práci kolektivní dohodě vyššího stupně.²⁷ K tomu je ovšem nutno podotknout, že ust. § 132 služebního zákona z roku 2002, ust. § 199 zákona o příslušnících bezpečnostních sborů²⁸ i ust. § 143 zákona o státní službě počítaly s tím, že kolektivní dohoda nebude „plnohodnotnou“ kolektivní smlouvou, neměla zakládat práva konkrétním státním zaměstnancům. Smysl kolektivní dohody měl spočívat v programovém zlepšení podmínek výkonu služby příslušníků, resp. zaměstnanců, jakož i nadlepení zdravotních, sociálních a kulturních

²⁵ Služební volno k individuálním studijním účelům ukládá poskytovat ust. § 108 zákona o státní službě.

²⁶ Blíže viz ust. § 305 odst. 1 zákoníku práce.

²⁷ Závěr poradního sboru náměstka ministra vnitra pro státní službu k zákonu o státní službě č. 4, publikovaný v *Newsletteru* z března 2017, str. 16 a 17. Jako hlavní argument k tomuto restriktivnímu výkladu je zmiňován čl. 78 Ústavy, což teorie podrobila náležité kritice. Srov. VÁCHA, J. Kolektivní vyjednávání v intencích skromné právní úpravy zákona o státní službě. In: Pichrt, M. – Kopecký, M. – Morávek, J. (eds.). *Služební vztahy a výkon závislé práce*, Praha 2016, str. 220 a násl., dále PICHRT, M. In: Pichrt, M. a kol. *Zákon o státní službě*, Praha 2015, str. 445 a násl.

²⁸ Dříve ust. § 140 zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie České republiky.

podmínek. Nepřekvapí, že aplikační praxe potenciál kolektivní dohody využila naplno. Kolektivní dohoda vyššího stupně z roku 2016 vyloučila bez zákonného podkladu sledování státních zaměstnanců (aplikaci ust. § 316 odst. 1 zákoníku práce),²⁹ upravila právo na odměny k služebnímu výročí i životnímu výročí a konečně zakotvila právo na služební volno s nekráceným platem v rozsahu pěti dní v kalendářním roce. Odborná praxe právem konstatovala, že se tak vlastně jedná o skutečnou kolektivní smlouvu.³⁰

Dlouhodobější výkon

V případě plánovaného dlouhodobějšího výkonu dobrovolnické služby by řešení mohlo spočívat v kratší pracovní době, resp. kratší služební době, pružné pracovní době či pružné služební době.

Kratší pracovní doba je pracovní doba, která je sjednána na kratší než stanovenou týdenní pracovní dobou. Nevýhodou je, že zaměstnanci přísluší pouze mzda odpovídající takto sjednané či povolené pracovní době (dle zákona o státní službě).³¹ Kratší pracovní doba může být sjednána v pracovní smlouvě či jiné individuální dohodě mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.³²

Státnímu zaměstnanci může být na jeho žádost povoleno zkrácení stanovené služební doby. Povolení kratší služební doby se považuje za změnu služebního poměru podle § 44 písm. o) zákona o státní službě. O povolení kratší služební doby se při přijetí nebo v průběhu trvání služebního poměru rozhoduje ve správním řízení. Na povolení kratší služební doby obecně nemá státní zaměstnanec právo, jedná-li se o sladění rodinného a osobního života státních zaměstnanců s výkonem služby, pak je služební orgán povinen dle ust. § 116 zákona o státní službě kratší služební dobu povolit, nebrání-li tomu řádné plnění úkolů služebního úřadu. Povolit kratší služební dobu lze i na dobu určitou. Služební orgán může rozhodnutí o povolení kratší služební doby také změnit, protože státní zaměstnanec na její povolení právo nemá.

Pružná pracovní doba se skládá z volitelné pracovní doby a základní pracovní doby.

Volitelná pracovní doba je časový úsek, v jehož rámci je zaměstnanec oprávněn si sám zvolit začátek, popřípadě i konec pracovní doby. Základní pracovní doba je časový úsek pracovní doby, v němž je zaměstnanec povinen být na pracovišti. Mezi dva úseky volitelné pracovní doby musí být vždy vložen časový úsek základní pracovní doby. Minimální délka základní pracovní doby není stanovena, celková délka směny však nesmí přesáhnout 12 hodin. Na zavedení pružné pracovní doby ovšem není právní nárok, stejně jako na zavedení pružné služební doby – záleží výhradně na rozhodnutí služebního orgánu, zda a vůči kterým státním zaměstnancům bude pružná služební doba uplatněna. Na rozhodnutí služebního orgánu se nevztahuje ani úprava o řízení ve věcech služby. V případě selektivního zavádění je však služební orgán povinen dodržet zásadu rovného zacházení.

Nejvhodnějším řešením z hlediska zaměstnavatele, služebního orgánu i samotného zaměstnance je pružná pracovní/ služební doba nebo dohoda o výkonu práce či státní služby z jiného místa (taktéž ust. § 3 odst. 3 a § 4 odst. 3 zákona o dobrovolnické službě). Druhým nejvhodnějším řešením je kratší pracovní/ služební doba. V zákoníku práce je podpora pro takovýto postup spíše potlačena z důvodu zásady autonomie smluvní volnosti a požadavku minimální zákonné úpravy. Zákon o státní službě tuto podporu explicitněji zdůrazňuje v ust. § 99 odst. 4 tak, že služební orgán stanoví služebním předpisem podrobnější pravidla pro rozvržení služební doby včetně začátku a konce služební doby a pružného rozvržení služební doby, a to i s ohledem na vytvoření předpokladů sladění rodinného a osobního života s výkonem služby. Nicméně v případě dobrovolnické služby jde o sladění výkonu společensky prospěšné práce s výkonem zaměstnání, nemůže jít o sladování s rodinným životem.

Závěr

Právní předpis, který by komplexně upravil problematiku celé škály dobrovolnických aktivit v České republice, zatím neexistuje. Po více než 15 letech aplikace zákona o dobrovolnické

²⁹ Srov. čl. III odst. 4 kolektivní dohody vyššího stupně pro rok 2016.

³⁰ ŠUBRT, B. Kolektivní dohoda vyššího stupně. *Práce a mzda*, 2017, č. 6, str. 51.

³¹ Kromě výše mzdy či platu (včetně nižší minimální mzdy a nejnižší úrovně zaručené mzdy) má sjednání kratší pracovní doby vliv na práci přesčas, na přestávky ke kojení a na překážky v práci. Zaměstnanci s kratší pracovní dobou nelze výkon práce přesčas nařídít, lze se však s ním na jejím výkonu dohodnout, a to i předem. Práci přesčas se v takovém případě rozumí práce konaná nad stanovenou týdenní pracovní dobu.

³² Kratší pracovní dobu je nutné odlišovat od zkrácené pracovní doby. Zkrácenou pracovní dobou se rozumí stanovená týdenní pracovní doba zkrácená pod zákonný rozsah 40 hodin týdně z důvodů uvedených v ust. § 79 zákoníku práce způsobem uvedenými tamtéž. Ke zkrácení pracovní doby dochází vždy bez snížení mzdy. Zkrácení může provést zaměstnavatel (v nerozpočtové sféře) sám, případně jej lze dohodnout v kolektivní smlouvě. Obdobné ujednání v kolektivní dohodě vylučuje nedostatek politické vůle spíše než nepříznivá právní úprava.

službě lze podotknout, že stávající úprava dobrovolnictví nevyhovuje ani potřebám veřejné správy, která cítí svou vyšší společenskou odpovědnost za osud této země i jejích obyvatel. Do doby koncepční novelizace zákona o dobrovolnické službě, přijde-li vůbec, lze potřebu dobrovolnictví řešit pouze náhradním způsobem, a tedy nedostatečně, s menšími či většími aplikačními problémy. Ani České republice, ani krajům či obcím nelze doporučit postupovat mimo speciální právní úpravu, kterou představuje zákon o dobrovolnické službě, a to především z důvodu právních rizik, která by z takového postupu vyplývala.

Z hlediska deklarovaného dílčího, avšak významného námětu *de lege ferenda* na usnadnění kolize výkonu dobrovolnické služby se souběžným výkonem zaměstnání se v případě krátkodobého výkonu dobrovolnické služby jeví jako vhodná normativní úprava v kolektivní smlouvě, resp. kolektivní dohodě. Při nedostatku zákonné úpravy by mohla kolektivní smlouva i dohoda zakotvit pro

zaměstnance právo (nikoliv povinnost) čerpat překážku v práci, po kterou jim bude či nebude náležet plná či částečná náhrada platu a jejich nepřítomnost v práci bude omluvena.

Argumentem pro zmíněný nouzový přístup též u zaměstnanců ve služebním poměru je skutečnost, že i když zákon o státní službě neobsahuje žádné ustanovení přímo regulující souběžný výkon dobrovolnické služby či činnosti s výkonem služby a tento konflikt neřeší ani kolektivní dohoda vyššího stupně, je nutno konstatovat, že Česká republika jako služební pán dle zákona o státní službě je totožným státem, který v ust. § 1 odst. 1 zákona o dobrovolnické službě prohlásil, že podporuje dobrovolnickou službu poskytovanou podle cit. zákona. Česká republika je dle ust. § 10 zákona o dobrovolnické službě též přijímající organizací ve smyslu citovaného zákona.

Dlouhodobější výkon dobrovolnické služby by bylo nutno řešit kratší pracovní či služební dobou nebo pružným rozvržením pracovní či služební doby.

KNIŽNÍ TIP



Zákon o rozhodčím řízení. Komentář 2., doplněné a aktualizované vydání

**Miloš Olík, Martin Maisner, Radek Pokorný, Petr Málek,
Martin Janoušek**

Druhé vydání komentáře zákona o rozhodčím řízení je velmi podrobně a odborně zpracovanou příručkou pro každého, kdo se v daném tématu potřebuje zorientovat. Není zde uveden a komentován pouze stávající zákon o rozhodčím řízení (s nejnovějšími aktualizacemi), ale je zde uvedena i předchozí právní úprava, týkající se spotřebitelů, s podrobným komentářem, přehledně odděleným od úpravy aktuální. Autoři si uvědomují, že přestože se současná úprava spotřebitelů netýká, čtenáři se ještě roky budou s původní právní úpravou setkávat a budou tedy potřebovat kompletní návod.

Kromě komentovaného zákona komentář disponuje i rozsáhlou částí věnující se rozhodnutím Rozhodčího soudu a aktuální judikaturou a současně obsahuje i bohatou přílohou část, do které autoři vybrali všechny důležité (a aktuální) materiály, které čtenář může potřebovat ve vztahu k rozhodčímu řízení. Není tedy nutné si další materiály dohledávat, případně kupovat, protože vše je na jednom místě.

Objednat můžete na obchod.wolterskluwer.cz