

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

Katedra práva



TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr ve vztahu k veřejné správě

Mgr. Bc. Patrik Kurz

2017 ČZU v Praze

Souhrn

Diplomová práce pojednává v teoretické části o dohodách konaných mimo pracovní poměr, a to v souladu s právním řádem ČR. V teoretické části diplomové práce je definován a vymezen pojem pracovního práva a pracovněprávního vztahu, a to se zaměřením na odlišnosti obsažené v právní úpravě dohod konaných mimo pracovní poměr oproti obecné úpravě pracovního poměru jakožto základního institutu pracovního práva. S ohledem na potřebu identifikace speciality a významu dohod konaných mimo pracovní poměr, je v teoretické části popsán i pracovní poměr jakožto obecný institut.

Těžiště praktické části je směřováno na individuální pracovněprávní vztahy na určitém pracovišti územně samosprávného celku. Praktická část se zaměřuje na využívání institutu pracovního poměru ve srovnání s využíváním dohod konaných mimo pracovní poměr. Pro srovnání jsou pak v praktické části obsažena data o využití pracovního poměru a dohod konaných mimo pracovní poměr u více územně samosprávných celků.

Klíčová slova

dohody konané mimo pracovní poměr, dohoda o provedení práce, dohoda o pracovní činnosti, pracovní poměr, závislá činnost, subjekt veřejné správy, samospráva, zaměstnanec, zaměstnavatel, subjekty pracovněprávních vztahů, obligatorní a fakultativní náležitost dohody o provedení práce, obligatorní a fakultativní náležitosti dohody o pracovní činnosti, obligatorní a fakultativní náležitosti pracovní smlouvy,

Cíl práce

Diplomová práce má stanoveno za cíl posouzení využívanosti a využitelnosti dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti u vybraného subjektu veřejné správy, a to se zaměřením na podstatné znaky těchto dohod ve srovnání s podstatnými znaky pracovního poměru s následným posouzením výhod a negativních aspektů těchto pracovněprávních vztahů.

Tento cíl byl zvolen z důvodu potřeby vytvoření argumentační baterie pro vybraný územně samosprávný celek i ostatní územně samosprávné celky, s tím, že z uvedených skutečností lze pak jednoznačně uzavřít pro jednotlivé územně samosprávné celky, zda je pro ně efektivnější pro konkrétní činnosti či pro zajištění dílčích úkolů provedení těchto prací osobami v pracovním poměru jakožto základním pracovněprávním vztahu či s využitím dohody o provedení práce případně dohody o pracovní činnosti, a to jak z pohledu personalistického, tak i z pohledu ekonomické efektivity.

Jakožto dílčí cíl je pak stanoveno definování podstatných rysů obsažených jak u dohody o provedení práce, tak i u dohody o pracovní činnosti a současně i u pracovního poměru s výsledným rozbohem přínosů a negativních aspektů u daného subjektu veřejné správy. Tento dílčí cíl nezbytný pro naplnění cíle hlavního byl stanoven pro veřejnoprávní subjekt v pozici zaměstnavatele, kdy je třeba při rozhodování takového subjektu vzít v potaz veškeré podstatné skutečnosti relevantní pro rozhodování o postupech personálního oddělení (odboru) a pro vytvoření organizační struktury takového veřejnoprávního subjektu. Dalším dílčím cílem předmětné práce je pak vyjádření maximálně objektivizovaného subjektivního stanoviska autora pro právní úpravu de lege ferenda, a to za účelem zlepšení možnosti využitelnosti dohod konaných mimo pracovní poměr pro subjekty veřejné správy, kdy subjekty veřejné správy, jakožto rozpočtové organizace, jsou povinny postupovat efektivně, a to jak v samotném výkonu působnosti, tak i z ekonomického pohledu hospodaření s rozpočtovými prostředky.

Metodika

V předmětné práci v její teoretické části je použita především metoda literární rešerše, komparace, analýza odborné literatury a právních předpisů, syntéza a metody interpretace práva, zejména metoda jazyková a logická. Prostřednictvím literární rešerše je vytvořen kritický náhled právní úpravy

pracovníprávních vztahů se zaměřením na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. Tyto odborné informace jsou následně logicky uspořádány od nejobecnějšího po jednotlivá specifika daných institutů a následně komparovány. Komparace je obecně provedena i z pohledu finančního práva, zejména z pohledu zákonných odvodů. Výstupem je pak stanovení shodných a rozdílných znaků, tím, že tohoto je využito jako základního stupně zobecnění a umožnění analogických úsudků. Dále je provedena analýza informací obsažených jednak v právních předpisech jakožto základním rámci a současně obsažených v odborné literatuře, kdy odborná literatura rozebírá jak teoretický rámec jednotlivých právních norem, tak i zohledňuje praktickou stránku věci ve vazbě na potřeby zaměstnavatelů a zaměstnanců a stanoviska soudů. Dále je užitá jazyková interpretační metoda, kdy je norma vykládána podle jejího textu, a současně interpretační metoda logická pro identifikaci logických souvislostí mezi jednotlivými právními normami s provázáním jednotlivých hypotéz, dispozicí a sankcí. Následně je užitá syntéza ke sjednocování jednotlivých aspektů dohod konaných mimo pracovní poměr se zohledněním pracovního poměru a současně k celkovému pojetí jednotlivých znaků těchto institutů.

V praktické části je užitá zejména analýza konkrétního subjektu, komparace, pozorování, syntéza a metody kvalitativního přístupu k výzkumu, a to formou polostrukturovaného rozhovoru. Zde je soustředěna pozornost na vybraný subjekt veřejné správy, a to na Statutární město Plzeň, s tím, že stěžejní pozornost je věnována Magistrátu města Plzně jakožto největší organizační složky vybraného subjektu, s tím, že následně je pro ucelenost zohledněn i srovnatelný veřejnoprávní celek zastoupený Magistrátem města Pardubic a Magistrátem města Chomutova. Metoda analýzy je užitá ve vztahu k organizační struktuře vybraného veřejnoprávního celku a dalších zohledňovaných veřejnoprávních institucí a současně ve vztahu k nákladovosti a přepočteného počtu zaměstnanců těchto institucí pro zjištění využívanosti a nákladovosti na zaměstnance. Analýzou je zjištěn i okruh prací, které jsou vykonávány prostřednictvím pracovního poměru a dohod. Tímto jsou zajištěny dílčí údaje, které je následně možné vzájemně komparovat jakožto prvky složitějšího celku. Pozorování jevů a procesů vybraných celků, zejména Magistrátu města Plzně, bylo prováděno soustavně po dobu 4 měsíců od dubna 2016 do července 2016. Následně je užitá syntéza k vytvoření uceleného pohledu na nákladovost výkonu prací úřednických a neúřednických, na nákladovost prací vykonávaných na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a nákladovost prací vykonávaných zaměstnanci v pracovním poměru. Na základě syntézy zjištěných dat je vytvořeno i penzum činností, které jsou vybranými celky zajišťovány prostřednictvím dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů s pracovníky personálního odboru magistrátu a pracovníky odboru školství a sportu a se sekretářkou úřadu městského obvodu jsou zjištěny relevantní statistické údaje a údaje o organizaci samosprávného celku pro další zpracování. Bylo zjištěno, jaké práce jsou zajišťovány zaměstnanci v pracovním poměru a jaké osobami zaměstnávány na základě dohod, jaké jsou náklady na jednotlivých dílčích celcích. Předmětnými rozhovory byly získávány údaje o reálném využívání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr a údaje o postupech personálního oddělení při zajišťování výkonu činností celku. Značné množství dat je pro zpracování této práce získáno v rámci diplomní praxe konané v advokátní kanceláři zabývající se mimo jiné pracovním právem a správním právem, a to včetně zaměření na municipality. Závěrem pak je opět použita metoda syntézy k vyhodnocení jednotlivých zjištění.

Diskuze, závěry a doporučení

Základním rámcem pro pracovníprávní vztahy územně samosprávných celků tvoří platná právní úprava. Zaměstnanci územně samosprávného celku se na základě zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků dělí na úředníky, tj. zaměstnance, kteří se podílejí

na výkonu správních činností, úředníky zařazené do činnosti samosprávy a ostatní zaměstnance, kteří vykonávají pomocné, servisní nebo manuální práce.

Mezi individuální pracovněprávní vztahy využívané územními samosprávnými celky patří pracovní poměr založený pracovní smlouvou a dále dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti. Dohody a provedení práce a dohody o pracovní činnosti jsou však využívány s ohledem na svůj charakter spíše doplňkově. Jakožto základní pracovněprávní vztah lze označit pracovní poměr, a to jak z pohledu právního, tak i z pohledu využitelnosti a užívanosti. Sekundární způsob zajištění výkonu práce je pak zaměstnávání tzv. „na dohodu“.

Z dat, která byla získána, uvedených v tabulkách č. 2, 3 a 4 diplomové práce, pro jednotlivé organizační části (složky) Statutárního města Plzně je patrné, že za sledované období let 2011, 2013 a 2015 má v konečných číslech počet zaměstnanců klesající charakter. Zásadním důvodem takového vývoje je optimalizace správy města, která započala 01. 04. 2009. V období 2011 až 2015 dochází k trvalému nárůstu spotřebovaných mzdových a ostatních osobních výdajů. Na největší organizační složce sledovaného subjektu Magistrátu města Plzně byl proveden podrobněji rozbor fyzického stavu zaměstnanců v pracovním poměru a zaměstnanců zaměstnávaných na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Za sledované období let 2003 – 2015 je patrný posun v počtu zaměstnanců, a to zejména v důsledku změn organizační struktury, změn legislativy a optimalizací správy města. Zaměřením se na využitelnost dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr za období let 2003 – 2015 v rámci Magistrátu města Plzně je možné uzavřít, že dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr jsou stále častěji využívány, avšak pouze jako doplňkový institut. Využívány jsou zejména pro zajištění činností tlumočení, činnosti servisních pracovníků, brigádníků či konzultantů. Více je využívána dohoda o provedení práce (64 %).

Užívanost dohody o pracovním poměru a dohody o pracovní činnosti je patrná u všech magistrátů sledovaných měst, avšak v různém rozsahu. V roce 2015 (graf č. 8 diplomové práce) je patrné, že považujeme-li institut pracovního poměru za 100 % u každého ze sledovaných magistrátních úřadů, jsou dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr využívány nejvíce u Magistrátu města Chomutova, tj. z 85 %, u Magistrátu města Pardubice jsou dohody využívány z 53 % a v případě Magistrátu města Plzně z 28%. Při sledování vývoje užívání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr lze uzavřít, že tyto dohody jsou využívány stále častěji a na širší okruh možného výkonu práce.

Do budoucna by bylo na místě vytvořit právní úpravu speciálního charakteru pro zaměstnávání osob municipalitami. Takovouto úpravu lze pojmout ve dvou úrovních, a to 1. v základním rámci na celorepublikové úrovni a 2. na úrovni lokální – jednotlivých obcí a krajů. S ohledem na počty zaměstnanců municipalit je na místě stanovit podrobnější podmínky pro zaměstnávání ve veřejných službách, neboť je třeba mít trvale na paměti, že veřejný sektor zajišťuje primárně veřejný zájem, potřeby občanů, výkon přenesené správy a svoji samosprávu. Veřejnoprávní subjekty jsou rozpočtovými organizacemi a jako takové jsou povinny chovat se ekonomicky.

Na celorepublikové úrovni by pak bylo vhodné ideálně formou zákona případně prováděcího předpisu k zákonu stanovit minimální počty v jakém rozsahu je povinností veřejnoprávního subjektu zajišťovat výkon své činnosti osobami na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Tento krok je s ohledem na data uvedená v praktické části logický, a to zejména s ohledem na skutečnost, že se meziročně zvyšuje počet osob zaměstnávaných sledovaným subjektem prostřednictvím dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Prostřednictvím dohod o provedení práce je vhodné zejména u malých a středních obcí zajišťovat jednoduché a kvalifikačně nenáročné činnosti neúřednického charakteru jako například zajištění údržby

zeleně ve vlastnictví obce či pravidelné údržby budov či vozového parku ve vlastnictví obce. Prostřednictvím dohod o pracovní činnosti by bylo vhodné u malých a středních obcí zajišťovat zejména činnosti jako je právní či ekonomické poradenství, neboť pak není třeba zaměstnávat v pracovním poměru větší množství osob pro zajišťování například čerpání různých finančních zdrojů či zaměstnávání mzdové účetní po dobu trvání celého měsíce. Tímto způsobem by bylo možné zajistit, aby odbornou práci vykonávali odborníci a v případě určitých činností by nedocházelo na základě kumulace funkcí k výkonu činností osobou, která je „pouze“ proškolená pro výkon určitých činností.

V případě obcí větších by pak bylo na místě dále stanovení okruhu prací, které je třeba zajišťovat prostřednictvím dohod konaných mimo pracovní poměr. Výkon pomocných prací či úklidu a údržby například pravidelný řez stromů či pravidelná údržba vozového parku může být zajišťována pomocí osob zaměstnávaných v rámci dohod konaných mimo pracovní poměr. Stejně tak je vhodné zajištění činnosti úzce specializované osobami vykonávajícími pro obec činnost na základě těchto dohod. Úzce specializované, odborné činnosti ve většině případů nezajišťuje obec trvale nýbrž nárazově a není ta nutná zaměstnávání těchto osob v pracovním poměru či hrazení měsíčních paušálních plateb specializovaným společností.

Výkon určitého druhu činností zaměstnancem v pracovním poměru by měl být omezen na minimální počet osob v pracovním poměru, s tím, že tyto osoby by měly pouze zajišťovat kontinuitu výkonu činnosti, s tím, že podstatná část vykonané práce by měla být zajištěna osobami zaměstnávanými prostřednictvím dohod.

Takováto úprava by měla být minimálně odkazem na vnitřní předpis aplikována i na subjekty, které jsou základním veřejnoprávním subjektem zřízeny.

Dílním cílem diplomové práce bylo definovat osvětlit základní pojmy a instituty pracovního práva, a to se zaměřením na dohody konané mimo pracovní poměr a pracovní poměr. Tento cíl byl zcela naplněn. Jednotlivé instituty a základní pojmy byly popsány, a to jak z hlediska jejich právní úpravy, tak z hlediska aktuálního vývoje pracovního práva a s ohledem na odbornou literaturu a judikaturu. Taktéž byl naplněn dílní cíl vyjádření maximálně objektivizovaného subjektivního stanoviska autora pro právní úpravu de lege ferenda, když byly zjištěné závěry aplikovány na výše uvedená doporučení.

S ohledem na výše uvedené a s odkazem na plné znění diplomové práce lze uzavřít, že byla posouzena využitelnost a využitelnost dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti u vybraného subjektu veřejné správy (včetně subjektů komparovaných), a to se zaměřením na podstatné znaky těchto dohod ve srovnání s podstatnými znaky pracovního poměru s následným posouzením výhod a negativních aspektů těchto pracovněprávních vztahů, čímž byl splněn cíl diplomové práce.

Seznam stěžejních použitých zdrojů:

- BĚLINA, M. a kol.: *Pracovní právo* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 640 s. ISBN:978-80-7400-405-6
- BĚLINA, Miroslav a kol. *Zákoník práce: komentář* 2. vyd. Praha, C. H. Beck, 2010. 1123 s. ISBN 9788074003172
- ELIÁŠ, K. a kolektiv: *Zákoník práce a související ustanovení nového občanského zákoníku s podrobným komentářem.k 1. 1. 2014.* 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, 1063 s. ISBN 9788072638574
- KOTTNAUER, Antonín. *Pracovní právo v praxi. Základní pracovněprávní vztahy a rekonstrukce.* Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-038-3
- Právní řád České republiky
- Judikatura Nejvyššího soudu ČR a vrchních soudů