

24. 10. 2000

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Novela zákona o zaměstnanosti - komentář a důvodová zpráva

Přinášíme Vám komentář a důvodovou zprávu k novele zákona o zaměstnanosti, která vyšla včera ve sbírce zákonů

Současná právní úprava

Současné znění § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti zakládá ve své druhé větě právnické nebo fyzické osobě povinnost zajišťovat plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákona č. [65/1965](#) Sb., zákoníku práce. Na zmíněnou povinnost navazuje pět výjimek stanovených § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti, v rámci nichž se zmíněná povinnost neuplatní.

Uvedenou konstrukci doplňuje zákonná definice termínu "běžné úkoly vyplývající z předmětu činnosti právnické nebo fyzické osoby", stanovená taktéž § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti, kde je určeno, že běžnými úkoly vyplývajícími z předmětu činnosti se pro tyto účely rozumí zejména úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů, které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.

Účelem současného znění § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti bylo, v době přijetí tohoto zákona, především zamezení obcházení daňových úniků a úniků příjmů do státního rozpočtu, které často provázely činnosti osob samostatně výdělečně činných v době, kdy nový daňový a sociální systém začal být teprve budován a kdy také docházelo k transformaci v oblasti podnikání. V současné době fungujícího daňového a sociálního systému se podobná obrana, která je navíc uskutečněna zákonem č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti, stává nadbytečnou.

Důsledkem praktické aplikace uvedené zákonné definice je, že téměř není možné si představit určitou aktivitu právnické nebo fyzické osoba vyplývající z jejího předmětu činnosti, která by v souladu s uvedenou zákonnou definicí nemohla být považována za plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti.

Výše uvedené současné znění § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti představuje výraznou překážku pro značnou část podnikatelů vyvíjejících své aktivity na území České republiky, kteří při výkonu předmětu své činnosti využívají specifické, v členských státech Evropské unie a ve Spojených státech amerických velmi rozšířené formy podnikání, známé pod označením "franchising".

Franchising představuje právní vztah poskytovatele franchisingu a uživatele franchisingu, který existuje v mnoha modifikacích, které jsou důsledkem vzájemných potřeb poskytovatele franchisingu a uživatele franchisingu.

Franchising, jako právní vztah, bývá založen zvláštním smluvním typem, který představuje kombinaci charakteristických prvků jiných smluvních typů, většinou výslovně upravených, například smlouvy o obchodním zastoupení, smlouvy licenční, smlouvy nájemní a podobně.

Smlouva základající franchisingový vztah je však v praxi jen velmi zřídka výslovně nazývána franchisingovou smlouvou.

V souladu s obsahem konkrétní smlouvy patří k obvyklým základním povinnostem poskytovatele franchisingu poskytování služeb, zboží, umožnění využívání práv k nehmotným statkům a poskytnutí pokynů k řádnému využívání poskytovaných služeb, zboží a práv k nehmotným statkům. K obvyklým základním povinnostem uživatele franchisingu patří v souladu s pokyny poskytovatele franchisingu užívat jeho zboží, služby, práva k nehmotným statkům a za poskytování uvedených komponentů hradit poskytovateli franchisingu stanovenou odměnu.

Z jiného úhlu pohledu je také možné si franchising zjednodušeně představit jako zajišťování plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti poskytovatele franchisingu uživatelem franchisingu za předem smluvně stanovených podmínek.

Vzhledem k zásadnímu významu ve vztahu k problematické aplikaci § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti je vhodné zmínit, že uživatelem franchisingu bývá převážně fyzická osoba.

Pro nemalou část podnikatelů je podnikání formou franchisingu, především vzhledem k množství dlouholetých osvědčených praktických zkušeností, charakteristické. Také jejich organizační struktura je uvedené formě podnikání plně uzpůsobena. Lze rovněž očekávat že jejich počet se bude v souvislosti s přibližováním se standardům Evropské unie zvyšovat.

Při porovnání podnikání formou franchisingu, pokud je na straně uživatele franchisingu fyzická osoba, se zněním § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti, je patrná zjevná vzájemná neslučitelnost.

Podnikatelé podnikající formou franchisingu tak musí volit ze dvou alternativ. Buď přizpůsobit své podnikání povinnosti stanovené § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti, což je však pro většinu podnikatelů nemožné, nebo povinnost stanovenou dotyčným ustanovením porušovat, což je však pro většinu podnikatelů nepřijatelné.

Negativním následkům této vzájemné neslučitelnosti se v praxi zpravidla předcházelo restriktivní interpretací citovaného ustanovení, což je však, vzhledem k nízké míře právní jistoty zúčastněných subjektů, dlouhodobě neudržitelné.

V souvislosti s § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti je možné si také položit otázku, zda jeho současné znění není v rozporu s právem podnikat zaručeným čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené pod č. [2/1993](#) Sb. Zmiňovaný rozpor je možné sledovat v pravděpodobné neslučitelnosti uvedené povinnosti s ústavně zaručeným rozsahem práva na samostatnou výdělečnou činnost.

Nezanedbatelný aspekt celé problematiky také představují její mezinárodněprávní souvislosti. Současné znění § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti je tak například v rozporu s pojetím celé problematiky v rámci práva Evropských společenství. Právo Evropských společenství totiž nejenže nestanoví povinnost užívat zaměstnance k plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti, tak jako naše současná právní úprava, ale naopak činnost osob samostatně výdělečně činných podporuje. Smyslem totiž není odstranit nebo zakázat tyto činnosti osob samostatně výdělečně činných, ale zajistit alespoň jejich minimální ochranu.

Navrhovaná právní úprava

Základním cílem předkládané novely zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti je umožnit významné části podnikatelů vyvíjejících své aktivity na území České republiky svobodný výkon podnikání, a to na úrovni běžné v členských státech Evropské unie a ve Spojených státech amerických, za současného zamezení obcházení zákona č. [65/1965](#) Sb., zákoníku práce, jiných pracovněprávních předpisů, právních předpisů o sociálním zabezpečení, o zdravotním pojištění a právních předpisů daňových.

Cílem předkládané novely je také zajistit soulad § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené pod č. [2/1993](#) Sb., zaručujícím právo svobodně podnikat a s právem Evropských společenství.

Navrhované znění § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti představuje zapracování výjimky z povinnosti právnické nebo fyzické osoby zajišťovat plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti svými zaměstnanci stanovené v úvodu dotyčného ustanovení a rozšiřuje tedy stávající okruh pěti výjimek, v rámci nichž nedochází k aplikaci uvedené povinnosti.

Konečný výkon plnění běžných úkolů bude vždy zajišťován zaměstnanci v pracovních vztazích podle zákona č. [65/1965](#) Sb., zákoníku práce, čímž se zamezí riziku případného obcházení zákona č. [65/1965](#) Sb., zákoníku práce, jiných pracovněprávních předpisů, právních předpisů o sociálním zabezpečení, o zdravotním pojištění a právních předpisů daňových. Rozdíl spočívá v tom, že zaměstnanci zajišťující konečný výkon výše uvedeného plnění běžných úkolů nebudou zaměstnanci právnické nebo fyzické osoby, o jejíž plnění běžných úkolů se jedná, ale naopak zaměstnanci jiné právnické nebo fyzické osoby, které je toto plnění svěřeno.

V souladu s navrhovanou právní úpravou bude mít právnická nebo fyzická osoba při zajišťování plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti možnost, mimo jiné, svěřit plnění těchto běžných úkolů, případně jejich části, jiné právnické nebo fyzické osobě, která je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákona č. [65/1965](#) Sb., zákoníku práce, pokud jí nebude vyhovovat zajišťování tohoto plnění prostřednictvím svých zaměstnanců.

Navrhovaná právní úprava, mimo to, že umožní na území České republiky svobodný výkon podnikání a uvede § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti do souladu s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, vyhlášené pod č. [2/1993](#) Sb. a s právem Evropských společenství, také zmírní kategorickou povahu ustanovení § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti a tím i negativní dopad jeho aplikace.

Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána

Navrhovaná právní úprava není v rozporu s ústavním pořádkem České republiky nebo právem Evropských společenství. Naopak odstraňuje výkladové problémy spojené s dosavadní úpravou, která by mohla být v mnohém v rozporu právě s ústavními předpisy, mezinárodními smlouvami, právem Evropských společenství. Podle dosavadní úpravy má právnická a fyzická osoba povinnost používat k plnění běžných úkolů svých zaměstnanců, přičemž pojem běžných úkolů je předmětem ostrých polemik, kdy je namítán rozpor se svobodou podnikání, tak jak je zakotvena v Listině základních práv a svobod vyhlášené pod č. [2/1993](#) Sb., a konečně se závazky vyplývajícími z Mezinárodního paktu o právech hospodářských, sociálních a kulturních (vyhlášeného ve Sbírce zákonů pod číslem 120/1976 Sb.). Tato mezinárodní úmluva zakotvuje v čl. 6 odst. 1 právo každého na příležitost vydělávat si na

živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme. Příkaz zajišťovat výkon předmětu své činnosti prostřednictvím zaměstnanců může být vnímán jako rozporný se svobodou každého svobodně si vybrat práci, což zahrnuje jistě i formu výkonu práce.

Existuje řada případů, které se svou povahou liší od výkonu práce v zaměstnaneckém poměru a které vyplývají z podnikatelských aktivit fyzických a právnických osob. Vzhledem k stávajícímu znění § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti, nemohou být tyto aktivity při důsledném dodržování zákona vykonávány jako podnikatelská činnost, ale musí být činěny v pracovním poměru. Jde mimo jiné o činnost příjemců franchisingu. V zahraničí jsou mnohé práce, dříve vykonávány v klasickém pracovním poměru, vykonávány jako samostatná výdělečná činnost, například činnost řidiče. Naše současná právní úprava podobný postup tvrdě sankcionuje.

Dosavadní úprava naráží na problém i v rámci práva Evropského společenství. Smlouva o Evropském společenství zná jak pojem zaměstnanec (čl. 39), tak pojem osoby samostatně výdělečně činné (čl. 43). Neobsahuje sice jejich definice, ale jejich obsah byl konkretizován Evropským soudním dvorem v jeho judikatuře. Oba pojmy mají svůj obsah dovozen z práva Evropských společenství bez odkazu na právo národní. I vztah, který by nebyl podle našeho práva chápán jako pracovněprávní, může z hlediska práva Evropských společenství tento charakter mít. Právo Evropských společenství samo nepřikazuje, aby určité činnosti byly činěny v pracovním poměru nebo jako samostatně výdělečná činnost, to se ponechává na jednotlivých národních úpravách. Právo Evropských společenství pouze zakazuje diskriminaci a z tohoto pohledu se zdá dosavadní ustanovení s právem Evropských společenství v souladu, protože dopadá jak na zahraniční subjekty, tak na domácí. Zvláštní pozornost je třeba věnovat ustanovení čl. 49 Smlouvy o Evropských společenstvích, které zakazuje omezení ve vztahu k občanům členských států, kteří mají oprávnění v členském státu odlišném od státu, z něhož jsou osoby, kterým jsou poskytovány služby. Význam této svobody pro § 1 odst. 6 zákona č.

[1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti vyplývá z rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora Syndesmos ton en Elladi Touristikon kai Taxidiokiton Grafeion v. Ypourgos Ergasias ECR 1997 C-398/95. V tomto případě řecké právo předepisovalo pro turistické průvodce bez ohledu na jejich občanství pracovní poměr podle zákoníku práce, respektive tak byly posuzovány právní vztahy mezi průvodcem turistů a turistickými kanceláři. Podobně jako v případě § 1 odst. 6 zákona č. [1/1991](#) Sb., o zaměstnanosti dopadalo ustanovení nejen na řecké občany a nejen na řecké cestovní kanceláře. Takové ustanovení bylo shledáno jako porušující svobodu poskytování služeb a současně nebylo prokázáno ani jeho ospravedlnění na základě čl. 45-47 Smlouvy o Evropských společenstvích.

Právo Evropských společenství nestanoví povinnost používat zaměstnance, naopak činnost osob samostatně výdělečně činných podporuje. Smyslem není odstranit nebo zakázat tyto činnosti, ale zajistit alespoň jejich minimální ochranu. Proto byly přijaty směrnice o koordinaci právní úpravy postavení obchodních zástupců (86/653/EEC) nebo směrnice o aplikaci rovného zacházení mužů a žen v činnosti zahrnující zemědělství, samostatnou výdělečnou činnost a o ochraně samostatně výdělečných žen v průběhu těhotenství a mateřství (86/613/EEC), směrnice 98/49/EC, o zabezpečení doplňkových penzijních práv zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, nařízení o použití programů sociálního zabezpečení na zaměstnance, osoby samostatně výdělečně činné a členy jejich rodin pohybující se v rámci Společenství (71/1407/EEC), včetně doplňků z roku 1998 atd.

Tento postup pouze odpovídá obecnějšímu trendu, který se prosazuje v souvislosti se zaměstnaností, že nelze trvat pouze na klasických pracovních vztazích a je třeba hledat i jiné alternativy, mezi než patří právě činnost osob samostatně činných. Tomu odpovídají také současné dokumenty Mezinárodní organizace práce o postavení v zaměstnání a podpoře plného, produktivního a svobodně zvoleného zaměstnání, které vidí v podpoře samostatně výdělečné činnosti jeden z prostředků ke snižování nezaměstnanosti. Podobné závěry pak vyplývají i z usnesení Evropské rady z 22. 2. 1999 o Zásadách o zaměstnanosti 1999 (OJ No C 069), z části II, kde se mluví o podpoře podnikání a samostatně výdělečné činnosti. V bodě 11 pak výslovně o podpoře rozvoje samostatně výdělečné

činnosti.

Samozřejmě i ve státech Evropských společenství čelí obcházení zákoníku práce, ale tato ochrana nespočívá v obecné povinnosti uzavírat pracovní smlouvy jako u nás, kde se nerozlišuje povaha prací z hlediska obsahu vztahu, ale rozhodující je pro danou povinnost pouze, zda jde o běžné úkoly či jiné. Jak již bylo zmíněno dříve, dopadá pak ustanovení i na některé činnosti, které by z hlediska obsahu jako pracovněprávní nebyly nikdy posouzeny. Zahraniční úprava ochrany pracovních vztahů, konkrétně německá, je založena právě na zkoumání obsahu vztahu. Tam, kde jde o zastírání pracovněprávních vztahů, posuzuje příslušný orgán daný vztah jako vztah zastřený podle obsahu a nikoliv podle označení. Německá judikatura rozvinula řadu kritérií, které se posuzují při zkoumání, zda jde o vztah pracovněprávní či jiný. Na základě těchto kritérií jsou ovšem činnosti jako distribuce, obchodní zastoupení či franchising z posuzování jako pracovněprávní vyloučeny. Pro doplnění je pak třeba dodat, že podobné principy ochrany se vyvinuly i v jiných státech, např. obdobná kritéria má i úprava Spojených států amerických.

Dopad aplikace navrhované právní úpravy na státní rozpočet

Přijetí tohoto návrhu zákona nebude mít žádný dopad na státní rozpočet.

II. Zvláštní část

K Čl. I. bod. 1:

Z důvodu jazykového souladu s navrhovanou právní úpravou se nahrazuje méně vhodná spojka spojkou vhodnější.

K Čl. I. bod. 2:

Navrhovaná právní úprava rozšiřuje okruh existujících výjimek z povinnosti právnické nebo fyzické osoby zajišťovat plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti svými zaměstnanci. Právnická nebo fyzická osoba bude oprávněna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti svěřit jiné právnické nebo fyzické osobě, avšak pouze za předpokladu, že tato jiná právnická nebo fyzická osoba bude povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákona č. [65/1965](#) Sb., zákoníku práce. Tato konstrukce bude způsobilá zamezit obcházení zákona č. [65/1965](#) Sb., zákoníku práce, jiných pracovněprávních předpisů, právních předpisů o sociálním zabezpečení, o zdravotním pojištění a právních předpisů daňových, neboť výše uvedené plnění běžných úkolů bude v důsledku vykonávat zaměstnanci v pracovních vztazích podle zákona č. [65/1965](#) Sb., zákoníku práce.

K Čl. II.:

Vzhledem k obsahovému dopadu navrhované právní úpravy se den nabytí účinnosti zákona stanovuje na třicátý den po jeho vyhlášení.

Další články:

- [Plán kontrol inspekce práce pro rok 2026](#)
- [„Superdávka“ – proč dochází k posunu nároku a kdy bude vyplacena?](#)
- [Co jsou zaměstnanecké opce a jak funguje jejich zdanění v roce 2026](#)
- [Rovné odměňování a transparentnost mezd: nové povinnosti zaměstnavatelů](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 32.: Konkurenční doložka](#)
- [Velké tápání okolo švarcsystému](#)
- [Dva problémy s pracovní pohotovostí](#)
- [Příkaz a příkaz na místě v přestupkovém řízení vedeném orgány inspekce práce](#)
- [Nová úprava kvalifikovaných zaměstnaneckých opcí](#)
- [Zákon o jednotném měsíčním hlášení zaměstnavatele vstupuje v účinnost](#)
- [Souběh funkce statutárního orgánu a pracovněprávního vztahu – judikaturní vývoj](#)