

Vývoj právní úpravy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr

Jan Machala

Právnická fakulta, Univerzita Karlova

Kontaktní e-mail: machala44@seznam.cz

Development of the Legal Regulation of Agreements on Work Performed out of Employment Relationship

Abstract:

The article analyses the development of agreements on work performed outside employment relationship in the Czechoslovak and Czech legal system on the background of the contemporary context. Agreements on work performed outside employment relationship are a traditional institution of Czech and Slovak labour law, which is not found anywhere else in the world. The reason for their creation is related to the economic needs of Czechoslovakia in the socialist era. The article discusses the contemporary context of the creation of such agreements, their original legal regulation in the previous Labour Code (Act No. 65/1965 Sb.), important amendments and the reasons that led to them, and the legal regulation of agreements in the new Labour Code (Act No. 262/2006 Sb.). The knowledge gained from the study of agreements on work performed outside employment relationship is used to present *de lege ferenda* considerations.

Keywords: development of agreements on work performed outside employment relationship; agreement to complete a job; agreement to perform work; Labour Code; dependent work

Klíčová slova: vývoj dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr; dohoda o provedení práce; dohoda o pracovní činnosti; zákoník práce; závislá práce

DOI: 10.14712/2464689X.2022.45

Právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr patří spolu s pracovním poměrem k základním pracovněprávním vztahům. Závislou práci, která není upravena speciálními právními předpisy, lze vykonávat výlučně v rámci těchto vztahů. Zatímco pracovní poměr založený pracovní smlouvou je typickým a nejčastějším pracovněprávním vztahem, právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pra-

covní poměr jsou považovány za atypické, mající pouze doplňkový charakter.¹ Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr jsou dvoustranná právní jednání, kterými se zakládá pracovněprávní vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem. Uzavírány mají být zpravidla v případech, kdy je pro zaměstnavatele neúčelné zajišťovat výkon požadované práce zaměstnanci v pracovním poměru, např. proto, že jde o práce menšího rozsahu, práce specifické povahy, práce vykonávané nepravidelně atd. Právní úprava dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr se vyznačuje poměrně velkou smluvní volností, pokud jde o práva a povinnosti jejich účastníků. Zaměstnanci, kteří pracují na základě dohod, jsou však právní úpravou chráněni výrazně méně než zaměstnanci pracující v pracovním poměru. Proto bývají právní vztahy založené dohodami označovány jako překerní zaměstnání. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr jsou tradičním institutem českého a slovenského pracovního práva, který se jinde ve světě nevyskytuje.² Příčina jejich vzniku souvisí s ekonomickými potřebami Československa v éře socialismu. Autor práce na pozadí dobových souvislostí analyzuje právní vývoj, kterým dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr v československém a českém právním řádu prošly.

Dobový kontext vzniku dohod

Na zasedání Ústředního výboru Komunistické strany Československa, konaném ve dnech 7. a 8. prosince 1960, bylo přijato usnesení o dalším upevňování socialistické zákonnosti a zlidovění soudnictví.³ Toto usnesení jako jeden z hlavních úkolů stanovilo kodifikaci pracovního práva. Ústřední výbor strany v něm pověřil přípravou návrhu zákoníku práce Ústřední radu odborů,⁴ která byla centrálním orgánem odborů, sjednocených do Revolučního odborového hnutí. Cílem bylo vytvořit souhrnnou a ucelenou právní úpravu pracovního práva, modernizovanou v duchu tzv. socialistické zákonnosti. Pracovněprávní materie byla totiž roztříštěna do množství předpisů, z nichž ty nejstarší měly původ v 19. století, a některé z nich se v českých krajích a na Slovensku lišily.⁵ Národní shromáždění schválilo zákoník práce dne 16. června 1965 jako zákon č. 65/1965 Sb. s účinností od 1. ledna 1966. Dohody byly začleněny do samostatné čtvrté části zákona, zatímco pracovní poměr byl zařazen do druhé části. Ze systematiky zákoníku práce je tedy patrný úmysl odlišovat od sebe tyto pracovněprávní vztahy a nepodřizovat je stejným právním normám.⁶

Kodifikace pracovního práva probíhala v období, pro které byla příznačná extenzivní metoda hospodaření, jejímž průvodním jevem byl nedostatek pracovních sil.⁷ Příčiny bezprostředně souvisely s vývojem po únoru 1948, kdy v Československu proběhla

¹ MATĚJKA ŘEHOŘOVÁ, L. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. In: PICHRT, J. (ed.). *Pracovní právo*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 505.

² ŠTANG, M. *Základní pracovněprávní vztahy a jejich vývojové tendence*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 139–141.

³ REDAKCE. Budujeme vyspělou socialistickou společnost. *Práce – list Revolučního odborového hnutí*, 1960, roč. 16, č. 300, ze dne 13. 12. 1960, s. 1.

⁴ REDAKCE. Z usnesení ÚV KSČ k dalšímu upevňování socialistické zákonnosti a zlidovění soudnictví. *Práce – list Revolučního odborového hnutí*, 1960, roč. 16, č. 300, ze dne 13. 12. 1960, s. 3.

⁵ KALENSKÁ, M. *Pracovní právo v nové soustavě řízení*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1965, s. 14–15.

⁶ PAVLÁTOVÁ, J. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr. *Socialistická zákonnost*, 1968, roč. 16, č. 3–4, s. 215.

⁷ PÍCHOVÁ, I. *Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, s. 3.

sovětizace země a s ní spojené strukturální změny hospodářství. Systém centrálně dirigované ekonomiky selhával v plnění pětiletých plánů rozvoje národního hospodářství, tzv. pětiletetek. Plnění plánu první pětiletky⁸ bylo oproti původní verzi radikálně navyšováno, což způsobilo krom jiného enormní nedostatek pracovníků v preferovaných odvětvích, následné administrativní přesuny „pracovních sil“ a tlak na vyšší výkonnost.⁹ Preferování těžkého průmyslu se dělo na úkor jiných odvětví, jako byla výroba spotřebního zboží nebo poskytování služeb. Československá ekonomika se ocitla v žalostném stavu a hledaly se způsoby, jak ji ozdravit. Koncem 50. let byl učiněn první pokus o ekonomickou reformu. Spočívala v reorganizaci plánování a řízení hospodářství¹⁰ a byla úzce spjata s předsedou tehdejšího Státního úřadu plánovacího Kurtem Rozsypalem.¹¹ Navzdory provedené reorganizaci se následná, ambiciózní pojetá, 3. pětiletka¹² zcela zhroutila již ve druhém roce. Od roku 1963 se připravovala koncepce další ekonomické reformy. Vznikala pod vedením ředitele Ekonomického ústavu Čs. akademie věd Oty Šika,¹³ čelné osobnosti pozdějšího liberalizačního procesu. Příčinu zrodu dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr je třeba chápat v kontextu uvedených opatření, jež měla přispět ke zlepšení stavu československého hospodářství a hospodářské činnosti.

Původní právní úprava dohod v zákoníku práce

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, stanovil v § 232 odst. 1 základní předpoklady, po jejichž splnění bylo možné dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr uzavírat. Jednalo se o situace, kdy to bylo nevyhnutelné v zájmu lepšího plnění úkolů organizace (dobová terminologie pro označení zaměstnavatele),¹⁴ kdy to pro obyvatelstvo mělo přínos v podobě zkvalitnění služeb nebo to umožnilo zapojit do pracovního procesu širší okruh občanů, kteří pro svůj zdravotní stav, pokročilý věk nebo úkoly při výchově dětí nemohli konat práci v pracovním poměru.

Pracovněprávní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr usnadňovaly organizacím překonávat potíže s chronickým nedostatkem pracovních sil. Prostřednictvím dohod mohly organizace snadněji oslovit občany, kteří do té doby nebyli výdělečně činní. Zpravidla se jednalo o důchodce, studenty či matky s dětmi, kteří z důvodu věku nebo péče o domácnost nemohli či nechtěli konat práci za striktních a omezujících podmínek pracovního poměru (např. pokud šlo o dodržování stanovené pracovní doby, o pravidelný výkon práce, či o povinnost pracovat přesčas). Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr zároveň organizacím umožňovaly získat pracovníky, kteří již sice byli v pracovním poměru u jiné nebo u vlastní socialistické organizace, avšak projevíli

⁸ Zákon č. 241/1948 Sb., o prvním pětiletém hospodářském plánu rozvoje Československé republiky.

⁹ VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. (eds.). *Vývoj soukromého práva na území českých zemí 2. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 886.

¹⁰ ŠIK, O. *Jarní probuzení – iluze a skutečnost*. Praha: Mladá fronta, 1990, s. 62.

¹¹ JANČÍK, D. Od jedné ekonomické reformy v Československu na práh reformy druhé aneb Od krize ke krizi. In: PETRÁŠ, J. – SVOBODA, L. (eds.). *Československo v letech 1954–1962*. Praha: Ústav pro studium totalitních režimů, 2015, s. 237.

¹² Zákon č. 165/1960 Sb., o třetím pětiletém plánu rozvoje národního hospodářství Československé socialistické republiky.

¹³ ŠIK, *op. cit.*, s. 112–113.

¹⁴ Dříve běžně používaný pojem „zaměstnavatel“ byl v zákoníku práce a dalších právních předpisech nahrazen výrazem „socialistická organizace“ či pouze „organizace“.

ochotu se nad rámec svého povolání, ve volném čase, věnovat další práci. Pokud byl pracovník v pracovním poměru u téže organizace, se kterou uzavřel i některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, došlo ke vzniku tzv. vedlejší činnosti, kterou vykonával mimo pracovní dobu stanovenou pro pracovní poměr. Vedlejší činnost musela být jiného druhu, než práce sjednaná na základě pracovní smlouvy. V opačném případě by uzavřená dohoda byla neplatná a práce vykonaná v rámci této dohody by byla považovaná za přesčasovou práci podle pracovní smlouvy.¹⁵ Občané, kteří se rozhodli dohodu uzavřít, přestože již v pracovním poměru byli, nezřídka vynikali specifickými znalostmi či mimořádnými schopnostmi (např. jazykovými nebo uměleckými), jichž však v rámci svého povolání nemohli v dostatečné míře využít.¹⁶

Uzavírání dohod rovněž pomáhalo organizacím docílit vyšší efektivity při plnění vlastních úkolů. S ohledem na rozsah požadované práce či specifických provozních podmínek totiž mohlo být pro organizaci nepřiměřeně náročné, nákladné a neúčelné, kdyby prováděla přímé řízení prací a průběžné kontroly jejich výsledků postupem běžným při pracích vykonávaných v pracovním poměru.¹⁷ Uzavření dohody umožnilo organizaci přenést odpovědnost za pracovní postup a výsledek práce zcela na občana.¹⁸

Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr byly zpravidla uzavírány mezi socialistickými organizacemi na straně jedné a pracovníky na straně druhé. Socialistickou organizaci definoval § 18 občanského zákoníku.¹⁹ Jednalo se o organizace státní, jako byla ministerstva či národní podniky, organizace družstevní, mezi něž se řadila třeba jednotná zemědělská družstva nebo Družstvo tělesně vadných (DRUTĚVA), organizace společenské, kam spadalo například Revoluční odborové hnutí či Československý svaz žen, jakož i další organizace, „jejichž činnost přispívá k rozvoji socialistických vztahů“.²⁰ Dohody uzavíraly také jiné než socialistické organizace, což byly různé spolky, církve, zájmové organizace a organizace cizozemské.²¹ Okruh subjektů pracovněprávních vztahů založených dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr byl vymezen úžeji, než tomu bylo v případě pracovního poměru. Pracovní poměr totiž mohl být zcela výjimečně sjednán i mezi dvěma občany, a to pouze při výkonu služeb osobního charakteru. Avšak v případě, že občan pro jiného občana na jeho žádost provedl určitou práci nebo mu jinak vypomohl, šlo o tzv. občanskou výpomoc upravenou občanským zákoníkem.²²

Způsobilost pracovníka uzavřít dohodu o pracích konaných mimo pracovní poměr vznikla v kalendářním roce, v němž dovršil patnáct let věku, nejdříve však po skončení povinné školní docházky, navíc za podmínky, že tím nebyl ohrožen jeho zdravý vývoj nebo výchova k povolání. Na rozdíl od pracovního poměru nebyl bezpodmínečně vyžadován osobní výkon práce, protože pracovník mohl vykonávat práci sjednanou v dohodě i s pomocí rodinných příslušníků, pokud byli v uzavřené dohodě uvedeni. Utrpěl-li tento

¹⁵ BERNARD, F. K problematice dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. *Právní obzor*, 1972, roč. 55, č. 9, s. 870–873.

¹⁶ KALENSKÁ, M. *Československé pracovní právo*. 2. vydání. Praha: Panorama, 1988, s. 257–258.

¹⁷ BERNARD, *op. cit.*, s. 870–871.

¹⁸ OLÁH, G. Právne-ekonomické aspekty novej úpravy dohod o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. *Práce a mzda*, 1976, roč. 24, č. 6, s. 302.

¹⁹ Zákon č. 40/1964, Sb., občanský zákoník.

²⁰ TEJKAL, J. (ed.). *Zákoník práce v otázkách a odpovědích*. Praha: Práce, 1968, s. 12.

²¹ NAVRÁTIL, O. *Dohody o pracích mimo pracovní poměr*. Praha: Práce, 1981, s. 7–8.

²² KALENSKÁ, *Československé pracovní právo*, s. 257.

rodinný příslušník při výkonu sjednané práce úraz, odpovídala mu organizace za vzniklou újmu na zdraví jen podle občanského zákoníku, zatímco když utrpěl úraz pracovník, odpovídala organizace za vzniklou škodu na základě zákoníku práce, a to ve stejné míře, jako pracovníkům, kteří byli v pracovním poměru.²³

V porovnání s pracovním poměrem bylo obsaženo v úpravě právních vztahů založených dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr minimum kogentních ustanovení. Dohody poskytovaly smluvním stranám větší volnost ve sjednávání vzájemných práv a povinností, a bylo jimi tak možné řešit i různé atypické situace, vyskytující se na straně organizace či na straně pracovníka.²⁴ Na právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr se vztahovala všeobecná ustanovení v části první zákoníku práce, a dále jen ta ustanovení, o nichž to zákoník práce stanovil výslovně.²⁵ Ze zákona tak nevznikaly některé nároky, které plynuly z pracovního poměru. Týkalo se to například nároku na dovolenou na zotavenou, náhrady mzdy za dovolenou nebo poskytnutí pracovního volna s náhradou mzdy u překážek v práci, a to překážek na straně pracovníka i organizace.²⁶ Pokud tedy organizace nepřidělovala pracovníkovi práci, nebyla povinna poskytnout mu odměnu ani její náhradu.²⁷ V rámci smluvní volnosti bylo možné i v dohodách o pracích konaných mimo pracovní poměr výše uvedené sjednat, ovšem nikoli výhodněji než pro pracovníky v pracovním poměru.²⁸

Zákoník práce upravoval dva typy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr – dohodu o pracovní činnosti a dohodu o provedení práce.

Uzavírání **dohod o pracovní činnosti** připouštěl zákoník práce za předpokladu, že typický pracovní poměr byl pro organizaci či pracovníka v rozporu s principy účelné organizace práce, ekonomického řízení a hospodárnosti.²⁹ Dohody o pracovní činnosti byly konstruovány tak, aby je bylo možno uzavírat na déletrvající, opakující se práce druhově určené. Byly vhodné hlavně pro služby a drobné, pravidelně i nepravidelně vykonávané práce. Často se jednalo o zajištění prodeje tisku, roznášku mléka, vyučování v odborných a jazykových kurzech, spolupráci s rozhlasem, televizí a filmem, sběr surovin, prodej památečných předmětů a služby turistického průvodce.³⁰ Dále byly dohody o pracovní činnosti typicky uzavírány na práci, kterou organizace vykonávala nárazově a její rozsah bylo obtížné dopředu odhadnout. Organizace pracovníky zavolala, pokud je potřebovala. Ti však nebyli povinni se v každém konkrétním případě dostavit,³¹ záleželo především na pracovníkovi a jeho časových možnostech, zda se rozhodl sjednanou činnost vykonat.³²

Dohoda o pracovní činnosti musela být uzavřena písemně, jinak byla neplatná. V textu dohody musel být uveden alespoň způsob odměňování a podmínky, které byly sjednány pro řádný a bezpečný výkon práce. Jak postupovat v situaci, kdy některá z podstatných

²³ TEJKAL, *op. cit.*, s. 79–80.

²⁴ PAVLÁTOVÁ, *op. cit.*, s. 216.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČSSR ze dne 23. 02. 1970, sp. zn. 7 Cz 8/70.

²⁶ NAVRÁTIL, *op. cit.*, s. 19–20, 25.

²⁷ Zpráva Nejvyššího soudu ČSR ze dne 17. 06. 1980, sp. zn. Cpj 160/79.

²⁸ NAVRÁTIL, *op. cit.*, s. 20.

²⁹ REŽNÝ, H. – TÝC, J. *Dohody o pracích vykonávaných mimo pracovního pomeru*. Bratislava: Práca, 1974, s. 12.

³⁰ LUHAN, J. Hodnocení působení zákoníku práce. *Socialistická zákonnost*, 1973, roč. 21, č. 7, s. 403.

³¹ PAVLÁTOVÁ, *op. cit.*, s. 218–219.

³² REŽNÝ – TÝC, *op. cit.*, s. 12.

náležitostí dohody chyběla, však zákon neupravoval. Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČSR také nedostatečná konkretizace způsobu odměňování měla za následek neplatnost dohody. Přestože byla taková dohoda neplatná, vznikl mezi organizací a pracovníkem vztah pracovněprávní, nikoliv občanskoprávní, a to za předpokladu, že pracovník pro organizaci vykonával práci, a ta jej za ni odměňovala. Pokud byl sjednán druh práce, místo výkonu práce a den nástupu do práce, bylo zároveň podle soudu nutné posoudit, zda neplatnou dohodou nedošlo ke vzniku pracovního poměru.³³ Dohodu o pracovní činnosti bylo možné uzavřít na dobu určitou nebo neurčitou. Způsob zrušení dohody si mohli účastníci ujednat, výpovědní lhůta však musela být pro obě strany stejná. Dohoda o pracovní činnosti mohla být zrušena buď dohodou, výpovědí, nebo okamžitým zrušením v případech, v nichž se připouštělo okamžitě zrušit pracovní poměr. Nebyl-li způsob zrušení sjednán, bylo možné dohodu o pracovní činnosti zrušit jen výpovědí, a to z jakéhokoli důvodu, s výpovědní lhůtou jednoho měsíce.³⁴ Platnosti výpovědi dohody o pracovní činnosti nebránilo, že nebyla učiněna písemně a že nebyl uvedený důvod výpovědi.³⁵

Zákoník práce stanovil v § 237 odst. 3 podmínku, že pokud pracovník chtěl uzavřít dohodu o pracovní činnosti s jinou organizací, než u které byl zaměstnán v pracovním poměru, musel své rozhodnutí mateřské organizaci předem oznámit. Jestliže však kvůli uzavřené dohodě řádně neplnil povinnosti vyplývající z pracovního poměru nebo dohoda byla na újmu jeho zdraví, mohla mu mateřská organizace uložit, aby tuto dohodu zrušil. V takovém případě musela organizace, která dohodu uzavřela, pracovníkově žádosti o zrušení vyhovět.

Dohoda o provedení práce, jejímž předmětem byl výsledek práce a jeho směna, nikoli práce sama, odpovídala tradičnímu občanskoprávnímu institutu, známému jako smlouva o dílo.³⁶ Smlouva o dílo, zakotvená již ve Všeobecném zákoníku občanském (ABGB), zůstala součástí československého právního řádu do nabytí účinnosti občanského zákoníku z roku 1964, kdy z něj byla vypuštěna. Dohodu o provedení práce a smlouvu o dílo však nelze ztotožňovat. V porovnání s pojetím občanskoprávní smlouvy o dílo se právní úprava dohod výrazně přiblížila klasické pracovněprávní koncepci. Dokládají to např. ustanovení týkající se zákazu některých prací pro ženy a mladistvé, bezpečnosti práce a odpovědnosti za pracovní úraz či horních limitů při odpovědnosti pracovníka za škodu způsobenou z nedbalosti.³⁷

Dohody o provedení práce bylo možné uzavírat za účelem provedení ojedinelého určitého pracovního úkolu, jehož splnění organizace nemohla zajistit svými pracovníky v rámci povinností plynoucích z jejich pracovního poměru, nebo vyžádala-li si to povaha úkolu. Dohody o provedení práce byly uzavírány například na menší řemeslnické práce, překlady, expertízy, oponentury nebo přednesení přednášky.³⁸ Pracovník v rámci sjednaných podmínek plnil pracovní úkol samostatně a nesl odpovědnost za jeho výsledek.³⁹

³³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČSR ze dne 28. 03. 1975, sp. zn. 5 Cz 6/75.

³⁴ TEJKAL, *op. cit.*, s. 81.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu SSR ze dne 23. 06. 1972, sp. zn. 4 Cz 15/72.

³⁶ KOSTEČKA, J. Zpřesnění úpravy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. *Socialistická zákonost*, 1975, roč. 23, č. 6, s. 336.

³⁷ PAVLÁTOVÁ, *op. cit.*, s. 216.

³⁸ LUHAN, *op. cit.*, s. 403.

³⁹ PAVLÁTOVÁ, *op. cit.*, s. 217–218.

Podle § 238 zákoníku práce mohli účastníci dohodu o provedení práce uzavřít písemně i ústně. Pracovní úkol musel být proveden v dohodnuté lhůtě, v opačném případě mohla organizace od dohody odstoupit. Totéž mohl učinit i pracovník, jestliže mu organizace nevytvořila sjednané pracovní podmínky a tím mu bylo znemožněno úkol provést.⁴⁰ Odměna za provedení pracovního úkolu byla splatná po dokončení a odevzdání práce. Na základě vzájemného ujednání mohla být část odměny splatná již po provedení části pracovního úkolu. Pokud provedená práce neodpovídala sjednaným podmínkám, mohla být odměna za ni přiměřeně snížena. Dohody o provedení práce zanikaly splněním úkolu a vyplacením odměny. Jednostranné skončení dohody výpovědí nebo okamžitým zrušením nebylo přípustné.⁴¹

Novela zákoníku práce z roku 1975

Dříve, než se začneme zabývat samotnou novelou zákoníku práce z roku 1975, je důležité stručně upozornit, že uzavírání **dohod o pracovní činnosti** bylo novelizováno již zákonem č. 153/1969 Sb.⁴² Podle znění zákona mohla organizace uzavřít dohodu o pracovní činnosti s pracovníkem, který byl v pracovním poměru k jiné organizaci, jen s jejím předchozím písemným souhlasem. Vzhledem k tomu, že práce vykonávané v této formě zůstaly nadále intenzivně poptávány, počet uzavíraných dohod nebyl tímto administrativním opatřením výrazněji ovlivněn. Ve výsledku se pouze zvýšil počet dohod připadajících na jednoho pracovníka v těch organizacích, které byly při udělování souhlasu shovívavé, oproti těm, které vůči svým pracovníkům postupovaly přísněji.⁴³ Důvodová zpráva uvádí, že tato novelizace zákoníku práce se zaměřila zvláště na to, „aby se zákoník práce stal účinnějším nástrojem k upevňování pracovní kázně a státní disciplíny na všech stupních řízení a k dalšímu posilování autority vedoucích“.⁴⁴ Dohoda o pracovní činnosti uzavřená bez souhlasu mateřské organizace byla neplatná. Zákon č. 153/1969 Sb. byl však významný především proto, že jeho přijetí mělo umožnit propouštění osob z politických důvodů po invazi spojeneckých armád zemí Varšavské smlouvy v srpnu 1968.⁴⁵

Právní úprava byla vždy velmi ovlivněna ekonomickou a zejména politickou situací. Novelu zákonů tak odrážejí dobu, v níž byly připravovány a přijaty. Novela zákoníku práce z roku 1975 byla přijata v době tzv. normalizace, kdy se mj. řešily důsledky, které nastaly v oblasti zaměstnanosti poté, co republiku z politických důvodů opustila řada kvalifikovaných pracovníků. Jednalo se o období, pro které bylo příznačné, že život lidí byl pod dohledem více, než v nedávné minulosti. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr byly však institutem, který v rámci pracovního práva představoval větší formu svobody. Pro potřeby praxe se umožňovalo, aby dohody byly uzavírány za méně striktních

⁴⁰ Zpráva Nejvyššího soudu ČSR ze dne 17. 06. 1980, sp. zn. Cpj 160/79.

⁴¹ KALENSKÁ, *Československé pracovní právo*, s. 265.

⁴² Zákon č. 153/1969 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce.

⁴³ BERNARD, *op. cit.*, s. 871.

⁴⁴ *Důvodová zpráva, obecná část*. Tisk č. 16, Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1969–1971. [online]. Dostupné na: https://www.psp.cz/eknih/1969fs/tisky/t0016_03.htm. [cit. 21. 06. 2022].

⁴⁵ KALENSKÁ, M. Vývoj pracovního zákonodárství v našich zemích po roce 1918. In: BĚLINA, M. (ed.). *Pracovní právo*. 3. vydání. Praha: Všehrd, 1994, s. 30.

podmínek než pracovní poměr. Avšak právě proto na ně začal normalizační režim nahlížet s větší nedůvěrou.

Roku 1975 se uskutečnila velká novela zákoníku práce, v jejímž rámci byla podstatně pozměněna také čtvrtá část zákoníku práce, týkající se dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Motivem pro novou právní úpravu dohod byla praxe některých organizací, které nepřistupovaly k dohodám jako k doplňkové formě pracovněprávních vztahů, zákoník práce obcházel, či dokonce postupovaly proti jeho duchu. Například se stávalo, že organizace dohodami zkracovaly rozsah práce přesčas. Odhalovány byly i případy, kdy účastníci dohod porušili ustanovení trestního zákona o nedovoleném podnikání a o zkrácení daně.⁴⁶ Dále se ukázalo, že zákoník práce obsahoval místy nepřesné nebo příliš obecné formulace, které dostatečně nerozlišovaly jednotlivé smluvní typy, jimiž se pracovněprávní vztah zakládal.⁴⁷ Značná podobnost byla především mezi dohodou o pracovní činnosti a pracovní smlouvou, takže mohlo docházet k zastírání faktického pracovního poměru, vzniklého na základě takové dohody.⁴⁸ Na tyto i další jevy, které byly považovány za nežádoucí, reagoval zákon č. 20/1975 Sb.,⁴⁹ jenž zpřesnil a omezil podmínky, za jakých bylo možné dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr uzavírat.

Změnou prošel výše zmíněný § 232 odst. 1 zákoníku práce. Byla z něj vypuštěna kritéria, dle kterých mohly organizace s občany uzavírat dohody, jestliže to bylo nezbytné ke zkvalitnění služeb obyvatelstvu nebo k umožnění pracovního zapojení těch občanů, kteří z důvodů zákonem předvídaných nemohli pracovat v pracovním poměru. Nová právní úprava více podtrhla, že dohody mají být jen výjimečnou formou účasti občanů na společné práci, uzavíranou za předpokladu, že to vyžadují ekonomické podmínky organizace k zabezpečování jejich potřeb nebo úkolů.⁵⁰ Zákon na tomto místě současně akcentoval povinnost organizací zajišťovat plnění jejich úkolů především pracovníky v pracovním poměru. Tato novela byla odůvodněna potřebou zabránit až příliš častému sjednávání dohod, které měly za následek obcházení všeobecného ustanovení § 24 odst. 1 zákoníku práce, podle něhož měli českoslovenští občané uskutečňovat své právo na práci především v pracovním poměru. Pro ilustraci dokládající četnost dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr citujeme výsledky průzkumů z let 1970 a 1971, provedených ve vybraných hospodářských a rozpočtových organizacích, podle kterých pracovalo na dohodu 4,8 % pracovníků.⁵¹

Významnou změnou čtvrté části zákoníku práce bylo zavedení maximální časové hranice pro skutečný výkon práce provedené prostřednictvím **dohody o pracovní činnosti**. Průměrná doba skutečného výkonu práce nesměla nově přesáhnout polovinu týdenní pracovní doby, s výjimkou tzv. sezónních prací, u nichž nesměl skutečný výkon práce překročit týdenní pracovní dobu. Zákoník práce stanovil v § 83, že pracovní doba činí

⁴⁶ OLÁH, *op. cit.*, s. 299.

⁴⁷ *Důvodová zpráva, zvláštní část*. Tisk č. 78, Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1971–1976. [online]. Dostupné na: https://www.psp.cz/eknih/1971fs/tisky/t0078_05.htm. [cit. 27. 07. 2022].

⁴⁸ KOSTEČKA, Zpřesnění úpravy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, s. 337.

⁴⁹ Zákon č. 20/1975 Sb., kterým se mění a doplňují některá další ustanovení zákoníku práce.

⁵⁰ BENEŠ, J. – PUDÍK, V. K některým otázkám novelizovaného zákoníku práce. *Práce a mzda*, 1976, roč. 24, č. 1, s. 50.

⁵¹ KOSTEČKA, Zpřesnění úpravy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, s. 336–338.

nejvýše 46 hodin týdně. V případě nerovnoměrného rozvržení pracovní doby bylo možné poloviční rozsah určené týdenní pracovní doby posuzovat i za delší období než týden, nejdéle však za období jednoho roku. Bylo však obcházením zákona, pokud po delší dobu probíhal soustavný výkon práce nad rozsah poloviční týdenní pracovní doby, a před nebo po tomto období už pracovník dohodnutou činnost nevykonával vůbec, čímž se rozsah celkové činnosti v průměru formálně zredukoval na rozsah stanovený zákonem.⁵²

Zpřesněny byly požadavky pro uzavírání **dohod o provedení práce**. Pracovní úkol musel být nově vždy vymezen výsledkem práce. V dohodě o provedení práce tak bylo zapotřebí specifikovat, že se jednalo například o překlad určitého konkrétního textu či o oponenturu určité konkrétní práce. Dále bylo organizaci umožněno uzavřít dohodu pouze pod podmínkou, že nemohla zajistit splnění úkolu vlastními pracovníky. Nejčastěji se jednalo o situace, kdy úkolem byla činnost pro organizaci netypická, takže potřebnými pracovníky ani nedisponovala.⁵³

Novela rovněž umožnila organizacím ovlivňovat uzavírání dohod o provedení práce svých pracovníků s jinými organizacemi. Organizace byly oprávněny ve svých pracovních řádech samy stanovit, zda od nich jejich pracovníci potřebovali předchozí souhlas k uzavření dohody o provedení práce s jinou organizací. Za předpokladu, že pracovní řád tuto povinnost ukládal a pracovník přesto uzavřel dohodu o provedení práce s jinou organizací bez předchozího souhlasu mateřské organizace, dohoda byla i tak platná. Organizace, která dohodu uzavírala, nebyla povinná zjišťovat, zda pracovník tento souhlas, který navíc mohl být i ústní, skutečně získal.⁵⁴ Mateřská organizace však měla možnost vyvodit proti pracovníkovi veškeré důsledky pro porušení pracovní kázně. Cílem této nové úpravy bylo nejen zamezit tomu, aby byl pracovník neúměrně vytížen a práci sjednanou v dohodě vykonával na úkor pracovních úkolů vyplývajících z uzavřené pracovní smlouvy. Důvodem bylo také zabránění zneužívání provozních zařízení mateřské organizace, jejího materiálu nebo poznatků, které od ní měl pracovník k využití pro výkon práce v pracovním poměru.⁵⁵

Novelou zákoníku práce z roku 1975 se podstatně změnilo také zmocňovací ustanovení v § 239 zákoníku práce, které do té doby jednotlivým resortům ponechávalo úpravu odměňování i stanovení konkrétnějších podmínek pro uzavírání dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Důsledkem byla nepřehlednost právního stavu, protože tentýž právní institut upravovalo množství předpisů. Nově byly tyto kompetence svěřeny československé vládě. Resortům byla ponechána možnost, aby pouze tam, kde se jednalo o zcela specifické práce, mohly i ony na základě zásad federální vlády upravovat odměňování prací konaných mimo pracovní poměr.⁵⁶

⁵² OLÁH, *op. cit.*, s. 300–301.

⁵³ KOSTEČKA, Zpřesnění úpravy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, s. 341.

⁵⁴ ŠUSTA, V. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr a předchozí souhlas mateřské organizace. *Práce a mzda*, 1976, roč. 24, č. 1, s. 54.

⁵⁵ BERNARD, F. – BOGUSZAKOVÁ, A. Zákon č. 20/1975 Sb., kterým se mění a doplňují některá další ustanovení zákoníku práce, s vysvětlivkami. *Práce a mzda*, 1975, roč. 23, č. 4–5, s. 223–224.

⁵⁶ KOSTEČKA, Zpřesnění úpravy dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, s. 337, 343.

Novela zákoníku práce z roku 1988

Novela zákoníku práce, jež se uskutečnila koncem roku 1988, byla rozsahem bezprecedentní, neboť novelizovala 207 položek dosavadního znění zákona. Tato novela byla součástí právních nástrojů nezbytných pro zavedení politiky tzv. přestavby v odvětví pracovního práva.⁵⁷ Když v roce 1985 stanul v čele Sovětského svazu Michail S. Gorbačov, byl to právě on, kdo jako první začal s realizací *perestrojky*, česky přestavby. Ta představovala „přeměnu vnitřních klíčových struktur v ekonomice, v politice a v sociální oblasti“.⁵⁸

Podnět k zahájení přestavby v Československu vzešel z vládních kruhů. Hlavním iniciátorem byl dlouholetý předseda federální vlády Lubomír Štrougal, který se snažil včas zachytit reformní naladění sovětských komunistů a získat si tak jejich přízeň. Opatření směřující k provedení přestavby v Československu byla z velké části koncentrována na zlepšení ekonomické situace v zemi. Mělo dojít k hospodářské decentralizaci a posílení tržních principů. Většinu nejvýznamnějších právních úprav spojených s československou přestavbou zpracovával Vládní výbor pro plánovité řízení národního hospodářství. Kromě novely zákoníku práce se jednalo o zákon o státním podniku, zákon o zemědělském družstevnictví, zákon o bytovém, spotřebním a výrobním družstevnictví nebo zákon o národohospodářském plánování. Nutno podotknout, že L. Štrougal jako ministerský předseda měl v tehdejší mocenské soustavě relativně omezený vliv na politické rozhodování. Reformní návrhy předkládané uvedeným vládním výborem narážely na odpor konzervativního ústředí stranického aparátu. L. Štrougal, který podporu Moskvy nezískal, nedokázal tento odpor prolomit a své návrhy v plné šíři prosadit. Sovětské vedení upřednostňovalo Miloše Jakeše, do něhož vkládalo naději, že bude schopen zavést důsledné reformy, aniž by tím vyvolal pnutí ve straně a společnosti. Skutečnost, že toto očekávání bylo mylné, vyšla najevo poté, co v prosinci 1987 M. Jakeš nahradil Gustáva Husáka ve funkci generálního tajemníka KSČ. Na československé přestavbě se odrazilo, že Jakešovi lidé zásadní změny odmítali,⁵⁹ což poznamenalo mj. podobu novelizovaného zákoníku práce.

Novelu zákoníku práce, publikovanou jako zákon č. 188/1988 Sb.,⁶⁰ schválilo Federální shromáždění dne 14. prosince 1988 s účinností od 1. ledna 1989. Velmi krátká legisvakancí doba byla odůvodněna nutností dodržet harmonogram uskutečnění přestavby. S plánem přestavby hospodářského mechanismu však novelizovaná pracovněprávní kodifikace plně nekorespondovala. V pracovněprávních vztazích nadále zůstalo centrální řízení vykonávané podrobnými, kogentními normami příkazujícího nebo zakazujícího rázu, jimiž byly organizace svazovány.⁶¹ Celkové změny nebyly dostačující, byť k určitému progresivnímu posunu došlo, jak o tom svědčí např. nová právní úprava dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr.

Na pracovníky vykonávající činnost na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr i na pracovníky v dalších tzv. vedlejších zaměstnáních⁶² se tradičně zaměřovala pozornost kontrolních orgánů jak uvnitř organizací, tak zvenčí. Důvodem byly obavy

⁵⁷ KOSTEČKA, J. K novelizaci zákoníku práce. *Socialistická zákonost*, 1989, roč. 37, č. 3, s. 128.

⁵⁸ PULLMANN, M. *Konec experimentu. Přestavba a pád komunismu v Československu*. Praha: Scriptorium, 2011, s. 62.

⁵⁹ Tamtéž, s. 58, 63–73.

⁶⁰ Zákon č. 188/1988 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce.

⁶¹ KOSTEČKA, J. K novelizaci zákoníku práce, s. 128, 134.

⁶² Např. vedlejší pracovní poměr nebo pracovní činnost v družstvu na základě členského poměru.

z neoprávněného obohacování. Postupně přibývala omezení a byrokracie. Novela zákoníku práce tak především odstranila některé administrativní překážky. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr si ale nadále zachovaly doplňkový charakter.⁶³ Organizace mohly uzavírat dohody jen výjimečně k plnění svých úkolů a zabezpečování svých potřeb, jednalo-li se o práci, jejíž pravidelný výkon organizace nemohla zabezpečit předem stanoveným rozvržením pracovní doby a rozvrhem pracovních směn tak, aby řízení práce, sledování jejího provádění a kontrola dodržování pracovní doby bylo účelné a hospodárné, případně, pokud bylo z jiných důvodů neúčelné a nehospodárné, aby danou činnost vykonávali pracovníci v pracovním poměru.

Nově bylo připuštěno sjednávání dohod mezi občany navzájem, nikoli pouze mezi občanem a organizací. Zaměstnávající občan však mohl poskytované služby nabízet pouze v případě, že získal povolení příslušného orgánu státní správy. Zákoník práce naopak vyloučil možnost uzavírat dohody na činnosti podle autorského zákona, kde výsledkem byla duševní tvůrčí činnost autora, jako je tomu u děl slovesných, divadelních, výtvarných, filmových, fotografických či kartografických. Nebylo možné sjednat dohody na překlady děl do jiných jazyků apod.⁶⁴

Dohody o pracovní činnosti bylo stále možné uzavírat za předpokladu, že průměrná doba skutečného výkonu práce nepřesáhla polovinu týdenní pracovní doby. Podle nového znění § 83 zákoníku práce činila pracovní doba nejvýše 43 hodin týdně. Dodržování sjednaného a nejvýše přípustného polovičního pracovního úvazku se posuzovalo po celou dobu, na kterou byla dohoda sjednána, nejdéle však za období 12 měsíců. Dohodu o pracovní činnosti bylo možné uzavřít pouze písemně. Musela obsahovat sjednanou práci, odměnu za její vykonání, rozsah pracovní doby a dobu, na kterou se uzavírala. Organizace byla povinna předat pracovníkovi jedno její vyhotovení. Pracovník, který musel uzavření dohody bezodkladně oznámit mateřské organizaci, mohl tuto oznamovací povinnost splnit prostým předáním kopie dohody, bez další administrativní zátěže.⁶⁵ Mateřské organizaci zůstalo zachováno oprávnění dát pracovníkovi příkaz, aby dohodu zrušil. Organizace tak musela učinit písemně. Zároveň však zákoník práce stanovil, že pracovník mohl ve lhůtě 15 dnů od doručení příkazu podat návrh soudu na určení, že tento příkaz byl vydán bezdůvodně.

Pro možnost operativnějšího rozvázání dohody byla výpovědní doba zkrácena z jednoho měsíce na 15 dní.⁶⁶ Výjimka umožňující sjednat dohodu o pracovní činnosti až do rozsahu stanovené týdenní pracovní doby se týkala např. výpomocí občanů při zvelebování měst a obcí, které zabezpečoval národní výbor v rámci realizace volebních programů Národní fronty.⁶⁷

⁶³ KALENSKÁ, M. Novela zákoníku práce a vedlejší zaměstnání. *Socialistická zákonnost*, 1989, roč. 37, č. 4, s. 186.

⁶⁴ Tamtéž, s. 186–190.

⁶⁵ KOTTNAUER, A. – SOUČKOVÁ, M. Novela zákoníku práce a prováděcí předpisy. *Práce a mzda*, 1989, roč. 37, č. 1–2, s. 6–7.

⁶⁶ *Důvodová zpráva, obecná část*. Tisk č. 100, Federální shromáždění Československé socialistické republiky 1986–1990. [online]. Dostupné na: https://www.psp.cz/eknih/1986fs/tisky/t0100_09.htm. [cit. 26. 07. 2022].

⁶⁷ KALENSKÁ, Novela zákoníku práce a vedlejší zaměstnání, s. 191–192.

Dohody o provedení práce byly nadále uzavírány jen k výkonu ojedinelého pracovního úkolu, jenž vždy musel být vymezen výsledkem práce. Po nabytí účinnosti novely bylo možné dohody o provedení práce uzavřít jen do předpokládaného rozsahu 100 hodin v kalendářním roce. Časové omezení bylo stanoveno proto, že pouhé kvalitativní rozlišení dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti nebylo dostatečně přesné. V praxi se totiž stávalo, že některé organizace a pracovníci obcházelí omezující ustanovení dohod o pracovní činnosti, když opětovně vykonávanou činnost rozdělili na předstírané ojedinelé úkoly, na které pak uzavírali dohody o provedení práce. Do limitu 100 hodin se započítávaly další dohody o provedení práce vykonané během daného kalendářního roku jedním pracovníkem u téže organizace. Tím se mělo zamezit formálnímu rozporcování jedné velké dohody, rozsahem převyšujícím 100 hodin, na řadu malých dohod.⁶⁸

Dohoda o provedení práce musela obsahovat vymezený pracovní úkol, sjednanou odměnu za jeho splnění a obvykle také sjednanou dobu, v níž měl být pracovní úkol proveden. Byla-li dohoda uzavřena v písemné formě, měla organizace uvést předpokládaný rozsah práce. Možnost písemného i ústního uzavření dohody zůstala beze změny. Pracovník, který uzavřel dohodu o provedení práce s jinou organizací, nemusel plnit žádnou oznamovací povinnost a organizace ji ani nemohla stanovit ve svém pracovním řádu. Výjimku povolující překročit stanovený rozsah 100 hodin v kalendářním roce měl např. komparz a občasné manuální práce pro Čs. film, Čs. rozhlas, Čs. televizi a Slovenský film.⁶⁹

Právní úprava dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr v letech 1990–2006

Období transformace národního hospodářství po roce 1989 se vyznačovalo pozvolným uvolňováním kogentních ustanovení zákoníku práce. Vedle toho byla pro pracovní zákonodárství typická normotvorba, která umožňovala fyzickým osobám zaměstnávat občany pro účely soukromého podnikání. Přelomové změny československého hospodářství nastaly přijetím zákona č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů, na jehož základě mohl podnikatel nabývat majetek v neomezené výši a zaměstnávat libovolný počet pracovníků, a dále přijetím zákona č. 103/1990 Sb., kterým se mění hospodářský zákoník, jenž fyzickým osobám umožnil podnikat prostřednictvím obchodních společností. Z dalších významných předpisů tohoto období lze zmínit např. zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, který zrušil systém administrativní regulace zaměstnanosti a vytvořil podmínky nezbytné pro vznik trhu práce, nebo zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, jenž upravil proces uzavírání kolektivních smluv a vytvořil tak předpoklady pro smluvní vyjednávání odborů se zaměstnavateli.⁷⁰

První novela zákoníku práce po listopadu 1989 byla uskutečněna zákonem č. 3/1991 Sb.⁷¹ Jednalo se o rozsáhlou novelu, která mj. zohlednila, že některá ustanovení zákoníku práce byla poplatná době svého vzniku nebo přestala být slučitelná s povahou nového politického systému. Touto novelou, ani novelami pozdějšími se však postavení

⁶⁸ KOTTNAUER – SOUČKOVÁ, *op. cit.*, s. 6.

⁶⁹ KALENSKÁ, Novela zákoníku práce a vedlejší zaměstnání, s. 193–194.

⁷⁰ PICHRT, J. – KALENSKÁ, M. Vývoj pracovního zákonodárství v našich zemích po roce 1918. In: BĚLI-NA, M. (ed.). *Pracovní právo*. 3. vydání. Praha: Věhrd, 1994, s. 30–33.

⁷¹ Zákon č. 3/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce.

dohod v československém, resp. českém pracovním právu nezměnilo. Vztahy uzavírané na jejich základě nadále zůstaly doplňkovým pracovněprávním vztahem.

Zákon č. 3/1991 Sb. přinesl pouze jednu větší změnu čtvrté části zákoníku práce, a to v souvislosti s **dohodou o pracovní činnosti**. Zákoník práce již neukládal pracovníkovi povinnost oznámit organizaci, u níž byl zaměstnán v pracovním poměru na plný pracovní úvazek, uzavření této dohody. Nová právní úprava vycházela z toho, že oznamovací povinnost ztratila své opodstatnění, protože občané mohli kromě svého hlavního zaměstnání také třeba soukromě podnikat, aniž by o tom museli organizaci informovat. Organizace zároveň pozbyla jakékoliv možnosti dát pracovníkovi příkaz, aby dohodu zrušil. Mohla však vyvodit příslušné důsledky, jestliže pracovník řádně neplnil své pracovní úkoly v pracovním poměru.⁷² Paradoxně však stanovilo jinou povinnost znění § 75 zákoníku práce, novelizované zákonem č. 231/1992 Sb.,⁷³ podle něhož pracovník mohl vedle svého zaměstnání vykonávat výdělečnou činnost shodnou s předmětem činnosti organizace, v níž byl zaměstnán v pracovněprávním vztahu, jen s předchozím písemným souhlasem této organizace.⁷⁴

Nová terminologie zákoníku práce, která nahradila pojmy „pracovník“, „organizace“ a „občan“ termíny „zaměstnanec“, „zaměstnavatel“ a „fyzická osoba“, byla přijata novelou zákoníku práce, publikovanou jako zákon č. 74/1994 Sb.⁷⁵ s účinností od 1. června 1994.

Další změna dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr souvisela s úpravou pracovněprávní legislativy podle požadavků Evropských společenství. Z důvodu příprav na přistoupení České republiky do Evropské unie byla zákonem č. 155/2000 Sb.⁷⁶ provedena tzv. harmonizační novela zákoníku práce. Tato novela do zákoníku práce implementovala celkem 28 směrnic týkajících se mj. rovného zacházení a zákazu diskriminace. S účinností od 1. ledna 2001 byl § 1 zákoníku práce doplněn o odstavce 3 a 4, které upravily princip rovného zacházení zaměstnavatelů se všemi zaměstnanci a zakázaly diskriminaci zaměstnanců z taxativně jmenovaných důvodů.⁷⁷ Právní úprava dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr na tato nová ustanovení výslovně odkazovala.

Právní úprava dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr v novém zákoníku práce

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce byl účinný od 1. ledna 1966 a jeho celková koncepce tedy odpovídala direktivně řízené ekonomice. Po změně společenského systému se zákoník práce nevypořádal s ústavním principem liberalizace.⁷⁸ Účastníci pracovněprávních vztahů mohli konat jen to, co jim zákon dovoľoval, přesněji řečeno byli převážně povinni

⁷² PŘENOSILOVÁ, V. – SOUČKOVÁ, M. Výklad novely zákoníku práce a prováděcích předpisů k němu. *Práce a mzda*, 1991, roč. 39, č. 2–3, s. 55–56.

⁷³ Zákon č. 231/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti.

⁷⁴ KALENSKÁ, M. Doplňkové pracovněprávní vztahy. In: BĚLINA, M. (ed.). *Pracovní právo*. 3. vydání. Praha: Všehrd, 1994, s. 269.

⁷⁵ Zákon č. 74/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce č. 65/1965 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁷⁶ Zákon č. 155/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

⁷⁷ ŠTANGOVÁ, V. *Rovné zacházení a zákaz diskriminace v pracovním právu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 152–153.

⁷⁸ JAKUBKA, J. Co má řešit návrh novely zákoníku práce? *Práce a mzda*, 2000, roč. 48, č. 1–2, s. 3.

plnit, co zákon ukládal.⁷⁹ Již na samém počátku 90. let bylo zřejmé, že zákoník práce koncepčně nevyhovuje novým společensko-ekonomickým podmínkám a byla věnována pozornost přípravě jeho rekonstrukce.⁸⁰

Nový zákoník práce byl Poslaneckou sněmovnou schválen až 21. dubna 2006 jako zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, s účinností od 1. ledna 2007. Na rozdíl od předchozí právní úpravy vychází ze zásady „co není zakázáno, je dovoleno“, která je charakteristická pro soukromé právo. Posílení smluvní volnosti bylo všeobecně pozitivně přijato. Z mnoha důvodů byl však zákoník práce také kritizován. Zaznívaly i názory, že ve skutečnosti neproběhla rekonstrukce, nýbrž ve své podstatě spíše novela, jelikož do nového zákoníku práce byly převzaty rozsáhlé pasáže ze zákoníku starého.⁸¹ To však nebyl případ dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, které byly v novém znění zařazeny do samostatné třetí části zákoníku práce.

Nová právní úprava dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr je stručnější a jejich účastníkům poskytuje větší prostor pro smluvní svobodu, než tomu bylo v předchozím zákoníku práce. Bylo zrušeno ustanovení, uvádějící výjimečné případy, za jakých se mohly dohody uzavírat. Místo něj je v § 74 odst. 1 zákoníku práce formulace deklaratorní povahy, podle které má zaměstnavatel zajišťovat plnění svých úkolů především pracovníky v pracovním poměru. V protikladu s předchozí úpravou se na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr aplikují veškerá ustanovení o pracovním poměru, pokud to zákoník práce explicitně nevyloučí.⁸² Nový zákoník práce již nezná odchylky, které by umožnily překročit dovolený rozsah práce.⁸³ Nový zákoník práce také upustil od požadavku, aby zaměstnanec, který vedle pracovního poměru uzavřel u téhož zaměstnavatele další pracovní právní vztah, musel tuto další práci vykonávat mimo pracovní dobu původního pracovního poměru, jako tomu bylo v případě tzv. vedlejší činnosti podle předchozího zákoníku práce. Stále však trvá omezení spočívající v podmínce jiného druhu těchto prací.⁸⁴

Dohody o provedení práce bylo možné podle § 75 zákoníku práce uzavírat na předpokládaný rozsah práce nepřevyšující 150 hodin v kalendářním roce. Oproti předešlé právní úpravě byl tento limit navýšen o 50 hodin. Beze změny zůstalo, že do celkového rozsahu práce se započítává také jiná dohoda o provedení práce vykonávaná zaměstnancem u téhož zaměstnavatele v daném kalendářním roce. Dohody o provedení práce již nemusejí být uzavírány jen k výkonu ojedinelého pracovního úkolu, umožnilo se jejich sjednání i na druhově vymezené práce.⁸⁵ Tímto ovšem zmizel kvalitativní rozdíl mezi dohodou o provedení práce a dohodou o pracovní činnosti.

V **dohodách o pracovní činnosti** zůstal nadále zachován rozsah práce nepřekračující polovinu stanovené týdenní pracovní doby. Dodržování sjednaného a nejvýše přípustného

⁷⁹ HŮRKA, P. Využití zásady „Co není zakázáno, je dovoleno“ v pracovním právu. *Právní rozhledy*, 2007, roč. 15, č. 24, s. 884.

⁸⁰ BĚLINA, M. Pracovní právo na rozcestí? *Právník*, 1997, roč. 136, č. 12, s. 1035–1036.

⁸¹ BĚLINA, M. Nový zákoník práce. *Právní rozhledy*, 2006, roč. 14, č. 9, s. II.

⁸² HAVLÍK, A. Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr v novém zákoníku práce. *Práce a mzda*, 2007, roč. 55, č. 6, s. 6–7.

⁸³ BUKOVJAN, P. – CHLÁDKOVÁ, A. Některé změny v souvislosti s novým zákoníkem práce. *Práce a mzda*, 2006, roč. 54, č. 7–8, s. 6.

⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 11. 06. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1573/2012, též MATĚJKA ŘEHOŘOVÁ, *op. cit.*, s. 509.

⁸⁵ HAVLÍK, *op. cit.*, s. 7.

rozsahu poloviny pracovního úvazku je posuzováno za celou dobu, na niž byla dohoda uzavřena, avšak nejdéle za období 52 týdnů. Předchozí úprava přitom stanovila toto období na 12 měsíců.⁸⁶ Nezměnil se požadavek na písemné uzavření dohody, která by jinak byla neplatná. Také zůstala zachována povinnost zaměstnavatele předat jedno vyhotovení dohody zaměstnanci. Takto uzavřená dohoda musí obsahovat sjednanou práci, sjednaný rozsah pracovní doby a dobu, na kterou se uzavírá, a podle § 138 zákoníku práce rovněž odměnu. Není-li sjednán způsob skončení dohody o pracovní činnosti, je možné ji zrušit dohodou, výpovědí z jakéhokoli důvodu nebo bez udání s výpovědní dobou 15 dnů, nebo okamžitým zrušením, pokud tak bylo sjednáno pro případy, ve kterých lze okamžitě zrušit pracovní poměr.

Zákoník práce v § 77 odst. 1 výslovně určil, že právní úprava pro výkon práce v pracovním poměru se nevztahuje na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, pokud jde o odstupné podle § 67 a 68 zákoníku práce, pracovní dobu a dobu odpočinku, překážky v práci na straně zaměstnance, skončení pracovního poměru a odměnu z dohody. V § 77 odst. 2 stanovil, že pouze v dohodě o pracovní činnosti je možné sjednat, případně vnitřním předpisem stanovit právo zaměstnance na jiné důležité osobní překážky v práci a na dovolenou, při splnění podmínek daných zákoníkem práce pro pracovní poměr.

Za vlády premiéra Petra Nečase vstoupil v platnost zákon č. 347/2010 Sb.⁸⁷ ze dne 12. listopadu 2010, známý jako „Nečasův úsporný balíček“. Obsáhlý zákon, účinný od 1. ledna 2011, se soustředil především na změny nemocenského pojištění, státní sociální podpory a politiky zaměstnanosti. Na několika místech novelizoval také zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, včetně jeho třetí části, týkající se dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Zaměstnavateli byla nově dána povinnost uzavřít **dohodu o provedení práce** v písemné formě, a to pod sankcí neplatnosti dohody. Do té doby nebylo možné kontrolami nelegálního zaměstnávání ověřit, podle jakého právního titulu byla práce vykonávána.⁸⁸ Uvedeným opatřením se tedy mělo předcházet praxi některých subjektů, které uzavřením dohody ústní formou dodatečně zakryly nelegální práci.⁸⁹ Zaměstnavateli zároveň přibyla povinnost vydat jedno vyhotovení dohody zaměstnanci. Na návrh skupiny poslanců však Ústavní soud nálezem⁹⁰ zákon zrušil ke dni 31. prosince 2011. Důvodem bylo neústavní užití institutu legislativní nouze.

Vzhledem k tomu, že Ústavní soud shora popsany „Nečasův úsporný balíček“ zrušil z důvodu vadného legislativního procesu, byl obsahově obdobný zákon schválen znovu jako zákon č. 364/2011 Sb.⁹¹ Spolu s ním byla přijata rozsáhlá a dlouho připravovaná novela zákoníku práce, provedená zákonem č. 365/2011 Sb.⁹² Oba právní předpisy nabýly účinnosti dne 1. ledna 2012.

⁸⁶ BUKOVJAN – CHLÁDKOVÁ, *op. cit.*, s. 6.

⁸⁷ Zákon č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

⁸⁸ *Důvodová zpráva, obecná část*. Tisk č. 155, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky 2010–2013. [online]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=66183&pdf=1>. [cit. 30. 07. 2022].

⁸⁹ CHLÁDKOVÁ, A. Dohoda o provedení práce od 1. 1. 2011. *Práce a mzda*, 2011, roč. 59, č. 1, s. 23.

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 01. 03. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10.

⁹¹ Zákon č. 364/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí.

⁹² Zákon č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákonem č. 365/2011 Sb. byla značně pozměněna právní úprava **dohody o provedení práce**. Maximální možný rozsah práce vykonávané zaměstnancem na základě dohody o provedení práce u jednoho zaměstnavatele v témže kalendářním roce byl zdvojnásoben na 300 hodin. Dále přibyla podmínka, podle které musí dohoda o provedení práce obsahovat dobu, na kterou je uzavírána. Za určitých okolností a po splnění zákonem požadovaných podmínek⁹³ (zejména byl-li zaměstnanec zúčtován započitatelný příjem v částce vyšší než 10 000 korun) mohou být od 1. ledna 2012 účastní na nemocenském, eventuálně i důchodovém pojištění také zaměstnanci pracující na základě dohody o provedení práce. S ohledem na jejich účast na nemocenském pojištění se rozšířil okruh zaměstnanců, kteří mají právo na jiné důležité osobní překážky v práci a na dovolenou při splnění podmínek daných zákoníkem práce pro pracovní poměr. Zároveň platí, že při dočasné pracovní neschopnosti či karanténě je zaměstnavatel povinen poskytovat účastníkům nemocenského pojištění náhradu odměny.⁹⁴ Novela také určila, že právní úprava pro výkon práce v pracovním poměru se nevztahuje na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, ani pokud jde o převedení na jinou práci, dočasné přidělení, dovolenou a cestovní náhrady.

Roku 2012 byla schválena rekodifikace soukromého práva v České republice. Základem nové úpravy soukromého práva je zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, dále zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, a zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém. V souvislosti s rekodifikací došlo k vydání zákona č. 303/2013 Sb.,⁹⁵ účinného od 1. ledna 2014, který novelizoval 74 zákonů, včetně zákoníku práce.⁹⁶ Cílem bylo uvést tyto zákony do souladu s nově přijatými soukromoprávními předpisy. Novelizace zákoníku práce se týkala mj. dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, konkrétně společných ustanovení v § 77 zákoníku práce, který byl rozšířen o tři odstavce. V novém znění se výslovně stanovilo, že dohody mohou být vypovězeny nebo okamžitě zrušeny pouze písemnou formou, jinak se k jejich rozvázání nepřihlíží. V dalších odstavcích navázala právní úprava zákoníku práce na tehdy platný § 35 odst. 2 nového občanského zákoníku. Zákoník práce určil, že s přivolením soudu mohl zákonný zástupce nezletilého zaměstnance (tedy občana staršího patnácti let), jenž nedosáhl věku šestnácti let, okamžitě zrušit dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti, pokud to bylo nutné v zájmu vzdělání, vývoje či zdraví nezletilého zaměstnance. Tentýž postup bylo možné aplikovat podle § 56a zákoníku práce také u nezletilého zaměstnance v pracovním poměru.⁹⁷

Novela zákoníku práce, provedená zákonem č. 205/2015 Sb.,⁹⁸ s účinností od 1. října 2015 sjednotila právní úpravu skončení vztahu založeného dohodou o pracovní činnosti a dohodou o provedení práce. Do té doby zákoník práce explicitně upravoval jen způsoby zrušení vztahu založeného dohodou o pracovní činnosti.⁹⁹ Novelou byla tato právní úpra-

⁹³ Srov. § 7a zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

⁹⁴ CHLÁDKOVÁ, A. – ZTRATIL, M. Dohoda o provedení práce po novele zákoníku práce a změny předpisů nemocenského pojištění. *Práce a mzda*, 2011, roč. 59, č. 12, s. 23–25.

⁹⁵ Zákon č. 303/2013, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva.

⁹⁶ DANDOVÁ, E. Novela zákoníku práce. *Právo pro podnikání a zaměstnání*, 2013, roč. 21, č. 4, s. 17.

⁹⁷ ŠUBRT, B. Co přináší novela zákoníku práce od 1. 1. 2014. *Práce a mzda*, 2013, roč. 61, č. 12, s. 17.

⁹⁸ Zákon č. 205/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zrušuje zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a zrušují nebo mění některé další zákony.

⁹⁹ CHLÁDKOVÁ, A. Zaměstnávání brigádníků. *Práce a mzda*, 2015, roč. 63, č. 7–8, s. 11.

va dohody o pracovní činnosti převzata a vložena do společných ustanovení obou typů dohod v § 77 zákoníku práce.

Dne 28. února 2017 nabyl účinnosti zákon č. 460/2016 Sb.,¹⁰⁰ kterým byl z občanského zákoníku vypuštěn výše zmíněný druhý odstavec § 35. Zároveň také došlo k odstranění shora popsané právní úpravy v zákoníku práce, která byla s § 35 odst. 2 občanského zákoníku analogická. Ustanovení § 35 odst. 2 občanského zákoníku, jehož existenci zákonodárce odůvodnil posílením rodičovské odpovědnosti, bylo od počátku častí odborné veřejnosti kritizováno jako zbytečné i potenciálně škodlivé pro vzájemnou důvěru mezi dítětem a rodičem.¹⁰¹

Závěr

Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr jsou specifickým institutem českého a slovenského pracovního práva, jehož vznik souvisí s ekonomickými potřebami Československa v éře socialismu. Do československého pracovního práva se zavedly v období, pro které byla příznačná extenzivní metoda hospodaření, jejímž průvodním jevem byl nedostatek pracovních sil. Dohoda o pracovní činnosti a dohoda o provedení práce byly upraveny v předchozím zákoníku práce, zákoně č. 65/1965 Sb., od počátku jeho účinnosti. Ve srovnání s pracovním poměrem představovaly méně regulovaný, doplňkový pracovněprávní vztah, který poskytoval organizaci a pracovníkovi větší smluvní volnost. Prostřednictvím dohod mohly organizace snadněji oslovit občany, kteří do té doby nebyli výdělečně činní. Zpravidla se jednalo o důchodce, studenty či matky s dětmi, kteří z důvodu věku nebo péče o domácnost nemohli či nechtěli konat práci za striktních a omezujících podmínek pracovního poměru. V období tzv. normalizace se však menší regulovanost dohod stala zdrojem obav z výskytu různých nežádoucích jevů. Praxe rovněž ukázala, že zákoník práce v původním znění obsahoval místy nepřesné nebo příliš obecné formulace, které od sebe dostatečně nerozlišovaly obě dohody a pracovní smlouvu. Proto byly novelou zákoníku v roce 1975 zpřesněny a zároveň omezeny podmínky, za jakých bylo možné dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr uzavírat. Přibyla také byrokracie. Větší uvolnění právního režimu dohod přinesla teprve novela zákoníku práce z roku 1988 a poté novela z roku 1991. Právní úprava dohod v novém zákoníku práce, zákoně č. 262/2006 Sb., poskytuje ještě větší prostor pro smluvní svobodu. S novou úpravou se zároveň zmenšil rozdíl mezi oběma typy dohod. Základní odlišnost nyní spočívá v časové dotaci pro rozsah práce.

Pracovněprávní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr jsou efektivním nástrojem pro výkon závislé práce. Jedná se o zaměstnání, které bývá označováno jako prekérní, což je dáno tím, že poskytuje menší právní ochranu než pracovní poměr založený pracovní smlouvou. Na druhé straně jsou právní vztahy založené dohodami mnohem flexibilnější, a proto je oceňuje řada zaměstnavatelů i zaměstnanců. Dohody představují tradiční pracovněprávní institut, který se přizpůsobil i podmínkám tržní ekonomiky a v českém prostředí se vžil. V praxi jsou dohody stále velmi často uzavírány a je pravděpodobné, že ještě dlouho přetrvají. V důsledku implementace směrnice Evrop-

¹⁰⁰ Zákon č. 460/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a další související zákony.

¹⁰¹ ŠUBRT, B. První novela občanského zákoníku, související novela zákoníku práce a novela zákona o obchodních korporacích. *Práce a mzda*, 2017, roč. 65, č. 3, s. 9–10.

ského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii však bude nutné i pro dohody zavést povinnost rozvrhovat pracovní dobu, čímž se stanou méně flexibilními.

Zajímavé je srovnání se slovenskou úpravou dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Za dobu téměř třiceti let samostatné existence obou států se totiž dříve společný institut dohod vyvinul do dvou poměrně odlišných podob. Slovenský zákoník práce byl Národní radou Slovenské republiky přijat roku 2001 jako zákon č. 311/2001 Z. z., zákoník práce. Slovenský zákoník práce rozlišuje tři smluvní typy dohod. Jsou jimi *dohoda o vykonaní práce* (dohoda o provedení práce), *dohoda o pracovnej činnosti* (dohoda o pracovní činnosti) a *dohoda o brigádnickej práci študentov* (dohoda o brigádnické práci studentů). Domnívám se, že český právní řád by se *de lege ferenda* mohl inspirovat v tom, že na Slovensku je právní úprava dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr více zpřesňující. Právní úprava slovenských dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr obsahuje podrobnější úpravu práv a povinností zaměstnavatele a zaměstnance. Z dikce slovenského zákoníku práce navíc jasně plyne, že dohody může zaměstnavatel uzavírat jen **výjimečně**, a to k plnění svých úkolů nebo zabezpečování svých potřeb, pokud se jedná o práci, která je vymezena výsledkem nebo jde-li o příležitostnou činnost vymezenou druhově.