

Predkladacia správa

Na základe § 70 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo práce“) ako ústredný orgán štátnej správy pre pracovnoprávne vzťahy predkladá na rokovanie vlády Slovenskej republiky návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (tlač 777).

Ministerstvo práce k predloženému návrhu zákona uvádza:

Všeobecne

Účelom návrhu zákona je ustanovenie lehoty sedem dní na rozhodovanie úradu práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej len „úrad práce“) o udelení alebo neudelení predchádzajúceho súhlasu zamestnávateľovi na skončenie pracovného pomeru výpoveďou zamestnancovi, ktorý je občanom so zdravotným postihnutím. Návrh zákona tiež zavádza fikciu, že ak úrad práce v tejto lehote nerozhodne, platí, že súhlas udelil.

Stanovisko

Podľa § 66 Zákonníka práce zamestnancovi so zdravotným postihnutím môže dať zamestnávateľ výpoveď len s predchádzajúcim súhlasom príslušného úradu práce, inak je výpoveď neplatná. Táto kompetencia vyplýva úradu práce z § 13 ods. 1 písm. e) tretieho bodu zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, podľa ktorého do pôsobnosti úradu práce patrí rozhodovať o udelení alebo neudelení predchádzajúceho súhlasu zamestnávateľovi na skončenie pracovného pomeru výpoveďou zamestnancovi, ktorý je občanom so zdravotným postihnutím, alebo na skončenie štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou štátnemu zamestnancovi, ktorý je občanom so zdravotným postihnutím. Podľa § 70 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti sa na konanie o udelení alebo neudelení predchádzajúceho súhlasu vzťahuje správny poriadok, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 49 správneho poriadku „*V jednoduchých veciach, najmä ak možno rozhodnúť na podklade dokladov predložených účastníkom konania, správny orgán rozhodne bezodkladne. V ostatných prípadoch, ak osobitný zákon neustanovuje inak, je správny orgán povinný rozhodnúť vo veci do 30 dní od začatia konania; vo zvlášť zložitých prípadoch rozhodne najneskôr do 60 dní; ak nemožno vzhľadom na povahu veci rozhodnúť ani v tejto lehote, môže ju primerane predĺžiť odvolací orgán (orgán príslušný rozhodnúť o rozklade). Ak správny orgán nemôže rozhodnúť do 30, prípadne do 60 dní, je povinný o tom účastníka konania s uvedením dôvodov upovedomiť.*“.

Ministerstvo práce uvádza, že ustanovenie § 66 Zákonníka práce poskytuje zvýšenú ochranu zamestnancom, ktorí sú osobami so zdravotným postihnutím, pred prepustením zo zamestnania. Táto úprava nadväzuje na čl. 38 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého mladiství a osoby zdravotne postihnuté majú právo na osobitnú ochranu v pracovných vzťahoch a na pomoc pri príprave na povolanie.

Predkladatelia uvádzajú, že v praxi sa ustanovenie § 66 Zákonníka práce paradoxne ukázalo ako prekážka pre založenie pracovného pomeru s osobou so zdravotným postihnutím z dôvodu obáv z príliš zdĺhavého procesu ukončenia pracovného pomeru na strane zamestnávateľa, keďže úrad práce má na rozhodovanie 30 dní, nie je isté, či súhlas udelí, a ak ho aj udelí, výpovedná doba začne plynúť až po doručení písomnej výpovede zamestnávateľom. Podľa predkladateľov zámerom návrhu zákona nie je poškodzovanie osôb so zdravotným postihnutím. Práve naopak, vďaka tomu, že sa pre zamestnávateľa znižuje byrokratická náročnosť tohto procesu, keďže sa úradu práce skracuje lehota na rozhodnutie a zavádza sa fikcia súhlasu so skončením pracovného pomeru, ak sa úrad práce nevyjadrí. Predkladatelia si sľubujú zvýšenie šancí osôb so zdravotným postihnutím na úspešné uplatnenie sa na trhu práce a ich vyššiu konkurencieschopnosť, keďže obava zamestnávateľa, že nebude možné dostatočne flexibilne skončiť pracovný pomer výpoveďou s takýmto zamestnancom, sa vo svetle navrhovanej úpravy ukazuje ako zjavné neopodstatnená.

Ministerstvo práce vyjadruje k návrhu zákona tieto výhrady:

1. Navrhovaná právna úprava nepatrí do Zákonníka práce – Zákonník práce je hmotnoprávny predpis, ktorý upravuje pracovnoprávne vzťahy a nie osobitosti správneho konania. Pôsobnosť úradu práce rozhodovať o udelení predchádzajúceho súhlasu vyplýva z § 13 ods. 1 písm. e) tretieho bodu zákona o službách zamestnanosti. Na toto konanie sa podľa § 70 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti vzťahuje správny poriadok; prípadné odchýlky od správneho poriadku je preto potrebné ustanoviť v zákone o službách zamestnanosti.
2. Navrhovaná úprava nie je úplná – návrh zákona upravuje lehotu pre rozhodnutie úradu práce v prvom stupni, ale nezohľadňuje rozhodovanie v druhom stupni Ústredím práce, sociálnych vecí a rodiny v prípade odvolacieho konania. Z navrhovaného znenia vyplýva, že úrad práce bude mať síce ustanovenú lehotu na rozhodnutie sedem dní, ale odvolací orgán sa bude riadiť lehotami ustanovenými správnym poriadkom.
3. Navrhovaná právna úprava je nesystémová – návrh zákona upravuje lehotu úradu práce na rozhodnutie o udelení súhlasu zamestnávateľovi na skončenie pracovného pomeru výpoveďou zamestnancovi, opomína však udeľovanie súhlasu úradu práce na skončenie štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou štátnemu zamestnancovi, ktorý je občanom so zdravotným postihnutím (§ 77 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov).
4. Navrhované skrátenie lehoty na sedem dní je neprimerane krátke – úlohou správneho orgánu je posúdiť zamestnávateľom tvrdené skutočnosti (napr. preskúmať doklady, žiadať doplnenie, komunikovať aj so zamestnancom, ktorý môže mať iný názor) a vydať o tom odôvodnené rozhodnutie v správnom konaní. Navrhovaná lehota pre rozhodnutie úradu práce, ktorý u zamestnávateľa nepôsobí a nepozná skutočnú situáciu u zamestnávateľa (napr. či predmetná výpoveď nie je len účelová), má byť rovnako dlhá, ako lehota na prerokovanie výpovede so zástupcami zamestnancov, ktorí u zamestnávateľa pôsobia a vyjadrujú sa k návrhu výpovede pre zamestnanca, ktorého poznajú. Navyše navrhovaná lehota na rozhodnutie úradu práce je ustanovená v kalendárnych dňoch – reálne bude mať teda úrad práce na rozhodnutie päť pracovných dní, a prípadne ešte menej, ak do plynutia lehoty pripadne sviatok.
5. Zavedenie fikcie udelenia súhlasu je neopodstatnené – základným pravidlom rozhodovania v správnom konaní je, že správny orgán musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutočného stavu veci. Tomuto pravidlu zodpovedá odstupňovanie lehôt na rozhodnutie podľa § 49 správneho poriadku v závislosti od povahy veci (zložitosti prípadu). Ak osobitný predpis ustanovuje odchýlku od správneho poriadku, ním ustanovená lehota musí byť primeraná na to,

aby mal správny orgán dostatočný časový priestor na spoľahlivé zistenie stavu veci a vydanie zákonného rozhodnutia. Inštitút právnej fikcie je krajným spôsobom zabezpečenia dodržania lehôt, ktorý sa v spojitosti s rozhodovaním v správnom konaní uplatňuje len ojedinelo. Podľa názoru ministerstva práce by sa tento inštitút nemal využívať ako následok neprimerane krátkej lehoty na rozhodnutie, v ktorej nebolo v dispozícii správneho orgánu dostatočne zistiť stav veci a rozhodnúť zákonným spôsobom.

Navrhovaná právna úprava predstavuje oslabenie práva zamestnanca so zdravotným postihnutím na ochranu pred výpoveďou zo strany zamestnávateľa. V prípade fikcie udelenia súhlasu dôjde k právnemu následku iba z dôvodu, že úrad práce nerozhodol v určenej lehote, t.j. ochrana zamestnanca bude založená aj na tom, či úrad práce stihne vykonať všetky úkony a rozhodnúť vo výrazne skrátenej lehote. Ak úrad práce v lehote nerozhodne, právny následok fikcie postihne zamestnanca, hoci v pracovnoprávných vzťahoch je zamestnanec považovaný za slabšiu stranu vzťahu.

Zároveň, z predloženého znenia nie je jednoznačné, či lehota na rozhodnutie má začať plynúť podaním žiadosti na úrad práce, alebo až odstránením nedostatkov podania, ak úrad práce vyzval zamestnávateľa v súlade s § 19 ods. 3 správneho poriadku v určenej lehote na ich odstránenie. Z navrhovaného znenia možno vyvodiť aj taký výklad, že fikcia udelenia súhlasu nastane skôr, ako bude zamestnávateľovi doručená výzva na odstránenie nedostatkov podania. Ministerstvo práce zároveň upozorňuje, že fikcia udelenia súhlasu sa vzťahuje na rozhodovanie úradu práce v prvostupňovom konaní. V prípade uplatnenia tejto fikcie by zostalo zachované právo účastníka konania (zamestnanca) podať proti takémuto fiktívnemu rozhodnutiu úradu práce odvolanie. Ako uvádzame vyššie, odvolací orgán by následne rozhodoval v lehotách podľa správneho poriadku.

6. Podľa prechodného ustanovenia sa navrhovaná právna úprava nemá vzťahovať na skončenie pracovného pomeru, ktorý bol založený pred 15. marcom 2022. Z navrhovanej právnej úpravy má byť teda vylúčené každé skončenie pracovného pomeru založeného pred 15. marcom 2022 bez ohľadu na to, kedy k skončeniu pracovného pomeru dôjde (ak bude chcieť zamestnávateľ skončiť pracovný pomer založený pred 15. marcom 2022 napr. o desať, dvadsať či tridsať rokov, úrad práce bude musieť pri rozhodovaní o udelení súhlasu aplikovať právnu úpravu účinnú pred 15. marcom 2022). Prechodné ustanovenie sa z hľadiska právnej istoty javí ako nevhodné. Obvyklým legislatívnym riešením v prípade zmien procesných ustanovení je neaplikovanie novej právnej úpravy na prebiehajúce správne konania.

Ministerstvo práce prerokovalo svoje stanovisko k poslaneckému návrhu zákona v súlade s čl. 31 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky v pripomienkovom konaní. Subjekty, ktoré zaslali svoje vyjadrenie, sa stotožnili so stanoviskom ministerstva práce. Konfederácia odborových zväzov Slovenskej republiky žiadala v § 66 ods. 2 návrhu zákona lehotu siedmich (kalendárnych) dní nahradiť pracovnými dňami.

Záver

Vzhľadom na uvedené Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky odporúča vláde Slovenskej republiky vysloviť s návrhom skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov (tlač 777) **nesúhlas**.