

Čj.: 55/2015

Stanovisko Svazu průmyslu a dopravy České republiky („SP ČR“) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

A) Obecně k návrhu:

SP ČR obecně vítá předložený návrh, zejména pokud jde o opatření směřující ke zpřehlednění trhu agenturního zaměstnávání a vyloučení těch subjektů, které cíleně nedodržují a obcházejí nastavená pravidla (konkrétně např. navrhované sjednocení jednotlivých povolení ke zprostředkovávání zaměstnání nebo předpokládané odejmutí povolení tzv. „spícím“ agenturám¹), jakož i o opatření ke zvýšení využitelnosti nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti k podpoře zaměstnanosti (prodloužení doby poskytování příspěvku na společensky účelná pracovní místa).

V souvislosti s agenturním zaměstnáváním SP ČR souhlasí s předkladatelem, že tzv. zastřené (tedy nelegální) agenturní zaměstnávání, působení tzv. pseudoagentur práce (někdy i za součinnosti uživatele) je skutečně hlavním problémem této oblasti pracovního trhu². SP ČR opakovaně vyjádřil (a činí tak i nyní) podporu důsledné a efektivní kontrolní činnosti zaměřené proti těmto jevům, jakož i lepšímu vymezení zastřeného zaměstnávání. SP ČR také oceňuje, že sám předkladatel uznává zájem a spolupráci zúčastněných legálně působících subjektů na řádném fungování trhu.

Současně je nutno vnímat tyto negativní jevy v kontextu většiny legálně působících a právo dodržujících agentur práce a uživatelů (a bez mediálního zkreslení, neboť média informují zásadně o případech flagrantního porušení). SP ČR v tomto kontextu považuje za důležité připomenout přínosy agenturního zaměstnávání: zejména umožnění získání pracovních zkušeností studentům a absolventům a tím zvýšení jejich potenciálu pro získání budoucího trvalého zaměstnání; nabídka flexibilní práce popř. zachování pracovních návyků a účasti na trhu práce těm, kteří jinak alespoň dočasně mají problém se zaměstnat – např. matky na rodičovské dovolené či s malými dětmi, zaměstnanci zatížení exekucemi, zaměstnanci ve věku nad 50 let, handicapovaní; umožnění přechodu zaměstnance z dočasné zaměstnanosti u agentury do trvalého zaměstnání u uživatele. Pozitivní dopady nejen na zaměstnance, ale i na státní rozpočet, potvrzují i nejnovější statistiky světové asociace agentur práce Ciett: ve sledovaných zemích uvádějí mj. výrazné snížení počtu nezaměstnaných vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání před dočasným přidělením a 12 měsíců poté (v ČR 27 % v. 18 %) nebo výrazné zvýšení pravděpodobnosti, že zaměstnanec bude i po 12 měsících od dočasného

¹ V této souvislosti SP ČR dále očekává avizované vydání metodického pokynu k výkladu tzv. srovnatelných podmínek.

² Na druhé straně statistiky SÚIP z kontrolní činnosti Inspektorátů práce, předkládané v důvodové zprávě jako důkaz o potřebnosti další regulace agenturního zaměstnávání, nemají žádnou vypovídací hodnotu bez srovnání se statistikami z kontrolní činnosti SÚIP u ostatních zaměstnavatelů a také bez podrobnějšího rozlišení charakteru a závažnosti porušení. Podle informací SP ČR není výskyt zjištěných porušení v oblasti agenturního zaměstnávání obecně vyšší než v jiných oblastech pracovního trhu.

přidělení nadále zaměstnán (v ČR o 7%, jinde jsou čísla ještě daleko vyšší, např. ve Francii o 43 %, v Rakousku o 20 %, v Norsku o 29 %) ³.

SP ČR se obává, že některá z navrhovaných opatření bohužel spíše směřují k omezení agenturního zaměstnávání jako takového. Nejenže postihnou i ty subjekty, které v této oblasti podnikají v souladu s právní regulací, ale podle názoru SP ČR mohou vést (v přímém protikladu k záměru předkladatele) k nárůstu incidence zastřenému zaměstnávání, neboť jejich důsledkem může být efektivní přesun celých kategorií agenturních zaměstnanců z legálního pracovního trhu buď do tzv. šedé zóny ekonomiky anebo do evidence uchazečů o zaměstnání vedené Úřadem práce ČR. V obou případech s negativním dopadem na státní rozpočet, ať už ve formě neodvedeného pojistného/daní nebo zatížení rozpočtu výplatami podpor v nezaměstnanosti či dávek sociální podpory. Asociace poskytovatelů personálních služeb (dále jen „APPS“) odhaduje propad příjmů státního rozpočtu na rok 2016 v důsledku navrhovaných změn právní úpravy na cca 7 miliard Kč.

B) Zásadní připomínky k jednotlivým novelizačním bodům návrhu

1. K Čl. I - body 18. (nový § 66a zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon“) a části bodů 26. (doplnění písm. i) do § 139 odst. 1 zákona) a 32. (doplnění písm. g) do §140 odst. 1 zákona):

S navrhovanou úpravou, tedy se zavedením zákonných kvót pro počet dočasně přidělených zaměstnanců u uživatele, SP ČR zásadně nesouhlasí, a to z mnoha důvodů. Zavedení kvót SP ČR je nesystémové a může výrazně zkomplikovat zajišťování nárazových a krátkodobých prací a znamenat velký problém pro rychle rostoucí společnosti - nové investory, kteří začínají svoji činnost právě ve spolupráci s agenturami práce. APPS uvádí ⁴, že 62% uživatelů by v případě nemožnosti využít agenturní zaměstnance takováto pracovní místa ani nevytvořilo.

Potřebnost a přínos agenturního zaměstnávání zejména pro určité skupiny zaměstnanců, pro uživatele a tedy i pro konkurenceschopnost ekonomik členských států ⁵ přitom reflektuje i směrnice EP a Rady 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání (dále jen „Směrnice“) - srovnej např. čl. 9, 11 a 22 její preambule ⁶, jejímž prizmatem je nutno vnímat vlastní závazná ustanovení Směrnice. SP ČR se domnívá, že navrhovaná úprava je v rozporu zejména s čl. 4 odst. 1 Směrnice, podle něhož „*zákazy nebo omezení*

³ Srovnej nejnovější zprávu organizace CIETT (Economic Report 2015), dostupnou např. na www.eurociett.eu, str. 47.

⁴ S odkazem na zprávu personální agentury Randstad Report on Flexibility at Work 2014 (Zpráva o flexibilitě v práci 2014).

⁵ Navrhované zavedení kvót může podle názoru SP ČR konkurenceschopnost České republiky výrazně negativně ovlivnit. Obdobně vstřícnosti vizové politiky dané země hraje v dnešní době i nastavení podmínek pro agenturní zaměstnávání významnou roli při rozhodování investorů, zda svou investici nasměrují do České republiky či do jiné země.

⁶ Čl. 9: „V souladu se sdělením Komise o sociální agendě pro období do roku 2010/.../, vyjádřila Evropská rada názor, že nové formy organizace práce a větší rozmanitost smluvních ujednání, lépe spojujících pružnost s jistotou, přispějí k větší přizpůsobivosti.“; čl. 11: „Agenturní zaměstnávání vyhovuje nejen potřebám podniků, pokud jde o pružnost, ale také potřebě zaměstnanců na sladění svého pracovního a soukromého života. Přispívá tak k vytváření pracovních míst a k účasti na trhu práce a začlenění do něj.“; čl. 22: „Tato směrnice by měla být prováděna v souladu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu služeb a svobody usazování /.../.“

týkající se agenturního zaměstnávání mohou být odůvodněny pouze na základě obecného zájmu souvisejícího zejména s ochranou zaměstnanců agentur práce, s požadavky na bezpečnost a ochranu zdraví při práci a s potřebou zajistit náležitě fungování trhu práce a zamezit možnému zneužívání“.

Žádný z výše uvedených důvodů není podle názoru SP ČR naplněn. Argumentace předkladatele v důvodové zprávě návrhu je z pohledu Směrnice zcela nedostatečná - jde v podstatě pouze o konstatování, že pro nárůst počtu dočasně přidělených agenturních zaměstnanců od 2011 do 2014 o 83 166 „za současné hospodářské situace neexistuje na trhu práce žádný reálný důvod, neboť míra registrované nezaměstnanosti od roku 2011 konstantně klesá“. Toto odůvodnění je účelovým výkladem dostupných statistik a je samo o sobě rozporné.

Počet dočasně přidělených zaměstnanců sice za uvedené období skutečně relativně významně vzrostl, ale stále nedosahuje průměrné úrovně v rámci EU (v ČR představuje oněch uváděných cca 250 tisíc dočasně přidělených agenturních zaměstnanců pouze cca 0,9 % z celkového počtu zaměstnanců; průměr EU činí cca 1,7 %⁷, tedy téměř dvojnásobek). Nárůst počtu dočasně přidělených zaměstnanců je průvodním jevem postupného ožívání ekonomiky po krizových letech. Do určité míry kopíruje nárůst počtu volných pracovních míst pro kmenové zaměstnance, která zaměstnavatelé otevírají v souvislosti s ožíváním ekonomiky. S ohledem na způsob využívání agenturního zaměstnávání uživateli je ale současně zcela pochopitelné, že nárůst počtu dočasně přidělených zaměstnanců je dynamičtější: k pokrytí mírně oživené poptávky po svých výrobcích/službách zaměstnavatelé nejprve volí flexibilnější dočasné přidělení a teprve následně nabírají kmenové zaměstnance, aby minimalizovali případné náklady související s nutným opětovným utlumením podnikatelských aktivit (včetně snížení počtu pracovníků) v případě, že půjde pouze o dočasné oživení. Teprve výrazněji a dlouhodoběji rostoucí ekonomika s sebou přináší také výraznější nárůst počtu kmenových zaměstnanců (část tohoto nárůstu představují i bývalí agenturní zaměstnanci, které se uživatel rozhodne přejmout)⁸.

Na zmiňovaném poklesu registrované nezaměstnanosti se podílejí i agenturní zaměstnanci (agentury práce uzavírají pracovníprávní vztahy s uchazeči o zaměstnání v případě poptávky ze strany uživatelů), s ohledem na výše uvedené lze dokonce předpokládat, že výrazně.

Důsledkem navrhované úpravy nemůže být omezení agenturního zaměstnávání jako takového. V této souvislosti SP ČR upozorňuje na stanovisko generálního advokáta SD EU M. Szpunara v dosud jediné věci týkající se předmětné evropské právní úpravy – řízení o předběžné otázce sp. zn. C-533/13, v němž se k plošnému zavedení kvót pro agenturní zaměstnávání vyjadřuje jednoznačně negativně: „přijetí opatření směřujících k zamezení zneužívání při uzavírání agenturních pracovních smluv nemůže odůvodnit prakticky úplné vyloučení této formy práce, například zákazem využívání agenturního zaměstnávání ve všech hospodářských odvětvích nebo stanovením kvót pro tento typ smluv, pokud neexistuje žádné jiné objektivní odůvodnění. Opatření směřující k zabránění zneužívání při uplatňování práva totiž nemůže být rovnocenné k odeprání dotčeného práva“⁹.

⁷ Srovnej nejnovější zprávu organizace CIETT (Economic Report 2015), dostupnou např. na www.euociett.eu, zejména str. 29.

⁸ K této argumentaci viz tamtéž, zejména str. 40 – 43.

⁹ Viz bod 122. stanoviska (dostupné na webových stránkách Soudního dvora Evropské unie pod odkazem: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159828&pageIndex=0&doclang=cs&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=321171>).

Má-li být cílem nyní navrhovaných opatření snaha o omezení tzv. zastřeného zaměstnávání popř. (nepřímá) ochrana agenturních zaměstnanců (tlak na uživatele, aby tyto zaměstnance přijímali do pracovního poměru), SP ČR se obává, že reálný dopad tohoto konkrétního opatření by v praxi byl přesně opačný. Nemožnost nasmlouvat počet dočasně přidělených zaměstnanců podle potřeb podnikání konkrétního uživatele by totiž velmi pravděpodobně vedla k hledání jiných způsobů¹⁰, jak doplnit chybějící zaměstnance nad limit dané kvóty, a to pro ně bez jakékoli ochrany srovnatelného zaměstnance, ve svém důsledku tedy proti požadavkům Směrnice na zajištění rovného zacházení a srovnatelných podmínek pro dočasně přidělené zaměstnance. Formy tzv. zastřeného zaměstnávání jsou v oblasti agenturního zaměstnávání problémem již dnes a zavedení kvót by uživatele ještě více motivovalo k jejich využití.

Navrhované plošné zavedení kvót pro podíl agenturních zaměstnanců dále jakkoliv nezohledňuje velikost zaměstnavatelů, přitom zejména pro malé zaměstnavatele představuje 15% (tj. z 25 max. 3 pracovníci) zásadní bariéru.

Jako zcela zásadní překážku je toto omezení nutno vidět ve vztahu k uživatelům využívajícím sezónních pracovníků (výpočet maximálního počtu dočasně přidělených zaměstnanců pro další čtvrtletí na základě údajů z předchozího čtvrtletí zásadně zasáhne zemědělství v době sklizně, obchod a logistiku v době Vánoc, stavebnictví).

SP ČR také upozorňuje, že navržený mechanismus čtvrtletního sledování podílu agenturních zaměstnanců by pro uživatele představoval významnou administrativní a finanční zátěž (např. pořízení příslušného softwarového vybavení, související mzdové náklady) a zřejmě byl neživotaschopný – již stávající roční sledování podílu zaměstnanců se zdravotním postižením činí v praxi velké potíže, zde má jít o sledování kvartální. Zvyšování administrativní zátěže podnikatelů je přitom v přímém rozporu s programovým prohlášením vlády – srovnej body 1.1. a 3.5, v odstavci o podpoře malého a středního podnikání: *“Vláda podnikne kroky k směřující k maximálnímu snižování administrativní zátěže pro podnikatele”*.

V neposlední řadě SP ČR připomíná, že již dnes je možné podle § 309 odst. 8 zákoníku práce omezit rozsah agenturního zaměstnávání v kolektivní smlouvě uzavřené u uživatele. Kromě toho existují další instituty - povinnost zaměstnavatele nabízet agenturním zaměstnancům volná pracovní místa, v oblasti informování a projednávání se zástupci zaměstnanců je možné jednat o podílu agenturních zaměstnanců.

2. K bodu 23. návrhu (změna § 84 zákona):

SP ČR vnímá navrhované zavedení elektronického registru plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením jako pozitivní, mj. protože umožní odběratelům spolupracovat pouze s doporučenými korektními dodavateli v režimu náhradního plnění a má zvýšit právní jistotu odběratele.

Novela však na druhé straně zvýší administrativní zátěž jak na straně dodavatelů náhradního plnění, tak na straně jeho odběratelů (opět v rozporu s programovým prohlášením vlády). Aby registr skutečně přinesl alespoň slibované zvýšení právní jistoty odběratelů, SP ČR požaduje, aby odběratelé již nebyli odpovědní za to, zda je dodávka započitatelná pro účely náhradního plnění, pokud odebírají výrobky, služby nebo zakázky od dodavatele zapsaného v registru. SP ČR dále žádá, aby byly v dostatečném předstihu před nabytím účinnosti novely k dispozici potřebné úplné

¹⁰Např. na základě smlouvy o dílo uzavřené mezi dodavatelem bez povolení ke zprostředkování zaměstnání a uživatelem, přičemž předmětem takové smlouvy o dílo je reálně pouze dodávka pracovní síly.

informace ohledně požadovaného obsahu, a také o formě a způsobu doručení vyplněného formuláře „Oznámení o plnění povinného podílu osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců“ Úřadu práce.

3. K čl. III - bodům 1. (navrhované zrušení § 39 odst. 6 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „ZP“) a 2. (vazba na § 363 ZP):

SP ČR s navrhovanou úpravou zásadně nesouhlasí.

Možnost řetězení pracovních poměrů na dobu určitou vyplývá ze zvláštní povahy agenturního zaměstnávání: nemá-li v daném okamžiku agentura konkrétní „zakázku“ na přidělení zaměstnance k určitému uživateli, nemá zásadně možnost zaměstnance dále zaměstnávat. Navrhované zrušení výjimky ze zákazu řetězení jde tedy zcela proti podstatě fungování agenturního dočasného přidělování. Kromě této praktické stránky věci je nutné brát v úvahu i speciální úpravu limitující délku dočasného přidělení v § 309 odst. 6 ZP (obecný limit 12 měsíců dočasného přidělení k témuž uživateli, s omezenými výjimkami). Zachování výjimky uvedené v § 39 odst. 6 ZP je zcela na místě.

Předkladatel se domnívá, že zrušení výjimky ze zákazu řetězení by motivovalo uživatele k přijímání agenturních zaměstnanců do pracovního poměru jako zaměstnanců kmenových. Obdobně jako u kvót se SP ČR obává, že by faktickým důsledkem navrhovaného opatření bylo zásadní omezení trhu agenturního zaměstnávání s dopadem zejména na sezónní práce, příležitosti pro kvalifikované pracovníky v důchodu a další rizikové skupiny (studenti, rodiče pečující o svěřené dítě, handicapovaní apod.).

Nelze pominout, že uživatelé často využívají možnosti dočasného přidělení agenturních zaměstnanců jako předstupně pro následné zaměstnání dotyčného pracovníka jako svého kmenového zaměstnance (jedním z důvodů je pro mnohé profese/pozice nedostatečně dlouhá zkušební doba upravená zákoníkem práce). Pokud by byla zrušena výjimka podle § 39 odst. 6 ZP, je velmi pravděpodobné, že by tito uživatelé začali odmítat dočasné přidělení takových agenturních zaměstnanců, kteří již předtím byli dvakrát (popř. i jednou) dočasně přidělení k jakémukoliv jinému uživateli. V případě vyčerpání zákonného limitu (tzv. „3x a dost“) by pak i toto navrhované opatření velmi pravděpodobně vedlo namísto kultivace regulovaného legálního trhu k sofistikovaným postupům a praktikám pracovního uplatnění těchto agenturních zaměstnanců mimo regulovaný trh.

Navrhovaná úprava je rozporná i z hlediska konstrukce celého ustanovení § 39 ZP. Nelze dále opomíjet ustanovení § 39 odst. 5 ZP (nevyvratitelná právní domněnka při porušení pravidel pro sjednávání pracovního poměru na dobu určitou, že se jedná o pracovní poměr na dobu neurčitou). Jak už uvedeno výše, agentura práce jako zaměstnavatel zásadně nemá možnost dočasně přidělené zaměstnance zaměstnávat na dobu neurčitou. Pokud by naopak takto vznikal pracovní poměr na dobu neurčitou k uživateli, bylo by to zjevně protiústavní, neboť on není smluvní stranou základního pracovněprávního vztahu.

Předkladatel v důvodové zprávě tvrdí, že navrhované zrušení § 39 odst. 6 ZP je plně v souladu s čl. 5 odst. 5 Směrnice („*Členské státy přijmou vhodná opatření v souladu s vnitrostátním právem s cílem zamezit nesprávnému používání tohoto článku a zejména zamezit opakujícím se přidělením, jejichž cílem je obejít ustanovení této Směrnice.*“). Podle názoru SP ČR takový výklad čl. 5 Směrnice není na místě. Základním účelem celé směrnice je „*zajistit ochranu zaměstnanců agentur práce a zlepšit kvalitu agenturního zaměstnávání*“ (čl. 2 Směrnice) především prostřednictvím zajištění rovného zacházení mezi kmenovými a agenturními zaměstnanci podle čl. 5 Směrnice, přičemž ustanovení odstavců 2 až 4 článku 5 Směrnice upravují přípustné odchylky od této zásady ve smyslu úpravy méně výhodných podmínek¹¹ pro agenturní zaměstnance. Cílem je tedy zrovnoprávnit agenturní zaměstnance s kmenovými.

Čl. 5 odst. 5 Směrnice je potřeba vykládat právě v tomto kontextu, tj. že členské státy mohou přijmout opatření k zamezení opakujícím se přidělením, pokud by opakovaná přidělení byla sjednávána např. za účelem poskytnutí horších mzdových podmínek agenturním zaměstnancům (v některých členských státech je ve smyslu čl. 5 odst. 4 Směrnice přípustné aplikovat rovné zacházení až po uplynutí určité doby – např. ve Velké Británii po 12 týdnech od počátku dočasného přidělení¹², tj. opakované sjednávání pracovních poměrů na dobu určitou kratší 12 týdnů by bez dalších opatření vedlo k tomu, že by se zásada rovného zacházení na tyto dočasně přidělené zaměstnance vůbec neuplatnila). To však není případ České republiky - zásadu rovného zacházení upravuje § 309 odst. 5 ZP obecně od počátku dočasného přidělení.

Naopak je na místě připomenout čl. 6 odst. 1 Směrnice (promítnutý do § 279 odst. 3 ZP), která na podporu zabezpečení trvalého zaměstnání pro dočasně přidělené zaměstnance ukládá uživatelům, aby zaměstnanci agentur práce byli „*informováni o všech volných pracovních místech u uživatele, aby měli stejnou možnost jako ostatní zaměstnanci tohoto uživatele najít trvalé zaměstnání*“.

Závěrem SP ČR upozorňuje, že materiál předkladatele neuvádí žádné statistiky četnosti případů ani sektorů a profesí, v nichž by k neúměrnému řetězení mělo docházet, a zpochybňuje dobrovolnost zapojení zaměstnanců, přitom podle informací dostupných APPS má právě zaměstnanec často na tomto postupu zájem. Důkladný rozbor výskytů neúměrného zřetězování, včetně zkoumání dobrovolnosti zapojení zaměstnanců, považuje SP ČR za nutný předpoklad jakéhokoliv případného zásahu.

4. K čl. IV - bodům 2. a 4. (navrhovaná nová ustanovení § 11a a §24a zákona č. 251/2005 Sb., o inspekcí práce, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „ZoIP“):

SP ČR s těmito navrhovanými doplněními zásadně nesouhlasí.

¹¹ Pojem podmínky, tj. základní pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání, zahrnuje odměňování, délku pracovní doby, práce přesčas, přestávky, doby odpočinku, noční práce, dovolených a státních svátků – srovnej čl. 3 odst. 1 písm. f) Směrnice.

¹² Srovnej Zprávu EK Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů ze dne 21.3.2014 o používání směrnice 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání (COM(2014)176 final), str. 8.

Předkladatel neuvádí, na základě jakých poznatků vznikla potřeba specifické regulace těchto přestupků a správních deliktů v rámci zákona o inspekci práce. Doplněním nových skutkových podstat přestupků a správních deliktů do ZoIP předkladatel pomíjí, že základním účelem opatření případně přijímaných zaměstnavatelem ve smyslu § 316 odst. 2 nebo 3 ZP je ochrana jeho majetku včetně obchodního tajemství. Problematika kolize takových opatření s ochranou soukromí zaměstnanců před neoprávněným zpracováním jejich osobních údajů je dostatečně řešena v rámci zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů („ZOOÚ“), a tedy v kontrolní a sankční působnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů, který má navíc v této oblasti již propracovanou metodiku a dostatečné zkušenosti. V této souvislosti SP ČR připomíná mj. zásadu proporcionality, podle níž musejí být oprávnění zaměstnance v rovnováze s legitimními oprávněními a zájmy zaměstnavatele.

SP ČR dále považuje za legislativně nesprávné, aby se takovýmto kazuistickým způsobem, bez koncepčního řešení, novelizoval ZoIP (obdobně nedávný návrh novely zákona č. 309/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ukazuje-li se, že stávající právní úprava většinou obecněji vymezených skutkových podstat a správních deliktů je nevyhovující, je na místě provést komplexní revizi právní úpravy, ale je nepřijatelné, aby se v daném případě k jednomu ustanovení § 316 ZP přiřadily v podstatě bez jakéhokoli odůvodnění tři skutkové podstaty správních deliktů a přestupků. Právní úprava se pak stává nepřehlednou a zmatečnou.

C) Doporučující připomínky k jednotlivým novelizačním bodům v čl. I a II návrhu

5. K bodu 1. (vypuštění odkazu na § 14 odst. 3 písm. b) z § 60 odst. 1 zákona):

SP ČR se domnívá, že by mělo být vypuštěno i slovo „podle“.

6. K bodu 3. (doplnění § 60 odst. 2 zákona) a souvisejícím bodům 8. (doplnění § 61 odst. 2 písm. c) zákona) a 9. (doplnění § 61 odst. 4 písm. c) zákona):

SP ČR upozorňuje, že v navrhovaném znění může mít nově doplněná podmínka předložení čestného prohlášení za následek i nechtěné dočasné znemožnění výkonu funkce odpovědného zástupce např. osobě, která v posledních třech letech ukončila působení jako odpovědný zástupce agentury práce a této agentuře po odchodu odpovědného zástupce následně bylo odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání zcela bez souvislosti s působením odpovědného zástupce (např. i proto, že agentura neustanovila nového odpovědného zástupce a proto přestala splňovat podmínky pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání). SP ČR dává ke zvážení obdobnou konstrukci jako v § 11 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ŽZ“), tj. že odpovědným zástupcem podnikatele nemůže být ten, u koho trvají tzv. překážky provozování živnosti podle § 8 ŽZ¹³. Jednou z takových překážek je i působení dané osoby jako člena statutárního orgánu podnikatele v době, kdy nastaly nebo trvaly skutečnosti, které vedly ke zrušení živnostenského oprávnění tohoto podnikatele z důvodu závažného porušení podmínek živnostenského podnikání, přičemž daná osoba neprokáže, že vynaložila veškeré úsilí,

¹³ Popř. dosud neuplynula stanovená doba od zrušení jeho živnostenského oprávnění pro závažné porušení podmínek živnostenského podnikání.

které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti, které vedlo ke zrušení živnostenského oprávnění, zabránila.

7. K bodu 5. (doplnění § 60 odst. 10 zákona):

SP ČR chápe cíl navrhované úpravy. Navrhovaná vazba odpovědného zástupce k agentuře práce ve formě pracovního poměru nepřebírá princip obecně platný např. u živnostenského podnikání, tj. že odpovědným zástupcem právnické osoby je zásadně její statutární orgán/člen statutárního orgánu, a teprve pro případ, že nesplňuje tzv. zvláštní podmínky provozování živnosti (v tomto případě odbornou způsobilost podle § 60 odst. 8 zákona), ustanoví právnická osoba odpovědným zástupcem jinou osobu – viz § 11 odst. 4 písm. b) ŽZ. Výkladová stanoviska k nové právní úpravě obchodních korporací se sice různí, převažuje však výklad, že statutární orgán obchodní korporace nebo její člen zásadně nemůže být v pracovněprávním vztahu k této obchodní korporaci¹⁴ a tedy by nemohl být odpovědným zástupcem agentury práce. Pro takové omezení není podle názoru SP ČR dán žádný důvod.

8. K bodu 6. (doplnění odstavce 13 do § 60 zákona):

Ve větě „komise je složena ze zaměstnanců Úřadu práce, ministerstva a dalších odborníků z praxe“ SP ČR doporučuje nahradit čárku mezi „Úřadu práce“ a „ministerstva“ spojkou „a“, neboť slovo „zaměstnanců“ se má vztahovat i k (zaměstnancům) Ministerstva práce a sociálních věcí a naopak dalšími odborníky z praxe předkladatel zřejmě nemyslí zaměstnance Úřadu práce nebo MPSV.

9. K bodu 7. (nový § 60b zákona):

SP ČR upozorňuje na riziko protiústavnosti zavedení kauce v této výši a zejména na dobu neurčitou (srovnej nálezný pléna Ústavního soudu Pl. ÚS 44/13 ze dne 13.5.2014, publikovaný ve Sbírce zákonů ČR pod č. 130/2014 Sb.). Dále návrh žádným způsobem neupravuje podmínky vrácení kauce.

SP ČR navrhuje zejména, aby složení kauce bylo vázáno pouze na „první“ povolení ke zprostředkování zaměstnání ve smyslu nově navrhovaného znění § 62 odst. 3 zákona a kauce byla tedy nejpozději po uplynutí doby trvání tohoto „prvního“ povolení vrácena.

V této souvislosti SP ČR doporučuje také:

- doplnit úpravu § 63 zákona o „neúčinnost“ případné žádosti o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání v případě, že již běží ve vztahu k žadateli řízení, které by mohlo vést k odejmutí povolení z jiného důvodu popř. pokud byly kontrolní činnosti příslušných orgánů státní správy zjištěny nedostatky a dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

¹⁴ Výjimku tvoří pracovní pozice nesouvisející s obchodním vedením a řízením korporace, což u odpovědného zástupce zjevně není splněno – viz právě § 11 odst. 4 písm. b) ŽZ.

- upravit přechodná ustanovení v čl. II – podle stávajícího návrhu žadatelé, kteří podají žádost o vydání povolení před účinností novely ve smyslu čl. II odst. 1, nebudou muset skládat kauci až do uplynutí doby platnosti povolení vydaného po účinnosti novely (řízení se dokončí podle dosavadních předpisů a podle odst. 2 čl. II mají kauci skládat pouze ti držitelé povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b), kterým bylo povolení vydáno před účinností novely), v případě navrhovaného vracení kauce pak nebudou tyto subjekty muset kauci skládat vůbec.

10. K bodu 10. (změna § 62 odst. 3 zákona):

Přestože laické chápání výrazu „opakované povolení“ může být jasné, doporučuje SP ČR zpřesnit jeho legislativní vymezení, např. včetně určení, zda má jít o povolení s dobou platnosti bezprostředně navazující na uplynutí doby platnosti onoho „prvního“ povolení nebo jak dlouhý může být časový odstup, popř. doplnění slovního spojení *„nebylo-li povolení ke zprostředkování zaměstnání vydané podle věty první odejmuto ani nezaniklo před podáním žádosti o vydání opakovaného povolení.“* ve vazbě na § 63 odst. 4 zákona.

V této souvislosti dává SP ČR dále ke zvážení zavedení lhůty pro podání žádosti o toto „opakované povolení“ a navazující fikce platnosti dosavadního povolení v případě, že generální ředitelství Úřadu práce o včas podané žádosti nerozhodne do uplynutí platnosti původního povolení.

V neposlední řadě SP ČR doporučuje nahradit gramaticky nesprávné „kdy“ vztahným zájmenem „které“ (popř. „jenž“): *„/.../povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b), které se vydává na dobu neurčitou.“*

11. K bodům 11. – 17. návrhu (změny v § 63 zákona):

Stávající úprava odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je relativně kusá. SP ČR se obává, aby nově navržené výslovné odlišení situací, kdy generální ředitelství Úřadu práce povolení odejme (§ 63 odst. 2 zákona) a kdy povolení může odejmout (nově navrhovaný § 63 odst. 3 zákona) nemělo za následek neúměrné zpřísnění stávajícího výkladu § 63 odst. 2 zákona.

Zejména pokud by byly zavedeny navrhované propadné kauce, považuje SP ČR za důležité, aby byly podrobněji upraveny podmínky, za kterých k odejmutí povolení může dojít (chybí obdoba § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů ve vztahu k fyzickým osobám a § 141 zákona ve vztahu k právnickým osobám, tj. že se v řízení o odejmutí povolení přihlédně mj. k závažnosti porušení, zejména ke způsobu, následkům a okolnostem porušení, popř. i zda jde o opakované porušení).

Za vhodnější proto SP ČR považuje, aby namísto navrhovaného přesunu stávajícího důvodu odejmutí povolení podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona (tj. pro porušení povinností podle § 308 nebo § 309 zákoníku práce) do samostatného odstavce 3, bylo

změněno návrh § 63 odst. 2 zákona na „může odejmout“, za současného doplnění § 63 odst. 4 zákona o obdobné použití výše uvedených kritérií v řízení o odnětí povolení. Alternativně je možno kvalifikovat přímo jednotlivé „skutkové podstaty“ vedoucí k odejmutí povolení v písm. c) a e) doplněním kvalifikace porušení jako závažného nebo opakovaného méně závažného, za které byla opakovaně pravomocně udělena pokuta apod.

12. K Čl. II – přechodná ustanovení:

Lhůta v odstavci 2. čl. II návrhu ani jeho znění nejsou dostatečně provázány na konkrétní formulaci navrhovaného ustanovení § 60b. Použití pojmu „finanční způsobilost“ v navrhovaném znění čl. II odst. 2¹⁵ se nejeví jako vhodné - ustanovení §60 – §60b upravující podmínky pro vydání povolení tento pojem neobsahují. Není proto zcela jasné, že povinností prokázat finanční způsobilost se zřejmě míní povinnost složit kauci. Podle ustanovení § 60b má žadatel kauci složit na výzvu generálního ředitelství Úřadu práce, odst. 2 čl. II stanoví objektivní lhůtu 3 měsíců od účinnosti zákona. Má tedy stávající držitel povolení ke zprostředkování zaměstnání podle §14 odst. 1 písm. b) čekat než mu přijde výzva generálního ředitelství Úřadu práce ke složení kauce nebo ji má složit z vlastní iniciativy? Pokud výzva do 3 měsíců od účinnosti zákona nepřijde, povolení držiteli automaticky zanikne(!).

D) Doporučující připomínka k čl. VII návrhu (novelizace zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění pozdějších předpisů; pro účely této části D) dále jen „zákon“):

13. K bodu 2. (nové znění § 4 odst. 4 zákona):

Podle názoru SP ČR je druhá věta vnitřně rozporná. První věta ustanovení hovoří o tom, že Úřad práce ČR vyvěsí stanovené informace na úřední desce. Podle druhé věty má Ministerstvo práce a sociálních věcí tyto informace zveřejnit „na svých internetových stránkách“ postupem uvedeným v první větě (tj. vyvěšením na úřední desce). SP ČR doporučuje odkaz ve druhé větě upravit.

Kontaktními osobami pro vypořádání připomínek jsou JUDr. Jitka Hejduková (jhejdukova@sprc.cz) a Mgr. Renáta Zbranková (rzbrankova@sprc.cz).

V Praze dne 9.6.2015

¹⁵ A dále v navrhované novele zákona o správních poplatcích.