

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Diplomová práce

Právní úprava zprostředkování zaměstnání

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

Právní úprava zprostředkování zaměstnání

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Studijní program: M6085 Právo a právní věda

Vedoucí práce: Bc. et Mgr. Ilona Kostadinovová (Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení)

Lukáš Kaluža

Plzeň 2013

Prohlášení:

Autor práce prohlašuje, že diplomovou práci *Právní úprava zprostředkování zaměstnání* napsal sám a výhradně za použití uvedených pramenů.

V Ostravě, 24. 3. 2013

Lukáš Kaluža

Obsah

1. Úvod.....	4
2. Právní úprava týkající se problematiky zprostředkování zaměstnání Úřadem práce ČR a agenturami práce.....	5
3. Změny úpravy některých institutů.....	25
4. Právní úprava v EU.....	46
5. Závěr a úvahy de lege ferenda.....	53
Resumé.....	59

1. Úvod

Tato práce si klade za cíl postihnout problematiku zprostředkovávání zaměstnání dle tuzemského právního řádu a měla by sloužit jako prostředek nahlédnutí na vývoj právní úpravy v této oblasti s ohledem na rozsáhlý novelizační proces probíhající od roku 2011. Důraz je kladen na popis vybraných institutů z oblasti zprostředkování zaměstnání, na analýzu této úpravy a úvahy nad možnými změnami či doplňky.

Práce strukturována jako vymezení stavu právní úpravy dle v současné době účinné právní úpravy, následované srovnáním s legislativou bezprostředně současné úpravě předcházející. Hlavní zaměření je vedeno směrem ke kvalitativnímu rozměru věci a vystižení podstaty rozdílů mezi současnou a předchozí úpravou, s většinovým zaměřením na důsledky novelizace v sociální oblasti a na potenciální uchazeče o zprostředkování zaměstnání. Následuje obecný pohled na právní úpravu vybraných institutů na úrovni práva Evropské unie.

Další část práce je věnován úvahám *de lege ferenda* plynoucích z analýzy a zhodnocení právní úpravy provedených v předchozích částech práce s cílem poukázat na to, co by dle názoru autora mělo být změněno směrem k vytvoření takové úpravy, která bude funkční, efektivní, srozumitelná a spravedlivá. Konečně závěr práce obsahuje ohlédnutí za předchozím obsahem a vyhodnocení, nakolik se podařilo dosáhnout stanovených cílů.

Na konec úvodu krátká poznámka ohledně drobné změny ve stanovené osnově práce. Vzhledem ke způsobu, jakým je práce napsána a koncipována, přišlo autorovi práce vhodnější spojit body Úvahy *de lege ferenda* a Závěr do jednoho bodu pod společným označením Závěr a úvahy *de lege ferenda*, neboť shrnutí průběhu a závěrečné podoby práce vzhledem k jejímu obsahu do velké míry souvisí s možnými východisky pro návrhy, nebo lépe řečeno obecněji zaměřenými úvahami nad budoucí podobou právní úpravy zprostředkování zaměstnání.

2. Právní úprava týkající se problematiky zprostředkování zaměstnání Úřadem práce ČR a agenturami práce

2.1 Pojem zprostředkování zaměstnání

Definici pojmu zprostředkování zaměstnání vymezuje § 14 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Zákonnou definici lze roztřídit na zprostředkování zaměstnání Úřadem práce ČR (dále jen „ÚP“), zprostředkování agenturního zaměstnávání a poradenskou a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí. Činnost ÚP spočívá ve vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o ni uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly. Agenturní zaměstnávání je vymezeno jako zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení a případ, kdy je do ČR za účelem výkonu práce vyslán cizinec zahraničním zaměstnavatelem na základě smlouvy s českou fyzickou nebo právnickou osobou, přičemž obsahem této smlouvy je pronájem pracovní síly. Konkrétními subjekty zprostředkovávajícími zaměstnání jsou krajské pobočky ÚP a agentury práce, které zákon vymezuje jako právnické nebo fyzické osoby mající povolení k příslušné formě zprostředkovávání zaměstnání.¹

Podle § 14 odst. 5 zákona o zaměstnanosti platí, že krajské pobočky ÚP mohou vykonávat činnost jen podle § 14 odst. 1 písm. a) a c), tedy nabízet práci uchazečům a zároveň nabízet uchazeče o práci zaměstnavatelům a poradenskou a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí, zatímco agentury práce i podle písm. b). Z toho vyplývá, že agentury mohou vykonávat zprostředkovatelskou činnost jinak příslušící ÚP – v takovém případě s ÚP spolupracují na řešení situace na trhu práce nebo mohou o této zprostředkovatelské činnosti uzavřít s ÚP dohodu na základě § 119a zákona o zaměstnanosti.² V takovém případě se jedná o takzvané sdílené zprostředkování, jenž je jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti (viz níže).

¹ § 14 odst. 1, 2, 3, 5 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

² § 14 odst. 6 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

2.2 Úřad práce ČR

Právní úprava Úřadu práce České republiky je zakotvena v zákoně č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o ÚP“), a dále v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

Úřad práce české republiky (dále jen „ÚP“) je správním úřadem s celostátní působností a jeho nadřízeným správním úřadem je Ministerstvo práce a sociálních věcí. Sídlem ÚP je hlavní město Praha a v jeho rámci působí generální ředitelství a krajské pobočky s územními obvody shodnými s úpravou podle § 3 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu – existuje tedy sedm poboček (v Praze, Českých Budějovicích, Plzni, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Brně a Ostravě).³ Bývalé úřady práce upravené podle zákona o zaměstnanosti jsou nyní podle nové úpravy považovány za kontaktní pracoviště krajských poboček ÚP.⁴

ÚP má svou zákonem stanovenou působnost obsaženu v § 4 zákona o ÚP a jedná se o následující agendu: (a) plnění úkolů v oblasti zaměstnanosti, (b) ochrany zaměstnanců při pracovní neschopnosti zaměstnavatele, (c) státní sociální podpory, (d) dávek pro osoby se zdravotním postižením, (e) příspěvku na péči a inspekce poskytování sociálních služeb, (f) pomoci v hmotné nouzi, (g) inspekce poskytování sociálně právní ochrany a (h) dávek pěstounské péče v rozsahu dalších uvedených zákonů týkající se té které oblasti působnosti.⁵

Působnost ÚP je tedy vymezena vcelku široce a je důsledkem novelizace právních předpisů z oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, tzv. sociální reformy provedené v průběhu roku 2011 Ministerstvem práce a sociálních věcí. Úřad práce nyní slouží nejen jako místo určené uchazečům o zaměstnání při jejich snaze najít vhodné uplatnění na trhu práce, ale též přebírá některé činnosti dříve vyhrazené jiným správním orgánům – zejména o činnosti spojené s poskytováním sociálního zabezpečení – konkrétně se jedná o „*agendu*

3 § 2 odst. 1, 2 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, v platném znění

4 § 6 odst. 3 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, v platném znění

5 § 4 odst. 1 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, v platném znění

dávek podpory v hmotné nouzi a dávek sociální péče pro těžce zdravotně postižené občany a příspěvku na péči.“⁶ Širší pojednání o změnách v úpravě ÚP viz kapitola 3.

Úřadu práce, resp. jeho krajským pobočkám, je dále svěřena agenda podpor v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci, přičemž úprava těchto institutů je upravena v Části II., Hlavě III. zákona o nezaměstnanosti. Podrobněji v subkapitole 2.6.

6 ŠUBRT, B., BUKOVJAN, P.: *Přehled přijímaných změn v zákoníku práce, zákoně o zaměstnanosti a dalších souvisejících zákonech*. Práce a mzda. 2011, 10/2011. Dostupné z: http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d35130v44819-prehled-prijimanych-zmen-v-zakoniku-prace-zakone-o-zame/?search_query=%24source%3D3&order_by=&order_dir=&type=&search_results_page=1 (k 16. 2. 2013)

2.3 Zprostředování zaměstnání krajskými pobočkami ÚP

Dle nové právní úpravy zákona o zaměstnanosti, účinné od 1. 4. 2011, jsou hlavními subjekty zprostředkovávající zaměstnání krajské pobočky ÚP, jak vyplývá z Části II. Hlavy druhé, §§ 18-38 tohoto zákona.

Základní, uvozující ustanovení obsahuje § 18 zákona o zaměstnanosti – plyne z něj, že krajské pobočky zprostředkovávají zaměstnání na celém území České republiky a také v zahraničí, resp. ze zahraničí do tuzemska, je-li to v souladu s vyhlášenou a ratifikovanou mezinárodní smlouvou, kterou je česká republika vázána, přičemž k naplnění takového právního vztahu je zapotřebí ještě souhlas uchazeče o zaměstnání.⁷ Mezinárodní prvek je ještě posílen ustanovením § 18 odst. 2, který stanovuje, že krajské pobočky se mají při své činnosti v oblasti zprostředkování zaměstnání řídit právními předpisy Evropské unie upravujících volný pohyb osob.⁸ ⁹ Zprostředkování ze strany krajských poboček je také vždy bezplatné.¹⁰

2.3.1 Práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání

Předně k vymezení pojmu uchazeč o zaměstnání – jedná se o fyzickou osobu, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku úřadu práce, v jejímž správním obvodu má bydliště a splňuje zákonem stanovené podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.¹¹ Než dojde k zařazení do evidence uchazečů, je fyzická osoba u krajské pobočky vedena jako zájemce o zaměstnání. Jako zájemce je zákonem vymezena fyzická osoba, která má zájem o zprostředkování zaměstnání a za tím účelem požádá o zařazení do evidence zájemců o zaměstnání kteroukoliv krajskou pobočku ÚP na území České republiky. Uchazečem se pak zájemce stane podáním žádosti o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání nebo v případě, že krajské pobočce ÚP

7 § 18 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

8 § 18 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

9 Přítomost a znění tohoto ustanovení jsou důsledkem rozhodovací činnosti Evropské komise, konkrétně Rozhodnutí Komise ze dne 23. prosince 2003, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 (31968R1612) o vyřizování nabídek volných pracovních míst a žádostí o zaměstnání.

10 § 18 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

11 *Základní práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání a zájemce o zaměstnání*. 2013. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/sz/obcane/pravpov_uch (k 16. 2 2013)

neposkytuje dostatečnou součinnost či její činnost maří.¹²

Uchazeč o zaměstnání má vůči krajské pobočce ÚP celou řadu práv. Nejvýznamnějším je právo požadovat zprostředkování vhodného zaměstnání. Zákon obsahuje poměrně obsáhlé vymezení tohoto pojmu; rozumí se jím zaměstnání (a) zakládající povinnost platit důchodové a sociální pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,¹³ dále (b) zaměstnání, v němž pracovní doba dosahuje alespoň 80% stanovené týdenní pracovní doby, (c) zaměstnání sjednané na dobu neurčitou nebo dobu určitou v délce alespoň tří měsíců a (d) které bere v potaz zdravotní způsobilost uchazeče a dále pokud možno kvalifikaci, bydliště a dopravní dostupnost zaměstnání pro uchazeče. Pokud je uchazeč v evidenci uchazečů o zaměstnání již jeden rok či déle, postačí pro posouzení potenciálního zaměstnání jako vhodného pro daného uchazeče splnění podmínek podle bodů (a), (b) a (d) nebo pokud mu bude garantována alespoň 50% týdenní pracovní doba, (a), (c) a (d).¹⁴

Kromě práva na zprostředkování zaměstnání má uchazeč právo například na podporu v nezaměstnanosti za splnění zákonem stanovených podmínek (viz níže), zvýšenou péčí při zprostředkování zaměstnání, pokud takovou potřebuje, a právo na pracovní rehabilitaci, pokud se jedná o uchazeče se zdravotním postižením.¹⁵

Zvýšená péče při zprostředkování zaměstnání náleží těm uchazečům, kteří ji pro svůj zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo z jiných vážných důvodů potřebují.¹⁶ Podle úpravy platné před 1. lednem 2012 existoval v zákoně o zaměstnanosti demonstrativní výčet těch skupin uchazečů, kteří tuto skupinu tvoří. Jednalo se zejména o fyzické osoby se zdravotním postižením, fyzické osoby do dvaceti let věku, matky do devátého měsíce po porodu nebo těhotné ženy, fyzické osoby propuštěné z výkonu trestu nebo zabezpečovací detence nebo fyzické

12 § 22 odst. 1, 2, 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

13 Povinnosti zaměstnanců a zaměstnavatelů plynoucí ze zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

14 § 20 odst. 1, 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

15 *Základní práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání a zájemce o zaměstnání*. 2013. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/sz/obcane/pravpov_uch (k 16. 2. 2013)

16 § 33 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

osoby, které jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 5 měsíců.¹⁷ V nové úpravě účinné od 1. ledna 2012 již tento výčet chybí. Není úplně jasné, proč se zákonodárce rozhodl tuto část zákona při novelizačním procesu zrušit a nahradit ji víceméně vágním výčtem, byť obdobně vymezeným jako v úpravě předchozí, nicméně lze předpokládat, že v praxi bude předchozí úprava do rozhodování krajských poboček ÚP promítnuta a jako uchazeči způsobí pro poskytnutí zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání budou posuzovány více či méně shodné skupiny obyvatel.

Uchazeč má ale vůči krajské pobočce ÚP také povinnosti. Zejména jí musí poskytnout potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání, sdělit údaje o svém zdravotním stavu tak, aby krajská pobočka mohla splnit svou povinnost – uchazečovo právo – zprostředkovat mu zaměstnání vhodné nebo oznámit krajské pobočce ve lhůtě osmi dní skutečnost rozhodnou pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání v souladu se svou dříve podanou žádostí o zařazení do této evidence, důvody nedostavení se na krajskou pobočku nebo změnu bydliště.¹⁸

2.3.2 Evidence uchazečů o zaměstnání

Evidence uchazečů o zaměstnání je systém tvořící základní východisko pro zprostředkovatelskou činnost krajských poboček ÚP. Jejím účelem je kolekce údajů o jednotlivých uchazečích o zaměstnání k tomu, aby tak mohlo dojít ke zprostředkování vhodného zaměstnání. Evidence slouží také ke statistickým účelům, zejména co se týče vyhodnocování míry nezaměstnanosti nebo zájmu o rekvalifikační kurzy.

Uchazeč se do evidence může zařadit podáním písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání. Tato žádost je určena místně příslušné krajské pobočce ÚP a má tyto náležitosti: (a) identifikační údaje uchazeče o zaměstnání

17 BIČÁKOVÁ, O.: *Nové formy zprostředkování zaměstnání - sdílené zprostředkování zaměstnání*. Práce a mzda. 2011, 10/2011. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d35153v44842p1-nove-formy-zprostredkovani-zamestnani-sdilene-zprostred/> (k 17. 2. 2013)

18 *Základní práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání a zájemce o zaměstnání*. 2013. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/sz/obcane/pravpov_uch (k 17. 2. 2013)

a souhlas s jejich zpracováním, (b) údaje o jeho kvalifikaci, získaných pracovních zkušenostech, zájmu o určitá zaměstnání, zdravotních omezeních a (c) údaje, které uchazeče o zaměstnání omezují v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání.¹⁹ Evidence v souladu se svým účelem obsahuje údaje, které jednotliví uchazeči uvedli ve svých žádostech o zprostředkování zaměstnání, u každého uchazeče zvlášť údaje o průběhu zprostředkovacího procesu za účelem kontroly plnění stanovených povinností, součinnosti uchazeče, údaje o poskytování služeb v rámci aktivní politiky zaměstnanosti²⁰ a pracovní rehabilitaci.²¹

Uchazeč může svou místně příslušnou krajskou pobočku požádat, pokud k tomu má vážné důvody, aby zahájila spolupráci s krajskou pobočkou, do jejíž místní příslušnosti spadá místo skutečného pobytu uchazeče, přičemž cílem této spolupráce je efektivnější postup při nalézání vhodného zaměstnání. V případě, že se taková dohoda o takové spolupráci neuskuteční, rozhodne generální ředitelství ÚP o tom, která krajská pobočka bude uchazeči zaměstnání zprostředkovávat a vykonávat vůči němu jiné činnosti na základě zákona o zaměstnanosti.²²

2.3.2.1 Ukončení a vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

Existují dva instituty, jejichž důsledkem je fakt, že uchazeč již v evidenci uchazečů není nadále veden. Jedná se o ukončení vedení v evidenci a vyřazení. Rozdíl mezi těmito instituty je, že zatímco ukončení je spojeno s určitou právní událostí, vyřazení znamená konstitutivní rozhodnutí krajské pobočky o tom, že uchazeč již nadále v evidenci uchazečů nebude zařazen.

Ukončení zařazení v evidenci je spojeno s některými z následujících událostí: u uchazeče nastala některá z okolností bránící zařazení či vedení v evidenci podle § 25 zákona o zaměstnanosti²³, doručení žádosti uchazeče

19 § 26 odst. 1, 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

20 O aktivní politice zaměstnanosti viz subkapitulu 2.6.2.

21 § 27 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

22 § 28 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

23 Toto ustanovení obsahuje celou řadu skutečností bránících ve vedení v evidenci nebo v zařazení do ní; námátkou skutečností bránící v zařazení je podle odstavce druhého tohoto ustanovení uznání fyzické osoby dočasně nechopnou práce nebo výkon trestu odnětí svobody, vazby nebo zabezpečovací detence.

o vyřazení z evidence, nástupem do výkonu trestu odnětí svobody nebo zabezpečovací detence nebo úmrtím nebo prohlášením za mrtvého.²⁴

Důvodů pro vyřazení z evidence je mnoho a souvisejí s nejrůznějším porušením povinností ze strany uchazeče. Poměrně přísný důvod stanovuje § 30 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti, kdy z evidence je vyřazen ten uchazeč, který odmítne nastoupit bez vážného důvodu do vhodného zaměstnání.²⁵ Jedná se o poměrně razantní sankci, tím spíše, když krajská pobočka podle díkce zákona nemá možnost v případě naplnění této podmínky stanoveným způsobem nekonat. Jde o jedno z několika ustanovení majících za úkol zpřísnit podmínky pro ty uchazeče, kteří se nástupu do zaměstnání vyhýbají a v jejich odmítnutí nabízeného místa je spatřována snaha především užívat výhody plynoucí z vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Otázkou ovšem je, nakolik je takový problém reálný a jestli tím spíše nedochází k bezděčnému zhoršení podmínek pro ty z uchazečů, kteří o práci jeví skutečný zájem.

Některé další bez vážného důvodu nastalé skutečnosti na straně uchazeče vedoucí k vyřazení z evidence jsou např. bezdůvodné maření součinnosti s krajskou pobočkou, odmítnutí podrobit se zdravotnímu nebo psychologickému vyšetření nebo odmítnutí či neúčast na rekvalifikačním kurzu.²⁶

Přísnějšími podmínkami pro vyřazení z evidence, tedy nepožadování vážného důvodu k určité skutečnosti na straně uchazeče, jsou podle zákona např. fakt, že uchazeč o zaměstnání není podle lékařského posudku schopen plnit povinnost součinnosti s krajskou pobočkou při zprostředkování zaměstnání, uchazeč o zaměstnání zrušil svůj souhlas se zpracováním osobních údajů nebo uchazeč o zaměstnání vykonává nelegální práci.²⁷ Zastavme se nyní právě u pojmu nelegální práce.

24 § 29 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

25 § 30 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

26 § 30 odst. 2 písm. b), e), f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

27 § 30 odst. 1 písm. c), d), e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

2.3.3 Nelegální práce

Zákonnou definici pojmu nelegální práce obsahuje výkladové ustanovení zákona o zaměstnanosti v § 5 písm. e). Jedná se o případ výkonu závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah²⁸, případ výkonu práce fyzickou osobou-cizincem v rozporu s pracovním povolením nebo bez tohoto povolení nebo pokud tato osoba nemá povolení k pobytu v České republice.²⁹

Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu je za případ podle bodu 2, tedy nelegální práce ve smyslu výkonu práce v rozporu či bez potřebného povolení, možné považovat „*takovou práci, kterou cizinec, jenž nedisponuje příslušným povolením, vykonává soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu.*“³⁰ Podmínka soustavnosti, jak upozorňují autoři článku obsahujícího citovaný rozsudek, není definičním znakem závislé práce ani podle úpravy zákoníku práce účinné do konce roku 2011, ani podle právní úpravy nové.³¹

Nejvyšší správní soud však svůj názor opírá jednak o ustanovení § 89 zákona o nezaměstnanosti, přičemž ve zmiňovaném rozhodnutí zmiňuje jeho obsah („*cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván jen tehdy, má-li platné povolení k zaměstnání a platné povolení k pobytu na území České republiky*“)³², a dále o článek vedoucího oddělení správního řízení Ministerstva práce a sociálních věcí, ze kterého cituje pasáž týkající se formálních charakteristik rozhodnutí

28 Pod tímto pojmem je třeba rozumět pracovní poměr, dohodu o pracovní činnosti a dohodu o provedení práce.

29 § 5 písm. e) bod 1, 2, 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

30 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120. In ST'ÁDNÍK, J., KIELER, P.: *Nejvyšší správní soud – nelegální práce a koncentrace řízení*. Práce a mzda. 2012, 7/2012. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d39004v48986-nejvyssi-spravni-soud-nelegalni-prace-a-koncentrace-rize/> (k 17. 2. 2013)

31 Viz § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění účinném do 31. 12. 2011: „*Závislá práce může být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu podle tohoto zákona, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy podle tohoto zákona jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*“ A dále § 3 zákoníku práce v platném znění: „*Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy podle tohoto zákona jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*“

32 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0177_4Ads_110_20120521051044_prevedeno.pdf (k 17. 2. 2013)

o povolení k zaměstnání („Povolení k zaměstnání je ve své podstatě správním rozhodnutím úřadu práce o tom, že se cizinci povoluje výkon zaměstnání na území ČR u konkrétního zaměstnavatele, na konkrétním pracovním místě a v konkrétním pracovním zařazení. Jedná se tedy o konstitutivní individuální správní akt zakládající cizinci právo pracovat v rámci pracovněprávního vztahu u konkrétního zaměstnavatele na dobu až 2let“)³³, přičemž z takto vymezených pojmů dovozuje již výše uvedenou podmínku soustavnosti výkonu pracovní činnosti i nad rámec povinností explicitně vymezených v zákoně a dále uvádí, že „[...]pod pojmem nelegální práce nelze rozumět práci v nejobecnějším smyslu, tedy že postačí, když pracující osoba vyvíjí nějakou pracovní činnost[...] a že cílem zákona o zaměstnanosti totiž není potírat jakoukoli práci cizinců, ale jen takovou, kterou cizinci vykonávají v rozporu s povolením k zaměstnání (například jiný druh práce) nebo bez povolení k zaměstnání, tedy práci, která je obdobná závislé práci ve smyslu zákoníku práce.“³⁴

Nejvyšší správní soud tedy de facto judikoval, že není možné za výkon nelegální práce považovat jakoukoliv činnost cizince u zaměstnavatele, ke které nemá potřebné povolení, byť by i formálně splňovala podmínky závislé práce, neboť občasná, různorodá výpomoc v práci je těžko zařaditelná pod konkrétní pracovní zařazení, tedy charakteristiky plynoucí z obsahových náležitostí povolení k zaměstnání, a k aplikaci zákonných ustanovení nad rámec jejich smyslu a účelnosti.

33 STÁDNÍK, J.: *Povolení k zaměstnání*. Práce a mzda. 2010, 5/2010. In Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0177_4Ads_110_20120521051044_prevedeno.pdf (k 22. 2. 2013)

34 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0177_4Ads_110_20120521051044_prevedeno.pdf (k 22. 2. 2013)

2.4 Zprostředkování zaměstnání agenturami práce

Agentura práce je „fyzická nebo právnická osoba, která na základě povolení vydaného Ministerstvem práce a sociálních věcí zprostředkovává práci formou vyhledávání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází a dále zaměstnáváním fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele v rámci dočasného přidělení.“³⁵ Smyslem tohoto institutu je především zvýšení pružnosti trhu práce; jak říká výše uvedená definice agentur práce, jednou z forem jejich činnosti je dočasné přidělení k výkonu práce určitému zaměstnavateli. Takto přidělení pracovníci jsou přínosem zejména v situacích prudkých vzestupů poptávky po určitých službách nebo zboží, kdy subjekt tyto činnosti provozující naléhavě potřebuje zvýšit kapacitu výroby.

Agentury práce a jejich činnost jsou upraveny zejména v Hlavě IV. zákona o zaměstnanosti, který obsahuje v první řadě ustanovení organizačního charakteru – převážně ustanovení týkající se povolení pro provoz pracovní agentury, jeho náležitosti a schvalovací proces. Dále § 66 zmíněného zákona obsahuje rozšiřující ustanovení ve vztahu k § 14 odst. 1 písm. b) vymežující zprostředkování zaměstnání agenturou práce. Zprostředkováním zaměstnání se podle tohoto ustanovení rozumí uzavření pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti mezi fyzickou osobou a agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatele.³⁶

Přidělení k výkonu práce u uživatele je možné jen na základě obligatorně písemné³⁷ dohody uzavřené mezi agenturou a přidělovaným zaměstnancem, přičemž úprava této dohody je stanovena v § 308 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce (dále jen „zákoník práce“). Náležitostmi této dohody jsou: (a) identifikační údaje přidělovaného zaměstnance, (b) druh vykonávané práce, (c) doba výkonu práce u uživatele, (d) místo výkonu práce, (e) den nástupu do práce, (f) informace o platových nebo mzdových podmínkách

35 HENDRYCH, D. a kol.: *Právní slovník, 3., podstatně rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1. Dostupné z <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpy6boojsw5tbnruwm2llmfrwk> (k 22. 2. 2013)

36 § 66 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

37 § 308 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění

zaměstnance uživatele vykonávajícího stejnou práci jako přidělený zaměstnanec, (h) číslo a datum vydání rozhodnutí, kterým bylo agentuře práce vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání.³⁸

Přidělení k práci je nutné odlišit od tzv. outsourcingu, tedy činnosti spočívající „v dílčí dodávce prováděné dodavatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.“³⁹ Naproti tomu agenturní zaměstnávání se od pouhého dodání pracovní síly liší tím, že přidělený zaměstnanec je u uživatele buď v pracovním poměru nebo koná práci na základě dohody o pracovní činnosti, tedy je u něj v obdobném vztahu jako klasický zaměstnanec a podléhá tak řídicí činnosti uživatele.

Zákon o zaměstnanosti⁴⁰ obsahuje zmocňovací ustanovení, které umožňuje vládě vydat nařízení obsahující výčet druhů práce, které nesmějí pracovní agentury zprostředkovávat cizincům ve formě dočasného přidělení k práci. Tato jsou obsažena v nařízení vlády č. 64/2009 Sb., o stanovení druhu prací, které agentura práce nemůže formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat (dále jen „nařízení“). Ustanovení § 1 nařízení uvádí, že dočasné přidělení k výkonu práce není možné pro ty druhy pracovní činnosti, k jejichž výkonu postačuje nižší stupeň vzdělání než střední vzdělání s maturitní zkouškou ve smyslu § 58 odst. 4 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Nutno podotknout, že pojem cizinec se v tomto kontextu vztahuje na státní příslušníky nečlenských států EU. V opačném případě by se jednalo o omezení volného pohybu osob, resp. pracovníků.

Jak je uvedeno výše, agentury mohou vykonávat i činnosti, které jinak vykonává ÚP, tedy mohou vyhledat práci pro fyzickou osobu, najít v souladu s potřebami konkrétního zaměstnavatele pro něj vhodné zaměstnance a vykonávat

38 § 308 odst. 1 zákona č. 262/2006, Sb., zákoník práce, v platném znění

39 KOSTADINOVÁ, I.: *Agenturní zaměstnávání*. Karlovarská právní revue č. 2, 2012. Dostupné z: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/agenturni-zamestnavani/> (k 23. 2. 2013)

40 § 64 zákona č. 435/2004 S., o zaměstnanosti, v platném znění

poradenskou a informační činnost. Agentury jsou ve své podstatě podnikatelské subjekty, které svou činnost v souladu s zákonem⁴¹ mohou, a v praxi tak přirozeně činí, provádět za účelem dosažení zisku.⁴²

2.4.1 Uživatel

Pojmem uživatel se rozumí fyzická či právnická osoba-zaměstnavatel, který poskytuje práci agenturním zaměstnancům. Existují určité rozdíly mezi právy a povinnostmi mezi uživatelem a agenturními zaměstnanci ve srovnání s běžným pracovním poměrem a vztahem zaměstnanec – zaměstnavatel. Z ustanovení § 307a zákoníku práce vyplývá, že uživatel je „jiná právnická nebo fyzická osoba odlišná od agentury práce, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení.“⁴³

Zákoníku práce říká, že kolektivní smlouva může rozsah agenturního zaměstnávání u zaměstnavatele regulovat⁴⁴, v čemž je možné spatřovat snahu chránit kmenové zaměstnance podniku a poskytnout jim tak zvýhodněné postavení.⁴⁵ Určitou nevýhodou naopak je, že dle ustanovení § 309 odst. 1 zákoníku práce zaměstnavatel v pozici uživatele agenturních pracovníků nemůže činit veškeré úkony reagující na porušení pracovních povinností ze strany agenturních pracovníků – to vyplývá z faktu, že není jejich faktickým zaměstnavatelem. Může jen kontaktovat pracovní agenturu a případná opatření k nápravě s ní projednat.⁴⁶

Uživatel vůči zaměstnanci nemůže činit úkony vedoucí ke vzniku, změně nebo zániku pracovního poměru, resp. dle ustanovení § 309 odst. 1 zákoníku práce uživatel nesmí vůči zaměstnanci agentury práce činit právní úkony jménem

41 § 58 odst. 2 zákona č. 435/2004, o zaměstnanosti, v platném znění

42 KOSTADINOVÁ, I.: *Agenturní zaměstnávání*. Karlovarská právní revue č. 2, 2012. Dostupné z: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/agenturni-zamestnavani/> (k 23. 2. 2013)

43 BĚLINA, M. a kol.: *Zákoník práce. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-251-2. s. 1086

44 § 309 odst. 8 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce

45 KOSTADINOVÁ, I.: *Agenturní zaměstnávání*. Karlovarská právní revue č. 2, 2012. Dostupné z: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/agenturni-zamestnavani/> (k 23. 2. 2013)

46 Tamtéž.

agentury práce.⁴⁷ Uživatel by měl zajistit agenturním pracovníkům srovnatelné mzdové a pracovní podmínky jako svým vlastním zaměstnancům v obdobné pracovní pozici, přičemž zakotvení těchto ujednání v praxi bývá součástí smlouvy uzavírané mezi agenturou práce a uživatelem pracovní síly.⁴⁸

2.4.2 Zaměstnanec agentury

Povaha právních vztahů mezi uživatelem, agenturou a jejími zaměstnanci je poměrně komplexní. Má se za to, že mezi těmito subjekty vznikají dva dvoustranné smluvní právní vztahy – první je vztah mezi agenturou a uživatelem, přičemž obsah tohoto vztahu spočívá v již zmíněné dohodě o užívání pracovních sil, a druhým je vztah mezi agenturou a jejím zaměstnancem, což je de facto pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti mezi těmito subjekty.⁴⁹ Dále je možné do tohoto komplexu právních vztahů zařadit ještě jednostranný právní vztah mezi agenturou a jejím zaměstnancem spočívající v písemném pokynu agentury zaměstnanci, kterým se mu stanoví podmínky přidělené práce u uživatele v souladu s § 309 odst. 2 zákoníku práce.⁵⁰

Zaměstnanec agentury vykonávající práci u uživatele má víceméně obdobná práva a povinnosti vyplývající z § 6 zákoníku práce jako zaměstnanec v agentuře nepůsobící. Jedná se zejména o právo na „*odpovídající důstojné a bezpečné pracovní podmínky a přiměřenou odměnu za vykonanou práci odpovídající podmínkám, za kterých pracují srovnatelní kmenoví zaměstnanci uživatele.*“⁵¹ Základní povinností pak je „*vykonávat přidělenou práci v souladu s pokyny zaměstnavatele, resp. uživatele.*“⁵² Jak už ale bylo řečeno, uživatel není zaměstnavatelem agenturního pracovníka a tedy má ve srovnání s jeho faktickým zaměstnavatelem, tedy agenturou, poměrně omezené možnosti co se týče ukládání povinností a kontrolní činnosti vůči přidělenému zaměstnanci.

47 § 309 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění

48 KOSTADINOVÁ, I.: *Agenturní zaměstnávání*. Karlovarská právní revue č. 2, 2012. Dostupné z: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/agenturni-zamestnavani/> (k 23. 2. 2013)

49 BĚLINA, M. a kol.: *Zákoník práce. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-251-2. s. 1092

50 § 309 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění

51 KOSTADINOVÁ, I.: *Agenturní zaměstnávání*. Karlovarská právní revue č. 2, 2012. Dostupné z: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/agenturni-zamestnavani/> (k 23. 2. 2013)

52 Tamtéž.

2.5 Sdílené zprostředkování zaměstnání

Jedná se o institut zavedený do zákona o zaměstnanosti novelizací provedenou zákonem č. 367/2011 Sb., s účinností od 1.1. 2012, jehož účelem je zprostředkování zaměstnání krajskou pobočkou ÚP prostřednictvím pracovní agentury, které je za tuto činnost poskytován příspěvek za každého zaměstnance, kterému bude zprostředkovávat zaměstnání a následně eventuálně další příspěvek v zákonné výši za každého zaměstnance, jenž bude prostřednictvím agentury umístěn do pracovního poměru, resp. v něm po stanovenou dobu setrvává. Konkrétní ustanovení obsahuje § 119a odst. 3 písm. a), b) a c, podle něhož platí, že za zaměstnance, jemuž bude agenturou zaměstnání zprostředkováváno, obdrží agentura příspěvek od ÚP ve výši 5 000 Kč, za zaměstnance umístěného do pracovního poměru na dobu neurčitou náleží agentuře příspěvek ve výši 1 250 Kč a v posledku za zaměstnance setrvávajícího v pracovním poměru na dobu neurčitou náleží agentuře příspěvek ve výši 500 Kč.⁵³

Do sdíleného zprostředkování zaměstnání může být zařazen uchazeč o zaměstnání na základě individuálního akčního plánu a po předchozím písemném souhlasu.⁵⁴ Jak již bylo řečeno, agentury s krajskými pobočkami ÚP o sdíleném zprostředkování zaměstnání uzavírají písemnou dohodu. Její náležitosti jsou následující: (a) identifikační údaje účastníků dohody, (b) počet uchazečů, kterým zaměstnání bude zprostředkováno, (c) dobu, po kterou bude zprostředkování poskytováno (nesmí překročit šest měsíců), (d) počet uchazečů, kterým agentura podle této dohody zprostředkuje zaměstnání, (e) závazek agentury informovat krajskou pobočku ÚP o průběhu zprostředkování, (f) závazek agentury informovat krajskou pobočku ÚP o skutečnosti, že se uchazeč nedostavil ve sjednaném termínu na jednání s agenturou nebo zaměstnavatelem k projednání možného nástupu do zaměstnání nebo do zprostředkovaného zaměstnání odmítl nastoupit nebo do zaměstnání bude přijat. Dále dohoda obsahuje (g) způsob ověřování zprostředkování zaměstnání krajskou pobočkou ÚP, (h) druh poskytnutého příspěvku jakož (i) i jeho výši, termín a způsob poskytnutí, (j) závazek agentury

⁵³ § 119a odst. 3 písm. a), b), c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

⁵⁴ § 119a odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

vrátit při nesplnění podmínek podle bodů (b)-(d) nebo v případě poskytnutí příspěvku neprávem nebo ve vyšší hodnotě příspěvek v celé výši nebo její poměrné části vrátit včetně lhůty a podmínek vrácení a (k) ujednání o vypovězení dohody.

Prakticky by mělo sdílené zprostředkování zaměstnání fungovat jako platforma pro vytvoření širšího prostoru pro uchazeče o zaměstnání při hledání vhodné pracovní příležitosti, což je zvláště v době rostoucí nezaměstnanosti a dlouhodobého poklesu výkonnosti ekonomiky snaha jistě chvályhodná. Institut sdíleného zprostředkování zaměstnání však má svá úskalí.

Předně jde o to, že úprava tohoto institutu potenciálně vytváří prostor ke zneužití. Jak upozorňují⁵⁵ někteří odborníci, zákon ve svých ustanoveních neuvádí pravidla, podle kterých dojde k určení konkrétní agentury, se kterou krajská pobočka ÚP bude spolupracovat, což může vést k účelovým dohodám mezi jednotlivými pobočkami ÚP a některými agenturami. Dále by mohlo dojít k situaci, kdy za účelem inkasování příspěvků od poboček ÚP agentura účelově zprostředkuje zaměstnání uchazeči, aby jeho pracovní poměr byl ještě ve zkušební době ukončen.⁵⁶ Agentura by se tak za prvé dopustila jednání, které by potenciálně mohlo zakládat trestní odpovědnost a za druhé by tak de facto popřela smysl své existence.

55 RANDLOVÁ, N., CHLADA, O.: *Novela zákona o zaměstnanosti – součást sociální reformy 2011*. 2011. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/novela-zakona-o-zamestnanosti-soucast-socialni-reformy-2011-72727.html> (k 25. 2. 2013)

56 Tamtéž.

2.6 Podpora v nezaměstnanosti a podpora při rekvalifikaci v kontextu aktivní politiky zaměstnanosti

V Části druhé, Hlavě III., §§ 39-57 zákona o zaměstnanosti je obsažena úprava podpor v nezaměstnanosti a při rekvalifikaci. Tyto instituty jsou, i vzhledem k nedávné rozsáhlé novelizace zákonů, průnikem oborů pracovního práva a práva sociálního zabezpečení. V rámci této novelizace přešla agenda vyplácení těchto podpor na ÚP, resp. jeho krajské pobočky. Úprava aktivní politiky zaměstnanosti je rovněž předmětem ustanovení zákona o zaměstnanosti, konkrétně Části páté, §§ 104-120.

2.6.1 Podpora v nezaměstnanosti

Podpora v nezaměstnanosti je institut, jehož smyslem je pomoci zajistit peněžní prostředky osobě, která přišla o zaměstnání a v dané chvíli si hledá zaměstnání nové. Je vyplácená jednotlivými krajskými pobočkami ÚP.⁵⁷ Podpora v nezaměstnanosti je nárokem každé osoby, která splní zákonné podmínky pro její příjem. Mezi tyto podmínky patří především zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání ve smyslu ustanovení § 26 a násl. zákona o nezaměstnanosti a na to navazující další podmínky uvedené níže.

Podmínky pro poskytnutí podpory jsou v zákoně o zaměstnanosti vymezeny jak pozitivně, tak negativně v tom smyslu, že uchazeč o zaměstnání splňující podmínky pozitivně vymezené pro udělení podpory tento nárok ztrácí, pokud zároveň naplňuje i některou z negativně vymezených podmínek.

Pozitivní vymezení obsahuje ustanovení § 39 odst. 1 zákona o nezaměstnanosti a jedná se o následující: (a) uchazeč o zaměstnání získal v rozhodném období⁵⁸ zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu⁵⁹ v délce alespoň 12

⁵⁷ § 8a odst. 1 písm. h) zákona č. 435/2004, o zaměstnanosti, v platném znění.

⁵⁸ Podle ustanovení § 41 zákona o zaměstnanosti se jedná o poslední dva roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání, přičemž je možné dosáhnout splnění této podmínky také započtením tzv. náhradní doby zaměstnání, viz dále.

⁵⁹ § 11 odst. 1 písm. a) a odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, v platném znění.

měsíců; překrývají-li se doby důchodového pojištění, započítávají se jen jednou, (b) uchazeč požádal krajskou pobočku Úřadu práce, u které je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti a (c) ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, není poživatelem starobního důchodu.⁶⁰

Negativní vymezení obsahuje § 39 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Patří mezi ně tyto podmínky: nárok nemá ten uchazeč o zaměstnání, se kterým (a) byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem⁶¹; to platí i v případě skončení jiného pracovního vztahu z obdobného důvodu, nebo se kterým (b) byl v době posledních 6 měsíců před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnavatelem skončen pracovněprávní vztah z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce⁶² zvláště hrubým způsobem,⁶³ (c) uchazeč, kterému vznikl nárok na výsluhový příspěvek podle zvláštních právních předpisů⁶⁴ a tento příspěvek je vyšší než podpora v nezaměstnanosti, která by uchazeči o zaměstnání náležela, pokud by neměl nárok na výsluhový příspěvek nebo (d) uchazeč, který ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, vykonává některou z činností podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.^{65 66}

2.6.2 Podpora při rekvalifikaci v kontextu aktivní politiky zaměstnanosti

Rekvalifikace je institut, jehož významem a smyslem je v kontextu právní úpravy zákona o zaměstnanosti týkající se zprostředkování zaměstnání

60 § 39 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

61 § 55 odst. 1 písm. b) a § 52 písm. g) zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, v platném znění

62 Ustanovení stanovující povinnost zaměstnance dodržovat v určitém období čerpání dávek nemocenského pojištění stanovený režim ve smyslu ustanovení § 56 odst. 2 písm. b) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, ve znění zákona č. 305/2008 Sb., kterým se mění zákon o nemocenském pojištění a některé další zákony

63 § 39 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

64 § 131 a násl. zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů; § 157 a násl. zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

65 Výkon činnosti na základě pracovního nebo služebního poměru nebo výkon činnosti na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti.

66 § 39 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

„změna dosavadní kvalifikace uchazeče o zaměstnání, umožňující jeho pracovní uplatnění ve vhodném zaměstnání.“^{67 68}

Rekvalifikace je dále jedním z nástrojů aktivní politiky zaměstnanosti vykonávané státem.⁶⁹ Aktivní politika zaměstnanosti je souhrn opatření směřujících k zajištění maximálně možné úrovně zaměstnanosti a jako takovou ji zajišťuje Ministerstvo práce a sociálních věcí v součinnosti s ÚP. V kontextu aktivní politiky zaměstnanosti je rekvalifikace nástrojem vhodným k vyřešení některých problémů na trhu práce, především v situacích, kdy nabídka na trhu, tedy pracovní kvalifikace potenciálních i současných zaměstnanců, neodpovídá požadavkům zaměstnavatelů.⁷⁰ Obecně se má za to, že právě prohloubením či získáním zcela nové pracovní kvalifikace je možné tzv. zvýšit cenu uchazeče na pracovním trhu, tedy zajistit mu u potenciálních zaměstnavatelů lepší podmínky a větší naději na získání kvalitní pracovní příležitosti. Je však nutné poznamenat, že takto vykreslený komplex funguje spíše než v praxi na papíře. I tento závěr se dá odvodit z faktu soustavně rostoucího počtu lidí bez práce⁷¹ a zároveň vcelku vysokého zájmů uchazečů o zaměstnání o nejrůznější rekvalifikační kurzy.⁷²

Nárok na podporu při rekvalifikaci přiznává zákon víceméně všem uchazečům o zaměstnání, kteří o rekvalifikaci projeví zájem. Jak vyplývá z ustanovení § 40 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nárok na podporu vzniká tomu,

67 HENDRYCH, D. a kol.: *Právníký slovník, 3., podstatně rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1. Dostupné z <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpyw6boojsw5tbnruwm2llmfrwk> (k 25. 2. 2013)

68 V jiném kontextu se však může jednat o jakési prohloubení kvalifikace zaměstnance pro jím vykonávanou práci, jež má povahu překážky v práci na straně zaměstnance, za kterou mu ve smyslu § 110 zákona o zaměstnanosti náleží náhrada mzdy ve výši průměrného výdělku. (zdroj shodný s předchozí poznámkou)

69 § 104 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004, o zaměstnanosti, v platném znění. Mezi další nástroje patří např. investiční pobídky, společensky prospěšná pracovní místa, příspěvek při přechodu na nový podnikatelský program nebo veřejně prospěšné práce.

70 *Aktivní politika zaměstnanosti a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*. Dostupné z: <http://portal.mpsv.cz/sz/zamest/dotace/apz> (k 25. 2. 2013)

71 Jak vyplývá ze statistik Ministerstva práce a sociálních věcí, počet uchazečů o zaměstnání evidovaných na krajských pobočkách ÚP se v období od prvního čtvrtletí roku 2012 zvýšil z počtu 525 180 uchazečů na 545 311 v posledním čtvrtletí roku 2012. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/portalssz/download/getfile.do?filename=stat-2012-q1.zip&_lang=cs_CZ, resp. http://portal.mpsv.cz/portalssz/download/getfile.do?filename=stat-2012-q4.zip&_lang=cs_CZ (k 25. 2. 2013)

72 Např. v roce 2009 se rekvalifikačních kurzů zúčastnilo 39 831 uchazečů o zaměstnání, přičemž byly znatelné regionální rozdíly v závislosti na míře nezaměstnanosti. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/266306-nejvetsi-zajem-o-rekvalifikace-byl-v-roce-2009-v-moravskoslezskem-kraji-nejmensi-v-praze/> (k 25. 2. 2013)

kdo se účastní rekvalifikace zabezpečované krajskou pobočkou Úřadu práce a ke dni, k němuž má být podpora při rekvalifikaci přiznána, není poživitelem starobního důchodu. Krajská pobočka ÚP, v souladu s faktem, že tuto podporu vyplácí, o jejím přiznání také rozhoduje.⁷³

Ustanovení § 44 zákona o zaměstnanosti obsahuje společnou úpravu jak pro podporu v nezaměstnanosti, tak pro podporu při rekvalifikaci týkající se vymezení časových období, po kterou tyto nebudou vypláceny. Výplata podpor se podle zákona nedovoluje a případně se jejich výplata zastavuje v situacích, kdy je uchazeči o zaměstnání (a) poskytován starobní důchod nebo (b) poskytována některá z dávek nemocenského pojištění, s výjimkou dávek nemocenského pojištění, které jsou uchazeči o zaměstnání poskytovány z účasti na nemocenském pojištění z titulu výkonu činností podle § 25 odst. 3 nebo zaměstnání podle § 25 odst. 6 (obsah těchto ustanovení viz výše) nebo (c) po dobu, kdy je uchazeč o zaměstnání ve vazbě.⁷⁴

73 § 40 odst. 1, 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

74 § 44 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

3. Změny úpravy některých institutů

Právo je vědní obor, který se přirozeně vyvíjí. Změny se dějí ve všech právních odvětvích a pracovní právo a právo sociálního zabezpečení nejsou výjimkami, ba právě naopak. Stát se prostřednictvím svých orgánů na praktické aplikaci pracovněprávních norem ve značné míře podílí a má tedy logicky zájem, aby tyto normy bez vážnějších komplikací fungovaly. V době hospodářské recese by zájmem státu mělo být vytvořit na trhu práce a obecně v pracovněprávním zákonodárství takové podmínky, které umožní zachovat co nejvíc pracovních míst, usnadnit vyhledání nového pracovního místa a motivovat zaměstnavatele, aby neměli obavy buď nabrat nové pracovníky, nebo si uchovat ty stávající.

V reakci na již poměrně dlouhodobý ekonomický útlum český stát prostřednictvím vlády a zejména Ministerstva práce a sociálních věcí v průběhu roku 2011 přišel s programem zásadních reforem v několika oblastech veřejné správy. Mnoho z těchto změn se týká právě pracovněprávního a sociálněprávního zákonodárství a konkrétně v souladu s tématem této práce také oblasti zprostředkování zaměstnání. Na následujících řádcích by autor práce nejprve poukázal trochu obecněji na povahu legislativních změn, a to nejen v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, ale s ohledem na další právní a veřejnosprávní odvětví. Důvodem pro poněkud obecnější vhléd je fakt, že mnoho reformních zákonů bylo přijato tzv. v jednom balíčku a navzájem spolu v úzké míře souvisejí, resp. jsou vedeny společným účelem, kterým je snaha optimalizovat výdaje veřejných rozpočtů. Dále by se autor zaměřil na vybrané instituty z oblasti zprostředkování zaměstnání a pokusil se nastínit, jaké změny v jejich právní úpravě proběhly, v čem spočívá podstata těchto změn, jaké mají či by mohly mít důsledky a srovnat je s úpravou předchozí.

3.1 Sociální reforma 2011

Ministerstvo práce a sociálních věcí v průběhu roku 2011 přišlo s návrhy mnoha legislativních změn týkajících se pracovního práva a práva sociálního zabezpečení. Rozsáhlých novelizací se dočkal především zákoník práce a zákon o zaměstnanosti, ale také mnohé jiné zákony – v této souvislosti je třeba zmínit, že v účinnost vstoupil zcela nový zákon o Úřadu práce, který zaprvé podstatně změnil dosavadní strukturu dřívějších úřadů práce na úrovni okresů, zadruhé obsahoval mnoho novelizujících ustanovení majících dopad v řadě dalších zákonů.⁷⁵ Účelem těchto změn je podle Ministerstva práce a sociálních věcí především snaha o zefektivnění systému vyplácení sociálních dávek a efektivnější administrace celé sociální a pracovněprávní agendy.⁷⁶ Konkrétní cíle Ministerstvo formuluje následovně – *„lepší zacílení a adresnost sociálních dávek, dosažení maximální možné účelnosti dávek, zefektivnění práce orgánů státní správy, snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb, zkvalitnění systému péče o ohrožené děti, podpora sladění rodinného a pracovního života u rodin s dětmi.“*⁷⁷ Tyto změny jsou rozvrženy do pěti pilířů, jimiž jsou *„sjednocení výplaty dávek, změny v oblasti péče a zabezpečení zdravotně postižených osob, změny v oblasti zabezpečení osob v hmotné nouzi, změny v oblasti práce a zaměstnanosti a změny v oblasti rodinné politiky a péče o děti.“*⁷⁸

75 Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon) aj.

76 Tisková zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 12. ledna 2011. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/10142/12012011.pdf> (k 27. 2. 2013)

77 Tamtéž.

78 Tamtéž.

3.2 Změny v úpravě úřadů práce

Předchozí úprava úřadů práce byla obsažena v Části I., Hlavě IV. zákona o zaměstnanosti.⁷⁹ Podle této úpravy existovaly úřady práce jako samostatné správní úřady s územní působností odpovídající okresům ve smyslu vyhláška č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy. Místní příslušnost je podle této úpravy určena místem výkonu zaměstnání, ať už faktického nebo eventuálního.⁸⁰ Značné rozdíly vyplývají z existence nově zařazených § 7a a § 8a, kterými dochází k rozdělení kompetencí tehdejších úřadů práce na dnešní generální ředitelství ÚP a jednotlivé krajské pobočky. Některé kompetence dřívějších úřadů práce přešly v rámci nové úpravy na generální ředitelství, jako např. povinnost spolupracovat s orgány územní samosprávy nebo orgány sociálního zabezpečení na opatřeních sloužících rozvoji trhu práce a zaměstnanosti nebo přijímání opatření sloužících k potlačení diskriminačního jednání vůči některým uchazečům o zaměstnání z důvodu pohlaví, národnosti nebo etnicity.⁸¹ Příkladem působností přecházejících na krajské pobočky může být zpracovávání dat týkajících se zaměstnanosti vyhodnocování situace na trhu práce nebo poskytování poradenských a informačních služeb fyzickým osobám a zaměstnavatelům.⁸²

Podle předchozí úpravy existovaly ještě vybrané úřady práce s širšími kompetencemi oproti ostatním úřadům. Jsou vymezeny v Příloze č. 2 Úřady práce podle § 8 odst. 2 a vymezení jejich územních obvodů zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 28. 12. 2009 do 31. 3. 2011 a sídlily v městech víceméně odpovídajícím dnešním sídlům krajských poboček (jedním z rozdílných sídel je ve staré úpravě Příbram, která není krajským městem a podle nové úpravy

79 Jedná se o znění účinné od 28. 12. 2009 do 31. 3. 2011, kdy následující den vstoupil v účinnost zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce a změně některých zákonů, který (nejen) zákon o zaměstnanosti značně pozměnil.

80 § 7 odst. 1, 2, 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 28. 12. 2009 do 31. 3. 2011

81 Srov. § 8 odst. 1 písm. b), c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 28. 12. 2009 do 31. 3. 2011 s ustanovením § 8 písm. b), c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve platném znění.

82 Srov. § 8 odst. 1 písm. a), f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 28. 12. 2009 do 31. 3. 2011 s ustanovením § 8a písm. a), g) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve platném znění.

je sídlem krajské pobočky pro území odpovídající Středočeskému kraji Praha). Tyto úřady měly některé kompetence oproti ostatním úřadům práce navíc a některé z nich přešly na generální ředitelství ÚP (např. zřizování školicích a rekvalifikačních středisek nebo spolupráce s Ministerstvem práce a sociálních věcí v mezinárodních vztazích⁸³). Jiné kompetence přešly na dnešní krajské pobočky (např. zabezpečování spolupráce v otázkách zaměstnanosti a mobility pracovních sil s územními samosprávnými celky a odborovými organizacemi⁸⁴).

Účel mnoha provedených změn je objasněn v důvodové zprávě k zákonu o Úřadu práce, který, jak již bylo řečeno, obsahuje novelizace zasahující do mnoha dalších legislativních aktů.

Ve své úvodní části důvodová zpráva uvádí problémy, které způsobuje v té době⁸⁵ účinná právní úprava – jsou to zaprvé neúčinné centrální řízení, kdy podle tehdejší úpravy existovalo celkem 77 úřadů práce na úrovni okresů, které spadaly pod správu Ministerstva práce a sociálních věcí, finanční náročnost takto nastaveného systému způsobená širokou finanční autonomií jednotlivých úřadů práce a nejednotnost vnitřního uspořádání a rozhodovacích procesů.⁸⁶ Cílový stav, kterého by mělo být přijetím zákona dosaženo, je následující: (a) oddělení a posílení tvorby strategie, koncepce a legislativy politiky zaměstnanosti od realizace politiky zaměstnanosti, (b) přenesení řízení realizace politiky zaměstnanosti na specializovaný úřad veřejné správy – Úřad práce České republiky, včetně stávajících příslušných útvarů, (c) navázání kooperace s jednotlivými krajskými úřady v realizaci politiky zaměstnanosti na území kraje, (d) převedení některých činností současných okresních úřadů práce na krajské úřady, (e) úspora nákladů spojená s posílením kontrolní činnosti. Předpokládají se úspory ve výši 175 milionů korun ročně a očekává se pozitivní vliv na rozpočty obcí, krajů a státu a také na straně podnikatelů z důvodů větší provázanosti s regionální politikou

83 Srov. § 8 odst. 2 písm. c), d), e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 28. 12. 2009 do 31. 3. 2011 s § 8 písm. d), e), j) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

84 Srov. § 8 odst. 2 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 28. 12. 2009 do 31. 3. 2011 s § 8a odst. 1 písm. r) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

85 Důvodová zpráva k zákonu o úřadu práce je datována 11. října 2010.

86 Důvodová zpráva k zákonu č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů. Obecná část.

a veřejnou správou.⁸⁷

Další změnou je změna vztahu mezi Úřadem práce a Ministerstvem práce a sociálních věcí. Nově je Úřad práce správním orgánem, který rozhoduje v prvním stupni a o opravných prostředcích proti jeho rozhodnutím rozhoduje právě Ministerstvo.⁸⁸ Dále v rámci organizačních změn, jejichž cílem je sjednocení řízení výkonu státní správy v oblasti zaměstnanosti a státní sociální podpory, došlo k přechodu agendy vydávání povolení pro zprostředkování zaměstnání z Ministerstva práce a sociálních věcí na ÚP.⁸⁹

Změnou v úpravě hodnou zmínky je zřízení kontaktních pracovišť krajských poboček ÚP. Jejich prostřednictvím by měly krajské pobočky vykonávat svou působnost. Kontaktní pracoviště do sídlí v mnoha obcích, často de facto nahrazují menší okresní úřady práce, vznikají ale i další mimo sídla bývalých úřadů. Cílem by mělo být, aby existovalo kontaktní pracoviště krajské pobočky v každé obci třetího stupně.^{90 91}

Nově zařazený § 7a v zákoně o zaměstnanosti dovoluje Úřadu práce a uživatelům jeho služeb přístup prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy, tzv. CzechPOINTu.⁹² Úřad práce může s kontaktním místem uzavřít dohodu, kterých úkonů se bude týkat možnost dálkového přístupu, přičemž ÚP musí určit příslušnost k provedení úkonů, o kterých byla uzavřena dohoda s kontaktním místem, resp. jeho pracovišti, přičemž je stanoveno, že takové kontaktní místo či jeho pracoviště musí sídlit ve správním obvodu bydliště, resp. sídla subjektu, který jeho prostřednictvím kontaktuje ÚP, a pokud není možné určit bydliště fyzické osoby, tak ve správním obvodu místa, kde se převážně zdržuje.⁹³

87 Tamtéž.

88 VAŇÁSEK, J.: *Úřad práce České republiky*. Práce a mzda. 2011, 5/2011. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d33829v43284-urad-prace-ceske-republiky/> (k 6. 3. 2013)

89 Tamtéž.

90 Tamtéž.

91 Obcí třetího stupně se myslí obec s rozšířenou působností.

92 Úprava tohoto institutu je obsažena v § 8a zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 130/2008 Sb. a zákona č. 190/2009 Sb.

93 § 7a odst. 1, 2, 3, 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění

Jak už bylo naznačeno výše, nově je Úřadu práce zákonem svěřena působnost v některých oblastech sociálního zabezpečení. V oblasti dávek pomoci v hmotné nouzi přešla působnost z úrovně obcí na krajské pobočky ÚP. Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011, obsahoval v Části páté, Hlavě první organizaci vyplácení dávek pomoci v hmotné nouzi, přičemž jednotlivá ustanovení svěřovala různou působnost obecním úřadům podle jejich stupně (obecní úřad, pověřený obecní úřad, úřad obce s rozšířenou působností). V nové úpravě je toto poněkud roztržité vymezení působností změněno a většina kompetencí přechází právě na krajské pobočky. Pod krajské pobočky nyní spadají veškeré okruhy činností dříve prováděných pověřenými obecními úřady, tzn. rozhodování o přiznání příspěvku na živobytí, mimořádné okamžité pomoci a doplatku na bydlení a o jejich výši a provádění jejich výplaty, spolupráce s orgány sociálně-právní ochrany dětí, povinnými osobami, orgány činnými v trestním řízení a soudy při uplatňování nároku dítěte na výživné a při vymáhání plnění vyživovací povinnosti nebo posouzení, zda se osoba uvedená v § 16 odst. 1 nestala neodůvodnitelnou zátěží systému.^{94 95}

Z působnosti obecních úřadů s rozšířenou působností na krajské pobočky přešla povinnost písemně sdělit Ministerstvu vnitra, že cizinec s pracovním povolením k činnosti vyžadující vysokou kvalifikaci⁹⁶ podal žádost o doplatek na bydlení, příspěvek na živobytí nebo mimořádnou okamžitou pomoc.⁹⁷

94 Srov. § 61 odst. 1 písm. a), g), c) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011 s § 61 odst. 1 písm. a), f), c) zákona č. 11/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění.

95 Podle uvedeného ustanovení se jedná o občana členského státu EU či jeho rodinného příslušníka, taktéž občana členského státu, který na území České republiky pobývá déle než tři měsíce. Nevztahuje se však na ty, kteří tuto podmínku splňují, avšak zároveň mají v České republice trvalý pobyt.

96 Podle ustanovení § 42i zákona č. 326/1999 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1998 a o změně zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999, ve znění zákona č. 427/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

97 Srov. § 62 písm. c) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2011, s § 61 odst. 1 písm. g) zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, v platném znění.

3.3 Změny v úpravě zprostředkování zaměstnání úřadem práce a v podpoře v nezaměstnanosti

Novelizace zákona o zaměstnanosti provedené koncem roku 2011 a účinné od roku 2012 přinesly určité změny v oblasti zprostředkování zaměstnání a s nimi související změny v agendě podpor v nezaměstnanosti. V rámci snah o úspornější provoz veřejné správy a celkové optimalizování výdajů veřejných rozpočtů došlo k určitému zpřísnění podmínek pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a na to navazující úpravou v oblasti podpory. Jak uvidíme níže, nová právní úprava prošla poměrně dramatickým vývojem, stala se předmětem diskuse politických stran a objevila se i před Ústavním soudem.

V rámci Sociální reformy došly některé orgány veřejné správy k přesvědčení, že je třeba zpřísnit podmínky vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, aby se byli uchazeči více motivováni k aktivnímu přístupu při součinnosti během zprostředkování a také vytvořit, resp. uchovat běžné pracovní návyky.⁹⁸ Institutem, kterým by toto měl zajistit, je veřejná služba, která byla v rámci Sociální reformy přenesena na Úřad práce, resp. krajské pobočky. Stalo se tak prostřednictvím novelizačního zákona č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.⁹⁹ Ten pozměňuje do účinnosti tohoto zákona znějící § 18a v tom smyslu, že nové znění obsahuje v odstavci 1 ustanovení určující, že veřejná služba je vykonávána osobami v hmotné nouzi a osobami vedenými v evidenci uchazečů o zaměstnání na základě smlouvy uzavřené mezi obcí a krajskou pobočkou úřadu práce. Za výkon této služby uchazečům o zaměstnání nenáleží žádná odměna.

Na webových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí jsou uvedeny kategorie činností prováděných v rámci veřejné služby, mezi které patří např. zlepšování životního prostředí, udržování čistoty veřejných prostranství,

⁹⁸ Úřad práce České republiky - krajská pobočka v Karlových Varech oddělení zaměstnanosti referát trhu práce. Dostupné z: https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/kvk/verejna_sluzba (k 7. 3. 2013)

⁹⁹ Čl. I. bod 31 uvedeného zákona.

pomoc v oblasti sociálních služeb nebo pomoc v oblasti kulturního a sportovního rozvoje.¹⁰⁰

3.3.1 Úprava veřejné služby ve smyslu zákona o pomoci v hmotné nouzi a zákona o zaměstnanosti a judikatura k dané problematice

V úpravě vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání se v zákoně o zaměstnanosti ve znění účinném od 1. 1. 2012 objevilo v souladu s novou úpravou veřejné služby ustanovení § 30 odst. 2 písm. d), které jako důvod vyřazení z evidence uchazečů uvádělo situaci, kdy „*uchazeč o zaměstnání odmítne bez vážných důvodů vykonávat veřejnou službu v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně, je-li veden v evidenci déle než 2 měsíce.*“¹⁰¹ Toto ustanovení vyvolalo kvůli své nesporně přísné povaze mnoho diskusí o asociálnosti vládních zákonů. Důsledkem vyřazení z evidence uchazečů z důvodů uvedených v § 30 odst. 2 je totiž podle zákona o zaměstnanosti možnost podat si novou žádost o zařazení až po uplynutí šesti měsíců od chvíle, kdy nabyde účinnosti rozhodnutí krajské pobočky o vyřazení z evidence.¹⁰² Není třeba dlouze polemizovat nad skutečností, že nezaměstnaný člověk, který nemá možnost být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, bude mít podstatně ztíženu možnost si zaměstnání najít. Nehledě na fakt, že v době, kdy veřejnou službu vykonává, ani nemá možnost se hledání práce věnovat. Nelze také opomenout, že vykonávat některé činnosti spadající do veřejné služby může na některé občany působit poněkud poněkud ponižujícím způsobem.

Ústavní soud ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti účinného od 1. 1. 2012 v bodu I. výroku o nálezu označeném Pl. ÚS 1/12 s účinností od 11. 12. 2012 zrušil.¹⁰³ V části VII., bod 228 citovaného nálezu ÚS uvádí, že znění § 18a zákona o pomoci v hmotné nouzi vymezujícího veřejnou službu má všechny znaky závislé práce tak, jak jsou určeny v § 2 odst. 1 zákoníku

100 https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/kvk/verejna_sluzba/verejna_sluzba_-_kategorie_cinnosti.pdf (k 8. 3. 2013)

101 STÁDNÍK, J., KIELER, P.: *Důležité změny v zákoně o zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2011, 12/2011. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d36099v45805-dulezite-zmeny-v-zakone-o-zamestnanosti/> (k 8. 3. 2013)

102 § 30 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2012 do 10. 12. 2012, stejně tak ve znění platném.

103 Nález Pl. ÚS 1/12. In Výběr ÚS 3909/2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=209813> (k 8. 3. 2013).

práce, tedy existence vztahu nadřízenosti a podřízenosti (veřejná služba je vykonávána na základě smlouvy mezi uchazečem vedeným v evidenci a krajskou pobočkou), osobním výkonem veřejné služby, podle pokynů zaměstnavatele (analogie s ustanovením § 61 odst. 3 zákona o pomoci v hmotné nouzi) a jeho jménem. Jelikož za výkon veřejné služby nenáleží osobě veřejnou službu vykonávající žádná hmotná odměna¹⁰⁴, ÚS shledává, že protiplněním odpovídajícím odměně za vykonanou práci je fakt, že „*uchazeč o zaměstnání bude dál veden v příslušné evidenci a bude mít s tím spojená práva.*“¹⁰⁵ Mezi tato práva patří právo na podporu v nezaměstnanosti po zákonem určenou podpůrnou dobu (§ 39 zákona o zaměstnanosti), podporu při rekvalifikaci (§ 40 zákona o zaměstnanosti), stát za uchazeče v tuto dobu platí úhrady pojistného na veřejné zdravotní pojištění podle § 7 odst. 1 písm. e) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a také je uchazeč po tuto dobu účastnen na důchodovém pojištění ve formě náhradní doby pojištění podle § 12 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění. Platí však, že pokud uchazeč v případě oslovení krajskou pobočkou vyzývajícímu k plnění veřejné služby tuto povinnost odmítne, dojde k jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a, jak už bylo uvedeno výše, novou žádost o zařazení do evidence si může uchazeč podat až po uplynutí šesti měsíců od nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byl z evidence vyřazen. Uchazeč je tak vystaven situaci, kdy de facto výkon veřejné služby nemůže odmítnout, neboť by tím přišel o podstatnou část sociálních jistot v momentě, kdy nemá práci a zároveň je v postavení, kdy je pro něj nalezení nového místa z důvodů nemožnosti využití služeb krajských poboček ÚP značně oslabeno, ne-li přímo znemožněno.

Navrhovatelé spatřují rozpor ustanovení § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti s čl. 26 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“) a článkem 9 LZPS. Ústavní soud se v nálezů postupně věnuje přezkumu souladu napadeného ustanovení s uvedenými základními právy. Jako první zkoumá, zda výkon veřejné služby podle zákona o zaměstnanosti není v rozporu se zákazem nucených prací, resp. právem svobodného výběru povolání. Kritéria pro posouzení souladu vymezil ÚS několika otázkami – zaprvé „*zda veřejná služba*

104 Viz § 18a odst. 1 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi

105 Pl. ÚS 1/12, část VII/a., bod 230. In Výběr ÚS 3909/2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?>

[type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=228736](https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=228736) (k 8. 3. 2013)

v případě osob vedených v evidenci uchazečů o zaměstnání je prací nebo službou ve smyslu uvedených ustanovení, zda je vykonávána dobrovolně, resp. zda není vykonávána v důsledku donucení nebo pod hrozbou případné sankce a bylo-li možné kladně zodpovědět obě tyto otázky, zda nejde o případ nucené práce nebo služby, na kterou se vztahuje výjimka podle čl. 9 odst. 2 Listiny nebo čl. 4 odst. 3 Úmluvy, případně též čl. 2 odst. 2 Úmluvy o nucené nebo povinné práci nebo čl. 8 odst. 3 písm. b) a c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, vyhlášeného pod č. 120/1976 Sb.¹⁰⁶ Na první otázku hned v následujícím bodu 238 odůvodnění nálezu odpovídá kladně a poukazuje na dříve provedené srovnání veřejné služby s parametry závislé práce podle zákoníku práce. Odpověď na druhou otázku je ale poněkud složitější a ÚS si pro její zhodnocení vytvořil další kritéria, totiž zda měl uchazeč možnost ovlivnit podobu právního vztahu, ze kterého mu plyne povinnost výkonu veřejné služby, jaký účel vstupením do tohoto vztahu sledoval a „zda daná povinnost rovněž slouží k jeho dosažení, zda obsahově souvisí s předmětem právního vztahu a zda ve vztahu k němu není nepřiměřeně zatěžující.“¹⁰⁷

K první podotázce se ÚS staví tak, že uchazeč tuto možnost nemá, protože krajská pobočka úřadu práce je správní úřad, z kteréhož postavení vyplývá nerovnost postavení mezi krajskou pobočkou a uchazečem, jelikož je na správním uvážení krajské pobočky, zda a komu povinnost veřejné služby udělí (analogicky s pracovním poměrem, kde vystupují jako strany právního vztahu zaměstnanec a zaměstnavatel, rozdílem však je, že tyto dva subjekty jsou si – alespoň formálně – rovny a výsledná podoba jimi uzavřeného právního vztahu je věc konsenzu).¹⁰⁸

Následující dvě podotázky spolu do značné míry souvisejí a ÚS na ně postupně odpovídá kladně. Uchazeč o zaměstnání totiž při svém rozhodování

106 Pl. ÚS 1/12, část VII/c., bod 237. In Výběr ÚS 3909/2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=228736> (k 8. 3. 2013)

107 Pl. ÚS 1/12, část VII/c., bod 238. In Výběr ÚS 3909/2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=228736> (k 8. 3. 2013)

108 Pl. ÚS 1/12, část VII/c., bod 247. In Výběr ÚS 3909/2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=228736> (k 8. 3. 2013)

vstoupit do právního vztahu s krajskou pobočkou ÚP bere v úvahu fakt, že tím dojde k naplnění jeho práva na zprostředkování vhodného zaměstnání tak, jak je uvedeno v § 20 zákona o zaměstnanosti. Uchazeč by při zvažování, zda do tohoto vztahu vstoupit, měl vědět, že podmínka vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je poskytnutí součinnosti krajské pobočky v rozsahu stanoveném zákonem v procesu zprostředkování zaměstnání. Faktický výkon závislé práce v rozsahu až poloviny zákonem stanovené týdenní pracovní doby pro stát bez nároku na odměnu (kromě existence výše uvedených práv) však vhodnou a férovou podobu součinnosti překračuje. Pro většinu uchazečů účastnících se výkonu veřejné služby nebude tato příležitost k uchování pracovních návyků nebo prevencí proti sociálnímu vyloučení, nýbrž zátěž bez viditelného pozitivního prvku. Prvek nahodilosti při výběru uchazečů, kteří v rámci veřejné služby budou vybráni, není schopen odstranit prvek nahodilosti, jelikož jak vyplývá z výše uvedených ustanovení zákona o pomoci v hmotné nouzi a zákona o zaměstnanosti, neexistují konkrétní kritéria, podle kterých by krajské pobočky ÚP měly uchazeče vybírat.

Pokud námitky ÚS shrneme – uchazeč o zaměstnání svým odmítnutím účastnit se výkonu veřejné služby riskuje vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, čímž se vystavuje nebezpečí značného ztížení vlastní sociální situace a postavení a samotné parametry výběru uchazečů a faktické výkonu veřejné služby se víc než zákonem stanovené, lidskou slušností a ohleduplností součinnosti uchazeče při zprostředkování zaměstnání rovnají výkonu závislé práce, navíc bez standardních nástrojů ochrany zaměstnance tak, jak je vymezuje zákoník práce. Tím jen ze strany ÚS soudu kladně zodpovězena i druhá z výše uvedených otázek, které je třeba zvažovat při posuzování souladu veřejné služby s některými ustanoveními LZPS.¹⁰⁹

109 Pl. ÚS 1/12, část VII/c., bod 248-258. In Výběr ÚS 3909/2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=228736> (k 8. 3. 2013)

Poslední z položených otázek, tedy zda nejde o výkon nucené práce, na který by se vztahovala výjimka ať už podle uvedených ustanovení LZPS nebo některých mezinárodních dokumentů, ÚS soud vyhodnotil jako zápornou. Výjimkou vyplývající z uvedených ustanovení je především povinná či nucená práce v mimořádných krizových situacích způsobilých ohrožit životy lidí nebo společenské uspořádání jako celek. V nálezu se zmiňuje poukazování představitelů Ministerstva práce a sociálních věcí, zejména pak samotného (tehdejšího) ministra Jaromíra Drábka, na probíhající ekonomickou krizi, která je, jak jsme již mohli v předchozích částech práce pozorovat, užívána jako univerzální zdůvodnění probíhajících reforem. ÚS však tento poukaz odmítá.

Podle ÚS není úplně jasné, jak by povinnost vykonávat veřejnou službu měla přispět ke zmírnění dopadů hospodářských obtíží. ÚS sice konstatuje, že je legitimním zájem na dlouhodobě nízké míře nezaměstnanosti, protože by tak mohlo dojít ke zvýšení výkonu ekonomiky, nicméně souvislost tohoto zájmu s povinností výkonu veřejné služby považuje za „*velmi abstraktní a bylo by jí možné odůvodnit v podstatě jakoukoliv pracovní povinnost, protože ji ani Ústavní soud nemůže považovat za postačující. Předmětnou výjimku by bylo možné akceptovat jen v případě, pokud by určitá povinnost byla stanovena právě za účelem zabránění nebo odstranění nebezpečí, jež by ohrožovala životy a zdraví nebo majetkové hodnoty (blahoby).*“¹¹⁰ V tomto kontextu vnímá výkon veřejné služby nikoliv jako mimořádný prostředek využívaný v mimořádných situacích, ale jako podmínku *sine qua non* co se týče samotné možnosti být v evidenci uchazečů o zaměstnání veden a čerpat tak po nezbytnou dobu hmotnou pomoc ve snaze zmírnit důsledky skutečnosti ztráty zaměstnání.¹¹¹

Ústavní soud tedy došel k závěru, že úprava § 30 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti je v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně s čl. 9 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 LZPS (zákaz výkonu nucených prací), dále čl. 4 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a čl. 8 odst. 3 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, přičemž zároveň porušuje ustanovení čl. 1

110 Pl. ÚS 1/12, část VII/c., bod 260. In Výběr ÚS 3909/2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=228736> (k 8. 3. 2013)

111 Tamtéž.

odst. 1 a čl. 10 odst. 1 LZPS ve smyslu porušení zásady zachování rovnosti a důstojnosti. Nález nabyt účinnosti svým vyhlášením a toto ustanovení bylo zrušeno.¹¹²

Autor práce se domnívá, že rozhodnutí ÚS o zrušení ustanovení zakládajícího faktickou povinnost vykonávat veřejnou službu výměnou za „ponechání“ v evidenci uchazečů o zaměstnání je zcela namístě. Jedná se o klasický případ na první pohled jednoduchého a rychlého řešení problému, u kterého jeho autoři nejsou schopni či v horším případě ochotni domyslet praktické důsledky. Zvláště' zarážející je odůvodňování takových kroků bojem proti rozbujelemu systému výdajů veřejných rozpočtů a nevyslovená snaha zakročit proti z větší části nafouknutému problému tzv. zneužívačů systému sociálního zabezpečení. Jak poukázal ve svém odůvodnění ÚS, taková úprava v praxi bude znamenat spíše než dosažení předestřených cílů efektu jiného, ba přímo opačného – uchazeči o zaměstnání, kterému by ze strany Úřadu práce měla být věnována patřičná péče a pomoc při snaze najít uplatnění na trhu práce, bude spíše poskytnuto služby opačné; bude se muset věnovat činnostem, které mu v jeho momentální situaci nebudou prospěšné z pohledu jak materiálního, tak řekněme mravního, budou však znamenat nepřiměřenou časovou zátěž, kvůli které se nebude moci věnovat řešení své situace, tedy hledání nové práce, a kvůli které v případě odmítnutí (byť jen z méně závažných důvodů) přijde na dlouhou dobu o většinu sociálních jistot. V dnes účinném znění zákona o zaměstnanosti (od 11. 12. 2012) tedy toto ustanovení a absentuje a autorovi nezbyvá než konstatovat, že ÚS v tomto případě splnil svou funkci a zabránil situaci, kdy jsou ve jménu spravedlivější politiky pošlapávána základní lidská práva.

3.3.2 Některé další změny v úpravě zprostředkování zaměstnání krajskými pobočkami ÚP

Před rokem 2012 bylo v zákoně o zaměstnanosti provedeno poměrně dost změn, viz výše. Část z nich se týkala evidence uchazečů o zaměstnání,

112 Pl. ÚS 1/12, část VII/c., bod 261. In Výběr ÚS 3909/2012. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgjpym6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=228736> (k 8. 3. 2013)

jak jsme mohli vidět na příkladu později zrušené úpravy veřejné služby. V této agendě ovšem proběhlo změn více.

Existuje nová překážka pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání – podle § 25 odst. 8 zákona o zaměstnanosti bude z evidence vyřazen ten uchazeč, který ukončí zaměstnání zprostředkované krajskou pobočkou ÚP po dohodě se zaměstnavatelem nebo pokud s ním pracovní poměr v tomto zaměstnání bude ukončen z důvodu zvláště hrubého porušení pracovních povinností.¹¹³

Co se první skutečnosti týče, opět se dle názoru autora, podobně jako v případě veřejné služby, jedná o úpravu, která je možná vedena dobrým úmyslem, nicméně v praxi spíše dopadne na ty, kteří žádné nekalé úmysly nemají. Je vcelku zřejmé, že v souladu s cílem zvýšit odpovědnost uchazečů o zaměstnání směrem k jejich povinné součinnosti s ÚP, kterýžto cíl sám o sobě je jistě chvályhodný, byla navržena i tato úprava. Naráží se tady ale na obdobný problém jako v případě veřejné služby, kdy se vytvořením ve svých parametrech na první pohled jednoduchého a účinného řešení problému ve skutečnosti může v praxi navrhovaná úprava oproti původnímu záměru obrátit a popřít tak vlastní smysl. Jistě existují lidé, jejichž úmyslem ve skutečnosti není využít zařazení v evidenci uchazečů k nalezení zaměstnání, ale jen z důvodů čerpání „výhod“ s tím spojených. Otázkou ovšem je, kolik takových lidí reálně mezi uchazeči o zaměstnání je. Dá se předpokládat, že když už si někdo o zařazení do evidence požádá, bude nejspíš, vzhledem k podmínkám, za jakých je vůbec možné podporu v nezaměstnanosti čerpat,¹¹⁴ patřit mezi ty, kteří skutečně pracovali a jejichž úmyslem nebylo se práci vyhnout.

V praxi toto ustanovení může dopadnout na ty, kteří z různých důvodů nemohou pokračovat v krajskou pobočkou zprostředkovaném zaměstnání a přitom nemají jinou možnost jak z něj odejít než dohodou se zaměstnavatelem. Těchto důvodů může být celá řada, např. může dojít k vážným událostem v rodině

113 STÁDNÍK, J., KIELER, P.: *Důležité změny v zákoně o zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2011, 12/2011. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d36099v45805-dulezite-zmeny-v-zakone-o-zamestnanosti/> (k 10. 3. 2013)

114 Viz § 39 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění, s ohledem na ustanovení § 41 zákona o zaměstnanosti.

zaměstnanec, jejichž povaha bude vyžadovat dlouhodobější zaměstnancovu nepřítomnost v zaměstnání. Nebo může nastat situace, kdy zaměstnanec zjistí, že ve svém zaměstnání zaostává, nestačí na něj, případně se mu nedaří dostatečně sžít s pracovním prostředím a rozhodne se, že bude lepší takové zaměstnání opustit a pokusit se vyhledat novou příležitost. Jistě by se dalo vymyslet mnoho dalších situací, kdy odchod ze zaměstnání není výrazem nechuti pracovat, ale jistou nutností nebo jen obyčejnou snahou vykonávat své právo svobodného výběru povolání. Toto ustanovení zákona však paušálně stanovuje, že kdo odejde sám, nemá možnost po šest měsíců ode dne sjednaného jako nástup do zprostředkovaného zaměstnání být znovu zařazen do evidence uchazečů, přičemž, na rozdíl od již zrušené úpravy veřejné služby, není možné podle této úpravy následek odchodu zmírnit alespoň vážnými důvody.¹¹⁵

Je otázka, nakolik je právě šestiměsíční lhůta ode dne sjednaného jako den nástupu do zaměstnání zprostředkovaného krajskou pobočkou přiměřená pro obnovení možnosti být znovu zařazen do evidence uchazečů. Dá se nejspíš předpokládat, že nemalé části lidí opouštějících zprostředkované zaměstnání způsobem v tomto ustanovení stanoveným nebude takto stanovená lhůta na škodu, nicméně přesto je možné se domnívat, že na nezanedbatelnou část lidí toto ustanovení dopadne zbytečně tvrdě, aniž by se sami něčím provinili. Jistě nelze očekávat, že právní předpisy budou dokonale reflektovat všemožné situace potenciálně se dějící v reálném světě, ale dle autora je legitimním požadavek, aby legislativa alespoň z oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení neobsahovala úpravu takto jednoznačně „asociální.“

Co se týče druhé části tohoto nového ustanovení, tedy nemožnost být zařazen v evidenci ve stejné lhůtě a za stejných podmínek jako v předchozím případě, tentokrát však z důvodu zvlášť hrubého porušení pracovních povinností, nezbyvá než s takovou úpravou souhlasit. Narozdíl od předchozího případu je zde jasně viditelné a především srozumitelné schema porušení povinností → z něj vyplývající sankce. Zvlášť hrubé porušení pracovních povinností je jedním z důvodů pro okamžité zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele –

115 Srov. § 25 odst. 8 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

jednostranný úkon jen velmi zřídka využívaný v praxi.¹¹⁶ Je logické, že zaměstnanec, který se takového činu dopustí, by měl být odpovídajícím způsobem sankcionován. V tomto případě lze sankci spočívající v nemožnosti po určenou dobu být veden v evidenci uchazečů považovat za přiměřenou, neboť zaprvé, jak už bylo zmíněno, šestiměsíční zákonná lhůta není nutně za každých okolností příliš tvrdá, zadruhé smyslem sankce je mimojiné působit represivně, což v tomto případě odpovídá závažnosti způsobeného jednání, navíc v případě, že bude se zaměstnancem okamžitě ukončen pracovní poměr v době po uplynutí šestiměsíční lhůty, fakticky ani žádnou sankci za své jednání neobdrží. Pokud tento výklad shrneme, jedná se o situaci, kdy je zpřísnění zákona ku prospěchu věci a zasahuje pouze ty zaměstnance či uchazeče o zaměstnání, kteří se skutečně nějakého trestuhodného a zavrženíhodného jednání dopustili.

Jinou změnou týkající se úpravy v evidenci uchazečů o zaměstnání je novelizace ustanovení § 29 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Podle úpravy účinné do 31. 12. 2011 byl důvodem pro ukončení v evidenci uchazečů podle tohoto ustanovení *nástup do zaměstnání, s výjimkou případů uvedených v § 25 odst. 3 a 5 zákona o zaměstnanosti, nebo zahájení jiných činností uvedených v § 25 odst. 1, a to na základě osobního nebo písemného oznámení uchazeče o zaměstnání*. Výjimkami uvedenými v ustanovení § 25 odst. 3 a 5 jsou případy, kdy uchazeč vykonává činnosti na základě pracovního nebo služebního poměru, pokud měsíční výdělek nepřesáhne polovinu minimální mzdy¹¹⁷ nebo vykonává činnosti na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, pokud měsíční odměna nebo odměna připadající na 1 měsíc za období, za které přísluší, nepřesáhne polovinu minimální mzdy.¹¹⁸ Výjimek vyplývajících z § 25 odst. 1 je celá řada a část v tomto ustanovení obsažených norem je uvedena výše.

Podle nové úpravy dochází ke změně znění ustanovení § 29 písm. a), a to tak, že uchazeči bude ukončeno zařazení v evidenci, pokud *nastala některá ze skutečností bránících zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání*,

116 BĚLINA, M. a kol.: *Pracovní právo. 5. doplněné a podstatně přepracované vydání*. Praha : C. H. Beck, 2010. s 250. ISBN 978-80-7400-405-6

117 § 25 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 31. 12. 2011.

118 § 25 odst. 5 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 31. 12. 2011.

kteří jsou uvedeny v § 25, s výjimkou skutečností uvedených v § 25 odst. 2 písm. a) a c), a to na základě osobního nebo písemného oznámení uchazeče o zaměstnání. Mezi skutečnosti tvořící výjimku patří dočasná pracovní neschopnost uchazeče a pobírání peněžité pomoci v mateřství před porodem a šest týdnů po porodu. Opět se tedy jedná o určité zpřísnění úpravy oproti předchozímu stavu, i když je v tomto případě, vzhledem k množství jednotlivých, značně odlišných zákonem předpokládaných účastnících se subjektů, složitější domýšlet praktické důsledky.

K určité změně dochází v souvislosti s oznamováním volných pracovních míst. Podle úpravy platné do konce roku 2011 byl zaměstnavatel povinen krajské pobočce oznámit volná pracovní místa. Podle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2011 byl povinen oznámit volné pracovní místo do deseti kalendářních dní. Volnými místy se rozumí nově vytvořená nebo uvolněná pracovní místa, na která zaměstnavatel zamýšlí získat zaměstnance nebo je hodlá obsadit dočasně přidělenými zaměstnanci agentury práce.¹¹⁹ Zároveň je možné učinit stejný úkon vůči místně příslušnému obecnímu živnostenskému úřadu, a to za podmínek § 45a odst. 1 písm. e)¹²⁰ zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění zákona č. 214/2006 Sb.

Podle nyní účinného znění stejného ustanovení zaměstnavatel tuto povinnost nemá, záleží na jeho vůli nová místa krajské pobočce oznámit. Motivací tohoto kroku je zřejmě poskytnout určitou úlevu zaměstnavatelům, převážně podnikatelům, od administrativní zátěže spojené s výkonem dřívější povinnosti oznamovat volná pracovní místa. Je otázkou, nakolik budou mít zaměstnavatelé motivaci být s krajskými pobočkami v kontaktu ohledně volných pracovních míst, dá se však předpokládat, že v případě potřeby nových zaměstnanců budou spolupracovat.

I přesto se však podle názoru autora jedná o změnu, která je spíše k neprospěchu věci. Pokud má zaměstnanec, resp. uchazeč o zaměstnání poměrně

¹¹⁹ § 35 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 31. 12. 2011.

¹²⁰ Znění tohoto ustanovení je následující: *Fyzická osoba může společně s ohlášením živnosti nebo žádostí o koncesi na živnostenském úřadu též oznámit vznik volného pracovního místa nebo jeho obsazení.*

širokou povinností součinnosti s ÚP, měli by obdobně být povinnováni také zaměstnavatelé. Zvláště patrně v současné situaci působí kontrast mezi na jedné straně zpříšňujícími podmínkami pro uchazeče o zaměstnání a na druhé straně uvolňováním povinností zaměstnavatelů. Pokud zaměstnavatelé s krajskými pobočkami spolupracovat nebudou nebo budou spolupracovat jen selektivně v situacích, kdy se jim to aktuálně hodí, celkový počet pracovních příležitostí nabízených krajskými pobočkami nutně poklesne, což je zvláště v situaci již několikrát zmíněné ekonomické recese efekt spíše negativní, ve svém důsledku jdoucí proti cíli, kterým by mělo být oživení ekonomického růstu. Jistě by bylo možné přijít s jinými změnami ve prospěch zaměstnavatelů a obecně všech podnikatelů, které by neměly v konečném důsledku dopad spíše na ty jedince, kterým by primárně mělo být pomáháno.

Další změna se týká úpravy individuálního akčního plánu. Jedná se o institut zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání. Jak už jsme uvedli, zvýšená péče se týká některých skupin obyvatel s potenciálně ztíženým přístupem na trh práce. Jeho účelem je zejména stanovení postupu a časového harmonogramu plnění jednotlivých opatření ke zvýšení možnosti uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce. Východisky pro určení obsahu jsou především dosažená kvalifikace, zdravotní stav a možnosti a schopnosti uchazeče. Individuální akční plán je jednou z oblastí zprostředkování zaměstnání, která vyžaduje ze strany uchazeče součinnost s krajskou pobočkou, jejíž obsahem je plnění povinností v něm určených, spolupráce na aktualizaci a vyhodnocování a jiné stanovené povinnosti. To vše v termínech a za podmínek, které krajská pobočka určí.¹²¹

Podle úpravy účinné před rokem 2012 bylo přistoupeno k vypracování individuálního akčního plánu pro uchazeče o zaměstnání po uplynutí pěti měsíců vedení v evidenci.¹²² Nyní má uchazeč možnost si o vypracování individuálního akčního plánu zažádat kdykoliv v průběhu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání s tím, že zůstala zachován stav, kdy se k tomuto opatření povinně přistupuje po uplynutí pěti měsíců vedení v evidenci. Tato úprava je jednoznačně změnou k lepšímu, neboť oněm rizikovým skupinám uchazečů může pomoci

121 § 33 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

122 § 33 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 31. 12. 2012.

s jejich potenciálními obtížemi při uplatnění na trhu práce dříve a tím i rychleji splnit požadavek zapojit tyto lidi do pracovního procesu, což je jedním z předpokladů kvalitního života. Dříve nebyla jiná možnost, než se snažit najít místo standardním způsobem do doby uplynutí pěti měsíců, než si uchazeč mohl zažádat o vypracování individuálního akčního plánu, přičemž z tohoto pravidla neexistovaly žádné zákonné výjimky. Nová úprava tento nedostatek odstranila.

Obecně lze říci, že institut individuálního akčního je kvalitním nástrojem pro pomoc některým skupinám uchazečů o zaměstnání, pro něž je situace při snaze najít uplatnění na trhu práce nepříznivá. Je výrazem sociální ohleduplnosti a častokrát zdůrazňovaným atributem tzv. adresnosti sociálních služeb, v rámci kteréhož principu bylo spolu se snahou řešit nepříznivou rozpočtovou situaci provedeno mnoho změn v úpravě pracovního a sociálního zákonodárství, z nichž, jak jsme mohli vidět, ne všechny byly provedeny skutečně ku prospěchu těch, kteří to potřebují.

3.4 Některé změny uskutečněné v úpravě agentur práce

Velkou změnou v úpravě fungování pracovních agentur je od 1. 1. 2012 novelizace ustanovení o povinném pojištění proti úpadku. Pokud má agentura povolení ke zprostředkování zaměstnání podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, je povinna sjednat pojištění záruky pro případ svého úpadku ve výši trojnásobku průměrného měsíčního čistého výdělku všech zaměstnanců, které dočasně přiděluje k výkonu práce u uživatele¹²³. Zaměstnanci dočasně přidělenému k výkonu práce na základě tohoto pojištění vzniká právo na plnění v případě nevyplacené mzdy za odvedenou práci.¹²⁴ Sjednání pojištění je agentura práce povinna doložit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 2 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.¹²⁵

Novelizované ustanovení zákona o zaměstnanosti obsahuje celou řadu zpřesňujících podmínek pro agentury v oblasti povinného pojištění. Pojištění lze nově sjednat u jen u pojišťovny, která je oprávněna podle zákona č. 277/2009 Sb., o pojišťovnictví, ve znění zákona č. 409/2010 Sb., poskytovat pojištění záruky, přičemž povinné pojištění záruky se řídí zákonem č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě a o změně souvisejících zákonů (zákon o pojistné smlouvě), ve znění pozdějších předpisů.¹²⁶ Kontrolní činnost ze strany pojišťovny je zajištěna ustanovením § 58 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, ze kterého plyne povinnost agentury kdykoli v průběhu trvání pojištění umožnit pojišťovně na její žádost přístup ke všem dokladům, které souvisejí s pojištěním podle odstavce 1, a podat k nim vysvětlení.¹²⁷

Když srovnáme znění § 58a zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 1. 4 2011 do 31. 12. 2012 a ve znění účinném dnes, zjistíme, že novelizace byla

123 KOSTADINOVÁ, I.: *Praktické dopady novely zákoníku práce v roce 2012*. Dostupné z: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/prakticke-dopady-novely-zp-2012/> (k 11. 3. 2013)

124 § 58a odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

125 § 58a odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

126 § 58a odst. 3, 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

127 § 58a odst. 6 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

velmi rozsáhlá, přičemž její účel vedl ke zpřesnění dosavadní úpravy, která byla až nepochopitelně stručná a vágní. Pro srovnání, znění uvedeného ustanovení před novelizací obsahovalo pouze povinnost sjednat pojištění proti úpadku ve výši trojnásobku průměrného příjmu všech dočasně přidělených zaměstnanců agentury, zatímco nové ustanovení obsahuje určité zpřesnění ve smyslu pojištění i těch zaměstnanců agentury, kteří momentálně nejsou nikde přiděleni.¹²⁸ Navíc, jak jsme právě ukázalim obsahuje celou řadu zcela nových ustanovení. Zpřesnění a rozšíření úpravy lze jen přivítat, neboť minimálně v případě kontrolní činnosti ze strany pojišťovny je vskutku nepochopitelné, že takové ustanovení nebylo obsaženo v předchozí verzi zákona. Podle ní jediná povinnost agentury spočívala v poskytnutí dokladu o sjednání pojištění Úřadu práce, přičemž jiná forma kontroly v zákoně vůbec obsažena nebyla. Zdá se neuvěřitelným, že taková změna v zákoně proběhla až od roku 2012.

Zcela novým institutem je pak sdílené zprostředkování zaměstnání, jehož popis, parametry a určité nedostatky byly popsány v subkapitole 2.5.

¹²⁸ Srov. znění § 58 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 4. 2011 do 31. 12. 2011, s § 58a odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

4. Právní úprava v EU

Česká republika je od 1. 5. 2004 členem Evropské unie. Přistoupení k tomuto nadnárodnímu celku mělo mnoho důsledků. Evropská unie je specifický organismus založený na mnohohrstevnaté spolupráci mezi jednotlivými členskými státy v mnoha oblastech veřejného života, což znamená mj. potřebu vytvoření určitého právního rámce, ve kterém tato spolupráce bude probíhat. Přistoupením k EU se Česká republika zavázala na tomto procesu podílet. Můžeme říci, že dnešní Evropa, resp. EU je založena na supranárodním základu s určitými společně sdílenými ústavními prvky, což ji odlišuje od jiných mezinárodních organizací a společenství postavených na spolupráci různých státních celků. Mezi základní rysy tohoto uspořádání patří následující prvky: přenos kompetencí na unijní orgány, vydávání samostatných rozhodnutí unijních orgánů, zvláštní právo Unie pronikající do právních řádů jednotlivých členských států a soudní prosazování práva, zvláště vůči těm členským státům, které společné normy nedodržují.¹²⁹ Česká republika jako součást EU se na tomto systému samozřejmě podílí prostřednictvím svých zástupců v jednotlivých evropských institucích a je jím také přirozeně vázána.

Jak vyplývá z popsaných prvků tvořících základ evropského uspořádání, v kompetenci unijních orgánů je vydávat vlastní právní předpisy, které poté, ať už přímo či nepřímo, ovlivňují podobu právních řádů členských států. Tento vliv je uplatňován zejména na úrovni jednotlivých smluv tvořících právní základ EU (jmenovitě například Smlouvy o fungování EU, dále jen „SFEU“) a z této úrovně plynoucí tzv. sekundární legislativy, tzn. „*právních aktů Unie, které byly přijaty na základě zakládajících smluv, konkrétně čl. 288 a násl. SFEU, normotvornou činností k tomu zmocněných orgánů Unie (Evropská rada, Evropská komise, Evropský parlament) za účelem výkonu svých pravomocí.*“¹³⁰ Mezi tyto právní akty patří nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

129 KLÍMA, K et al.: *Evropské právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s 32. ISBN 978-80-7380-335-3.

130 PIKNA, B.: *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva*. Praha : Linde, 2010. s 59. ISBN 978-80-7201-813-0. In KLÍMA, K et al.: *Evropské právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s 114. ISBN 978-80-7380-335-3.

Nařízení jsou akty použitelné přímo a závazné v celém svém rozsahu, přičemž jsou aplikovatelné bez nutnosti transpozice do vnitrostátních právních řádů. Směrnice jsou závazné co do výsledku, kterého by jejich přijetím mělo být dosaženo. V souladu s principem subsidiarity je na členských státech, jakým způsobem ustanovení uvedená ve směrnicích zakomponují do svých právních řádů. Rozhodnutí jsou závazná v celém rozsahu, pokud není stanoveno, že jsou závazná jen pro ty, kterým jsou určena. Doporučení a stanoviska závazná nejsou, mají jen orientační charakter.¹³¹

Sekundární legislativa se uplatňuje v nejrůznějších oblastech. Pro účely této práce a následujících řádků bychom se blíže podívali na právní úpravu institutu směrnic. Z výše uvedeného popisu směrnice jako legislativního aktu vyplývá, že se jedná o specifický právní nástroj evropského práva – na vnitrostátní úrovni (přínejmenším v České republice) neexistuje prostředek, který by se principu fungování směrnice blížil. Takový nástroj by na vnitrostátní úrovni ani neměl význam, jelikož na této úrovni nic nebrání přímé závaznosti pro určené právní subjekty. Jak již bylo řečeno, členské státy jsou povinny transponovat vytyčenou cílovou úpravu do svých právních řádů. Mohou v tomto procesu uplatnit různá vnitrostátní specifika, avšak musí dodržovat určitá transpoziční pravidla.¹³² Tato pravidla vyplývají z rozsudku Soudního dvoru EU (dále jen „ESD“) ze dne 30. 5. 1991, č. C-361/88 *Komise v. SRN*. Minimálními požadavky pro transpozici jsou jasnost a srozumitelnost promítnutí úpravy ve směrnici z důvodů snadné seznatelnosti jednotlivých práv a povinností, dále nutnost přijmout tuto úpravu ve formě obecně závazného právního předpisu, přičemž tento předpis musí svým obsahem co nej přesněji odpovídat úpravě uvedené ve směrnici. Výjimku z posledního uvedeného pravidla může povolit samotná směrnice nebo primární právo, tedy jednotlivé smlouvy tvořící základ právního ukotvení EU.¹³³ Kromě transpozice provedené v souladu s uvedenými pravidly jsou členské státy povinny transponovat směrnici ve lhůtě uvedené ve směrnici samé, zajistit její řádnou aplikaci, vymahatelnost a seznámit Komisi se způsobem, jakým k transpozici došlo.¹³⁴

131 Článek 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.

132 KLÍMA, K et al.: *Evropské právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s 120. ISBN 978-80-7380-335-3.

133 Tamtéž.

134 SVOBODA, P.: Úvod do evropského práva. 2. vydání. Praha : C. H. BECK, 2007. s. 79. ISBN 978-80-7179-621-3. In KLÍMA, K et al.: *Evropské právo*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. s 120. ISBN

4.2 Volný pohyb osob

V souvislosti s legislativou v oblasti pracovního práva je třeba zmínit institut volného pohybu osob. Jedná se o jeden ze základních principů, na kterých dnešní Evropská unie stojí a společně s volným pohybem služeb a kapitálu tvoří základ trvale se prohlubujících integračních procesů v Evropě. Právní základ volného pohybu osob je obsažen v Hlavě IV, čl. 45-66 SFEU. Volný pohyb osob má dva základní rozměry; v první řadě se jedná o volný pohyb pracovníků a v druhé řadě o právo usazování.

Volný pohyb pracovníků je upraven v ustanovení čl. 45 SFEU, kde se v odstavci druhém říká, že volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakýchkoliv diskriminačních opatření na základě státní příslušnosti k členskému státu Evropské unie v oblasti zaměstnávání, odměny za práci a pracovních podmínek.¹³⁵ Pracovníci mají v souladu s tímto principem následující práva: ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa a za tím účelem se volně pohybovat na území členských států, pobývat na území členských států za účelem výkonu zaměstnání za stejných podmínek jako státní příslušníci toho kterého členského státu a zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek uvedených v nařízeních vydaných k tomuto účelu Evropskou komisí. Výjimkami z těchto práv mohou být omezení odůvodněná veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví. Zároveň platí, že tato práva nenáleží pracovníkům zaměstnaným ve veřejné správě.¹³⁶

Článek 46 SFEU poté stanoví způsoby, jakým k naplnění ustanovení uvedených v čl. 45 bude docházet. Je stanoveno, že prováděcí opatření budou přijata v legislativním procesu prostřednictvím činnosti Evropského parlamentu a Evropské rady v součinnosti s Hospodářským a sociálním výborem v podobě nařízení a směrnic, které obsahují zejména: zajištění úzké spolupráce mezi vnitrostátními úřady práce, odstranění administrativních překážek spojených se zaměstnáváním jiných než tuzemských státních příslušníků a vytvoření vhodných mechanismů na propojení jednotlivých pracovních trhů s důrazem

978-80-7380-335-3.

135 Čl. 45 odst. 2 SFEU.

136 Čl. 45 odst. 3 SFEU.

na nabídku a poptávku po pracovních silách způsobem neohrožujícím regionální specifika jednotlivých vnitrostátních trhů práce.¹³⁷ Posledním ustanovením hodným zmínky je vymezení podmínek pro oblast sociálního zabezpečení, které zahrnuje v rámci legislativní činnosti Evropského parlamentu a Evropské rady vytvoření systému, který migrujícím zaměstnancům a osobám na nich závislých zajistí započtení různých dob pro potřebných pro prokázání nároku na dávky sociálního zabezpečení a vyplácení těchto dávek osobám s bydlištěm na území členských států.¹³⁸

137 Čl. 46 písm. a), c), d) SFEU.

138 Čl. 48 SFEU.

4.3 Směrnice týkající se agenturního zaměstnávání

Agenturní zaměstnávání je jedna z oblastí, která regulaci ze strany orgánů Evropské unie z pochopitelných důvodů podléhá – v souvislosti s principem a pravidly volného pohybu osob, resp. pracovníků je přirozené, že spousta lidí v dnešní době vykonává své zaměstnání v zahraničí a je to právě oblast agenturního zaměstnávání, která v praxi zahrnuje velkou část migrujících pracovníků. V následující části se blíže podíváme na dvě směrnice, které se věnují úpravě právě agenturního zaměstnávání.

4.3.1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008, o agenturním zaměstnávání

Cílem této směrnice je vytvořit komplexní rámec pro úpravu agenturního zaměstnávání v členských státech EU. V preambuli tato směrnice deklaruje, že agenturní zaměstnávání je prostředek sloužící na jedné straně k vytvoření pružného pracovního trhu a na straně druhé je vyhovujícím nástrojem pro sladění soukromého a pracovního života.¹³⁹ Směrnice dále v preambuli obsahuje vžčet některých zásad, kterými by se agenturní zaměstnávání mělo řídit. Patří mezi ně např. požadavek pracovní smlouvy na dobu neurčitou jako obecného prostředku zaměstnávání agenturních pracovníků s případnými výjimkami z tohoto pravidla u uživatele nebo doporučení, aby členské státy vytvořily pro ochranu práv agenturních pracovníků zvláštní soudní nebo správní řízení zároveň se stanovením účinných, avšak přiměřených sankcí pro zaměstnavatele práva agenturních pracovníků porušujících.¹⁴⁰

Směrnice se vztahuje na zaměstnance agentur přidělené k výkonu práce uživatelům a na veřejné a soukromé podniky, které působí jako pracovní agentury

139 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008, o agenturním zaměstnávání, preambule, bod 11. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

140 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008, o agenturním zaměstnávání, preambule, bod 15, 21. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

a vykonávají ziskovou či neziskovou činnost.¹⁴¹ Hlavním stanoveným cílem je podle této směrnice dosažení stavu, kdy budou naplňovány zásady rovného zacházení uvedené dále v čl. 5 a uznání agentur práce jako regulérních zaměstnavatelů. Hlavní zásadou je stanovení stejných podmínek pro agenturní pracovníky na konkrétním pracovním místě, které by jinak náležely klasickému zaměstnanci (s ohledem na pravidla platná pro ochranu těhotných žen a matek malých dětí a zákaz diskriminace na základě etnicity, pohlaví, věku nebo sexuální orientace), přičemž z této zásady existují nejrůznější výjimky. Je dále stanoveno, že členské státy přijmou taková opatření, aby nedocházelo k obcházení smyslu této směrnice.¹⁴²

Dále je stanoveno, v souladu s principem rovnosti, že pracovníci agentury mají být informováni o všech volných pracovních místech u zaměstnavatele, ke kterému jsou jako k uživateli přiděleni za účelem najít si trvalé zaměstnání a jakékoliv normy, ať už obecné právní předpisy nebo vnitřní předpisy zaměstnavatelů, byly prohlášeny zneplatněny nebo prohlášeny za neplatné od počátku.¹⁴³ Směrnice nezakazuje přijmout takové normy, které se budou odchylovat od zásad v ní obsažených, pokud se tak stane ve prospěch zaměstnanců.

144

4.3.2 Směrnice Rady ze dne 25. června 1991 91/383/EHS, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru

Jak už napovídá název této směrnice, zabývá se ve svých ustanoveních oblastí bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Z názvu sice není na první pohled

141 Čl. 1, 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008, o agenturním zaměstnávání. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

142 Čl. 5 odst. 1, 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008, o agenturním zaměstnávání. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

143 Čl. 6 odst. 1, 2 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008, o agenturním zaměstnávání. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

144 Čl. 9 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008, o agenturním zaměstnávání. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:327:0009:0014:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

patrná její souvislost s agenturním zaměstnáváním, nicméně v čl. 1 odst. 2 je stanoveno, že se vztahuje na dočasné pracovní poměry mezi podnikem pro dočasnou práci, který je zaměstnavatelem, a zaměstnancem, který je přidělen k výkonu práce pro podnik nebo závod využívající služeb podniku pro dočasnou práci a který podléhá jejich kontrole, což de facto odpovídá institutu přidělení k práci uživateli.¹⁴⁵

Účelem směrnice je těmto zaměstnancům poskytnout služby týkající se ochrany bezpečnosti a zdraví při práci na stejné úrovni, jako kmenovým zaměstnancům uživatele.¹⁴⁶ Toto je zajištěno normami dále uvedenými. Patří mezi ně povinnost dostatečně proškolit zaměstnance v oblasti předpisů a zásad bezpečnosti a ochrany zdraví při práci s přihlédnutím k pracovnímu zařazení, schopnostem a zkušenostem, zajištění zvláštního lékařského dohledu pro zaměstnance vykonávajících práci hodnou tohoto zajištění nebo odpovědností zaměstnavatele za zdraví zaměstnance po celou dobu jeho působení.¹⁴⁷

145 Čl. 1 odst. 2 Směrnice Rady ze dne 25. června 1991 91/383/EHS. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:01:31991L0383:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

146 Čl. 3 odst. 1 Směrnice Rady ze dne 25. června 1991 91/383/EHS. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:01:31991L0383:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

147 Čl. 4, čl. 5 odst. 2 a čl. 8 odst. 1 Směrnice Rady ze dne 25. června 1991 91/383/EHS. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:01:31991L0383:CS:PDF> (k 20. 3. 2013)

5. Závěr a úvahy de lege ferenda

Klíčovým východiskem byl v celé práci pohled na ty instituty práva týkajícího se zprostředkování zaměstnání, které mají přesah do oblasti práva sociálního zabezpečení. Pozornost byla věnována úpravě z autorova pohledu především takové, která, jistě vzniknuvší s dobrým úmyslem, nemohla fungovat v souladu s cíli, se kterými byla vytvořena.

V průběhu předchozích kapitol autor práce popisoval právní úpravu zprostředkování zaměstnání napřed v podobě platné a účinné dnes, tedy v době psaní práce, a pokusil se o srovnání vybraných institutů v podobě existující před výraznou novelizací pracovně- a sociálněprávní legislativy. V části věnující se současné úpravě byla upředena pozornost na ty instituty, které byly subjektem novelizačního procesu v průběhu roku 2012. Nebylo autorovým záměrem již v této části práce provádět srovnání se starší úpravou nebo vynášet hodnotící soudy nad výslednou podobou úpravy. Přesto však, s ohledem na fakt, že některé instituty byly do zákona o zaměstnanosti a dalších právních předpisů zařazeny zcela nově, se určitým pokusům o zhodnocení nevyhnul. V této souvislosti je třeba zmínit ne úplně šťastnou úpravu jinak poměrně nápaditého a potenciálně užitečného institutu sdíleného zprostředkování zaměstnání. Ve své podstatě se jedná o způsob, jak prohloubit spolupráci mezi dvěma klíčovými subjekty zprostředkovávajícími zaměstnání, tedy Úřadu práce, resp. jeho krajských poboček, a agentur práce. Úprava tohoto institutu trpí častým neduhem legislativních aktů a způsobů tvorby nové legislativy, totiž dobrým úmyslem, který se pak v procesu tvorby práva nepodaří přetavit v kvalitní a funkční úpravu. Podle názoru autora by si tento institut zasloužil ze strany zákonodárců důkladnou revizi a případnou novelizaci vedoucí k odstranění zmíněných nedostatků.

V části věnované právní úpravě na úrovni Evropské unie bylo prvotním cílem pokusit se popsat v obecnějším duchu principy a východiska, ze kterých plyne konkrétní forma evropské zákonodárství. Zároveň s tím bylo cílem

poskytnout pohled na některé principy a pravidla na úrovni primárního práva EU, které posléze rámuji proces vzniku a konečnou podobu legislativy sekundární. Jako příklad promítnutí těchto principů autor zvolil oblast agenturního zaměstnávání a nastínil na podkladě dvou směrnic tuto oblast vymezujících konkrétní ustanovení, která mají vliv, či by měla mít, vliv na podobu vnitrostátního zákonodárství.

Sdílené zprostředkování zaměstnání však není jediným institutem, jehož úprava není ideální. Na podobný problém, ovšem mnohem většího rozsahu a závažnosti, narazil autor při studiu úpravy veřejné služby vykonávané v rámci vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Veřejným prostorem dostatečně rezonující téma je podle autora mínění symptomatickým jevem velké části legislativní činnosti zákonodárců týkající se nejen v rámci pracovněprávního a sociálněprávního zákonodárství.

Na počátku procesu stanovený cíl, kterým je snaha udržet uchazeče o zaměstnání v kontaktu s běžným rytmem a režimem zaměstnaného, aktivního člověka, a omezení možnosti pobírat podporu v nezaměstnanosti a vykonávat další práva související s vedením v evidenci uchazečů o zaměstnání jako prvky plánu optimalizovat výdaje veřejných rozpočtů, se ve výsledku vlivem nekompetence a nedomýšlení důsledků konaných činů obrátilo v něco, co nejspíš sami zákonodárci nepředpokládali a, doufejme, ani si nepřáli. Zákonodárcům nejen v tomto případě chybí cit pro posouzení dopadů navrhovaných kroků v širších souvislostech. Absentuje u nich schopnost nazírat na konkrétní problémy optikou odlišnou od schematu kupeckých počtů, resp. výkazu účetních položek. Důsledkem jsou dlouhodobé, vyčerpávající diskuse na téma, jak napravit, co bylo v průběhu tvorby pokaženo, což vede k upadnutí do pastí bludného kruhu neustálého novelizování novelizovaných novel namísto komplexní, systematické a skutečně odborné činnosti zákonodárců ve všech fázích legislativního procesu.

Účelem této části práce nebylo přinést konkrétní legislativní návrhy na podobu zprostředkování zaměstnání. Autor práce se při vši skromnosti nedomnívá, že by byl natolik fundovaným odborníkem v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, aby se na prostoru absolventské práce pokoušel suplovat činnost zákonodárců. Cílem je poskytnout spíše obecnější – je-li to tak

možno nazvat filozofičtější – pohled na problematiku zákonodárství z oblasti nejen zprostředkování zaměstnání, ale v širším měřítku. Zajisté se nejedná o výrazně průlomové myšlenky, leč fakt, že se v různých obměnách dlouhodobě objevují v názorech odborné i laické veřejnosti podle autorova mínění svědčí o tom, že dosud nenastala situace, kdy by bylo možné výše nastíněné problémy považovat za vyřešené. Tímto konstatováním by autor práci rád ukončil.

Seznam použité literatury:

Knižní literatura:

- * BĚLINA, M. a kol.: *Pracovní právo. 5. doplněné a podstatně přepracované vydání.* Praha : C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-405-6.
- * BĚLINA, M. a kol.: *Zákoník práce. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-251-2.
- * HENDRYCH, D. a kol.: *Právníký slovník, 3., podstatně rozšířené vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1. Dostupné z <http://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpy6boojsw5tbnruwm2llmfrwk>
- * KLÍMA, K. et al.: *Evropské právo.* Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-335-3.
- * PIKNA, B.: *Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva.* Praha : Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-813-0.
- * SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva. 2. vydání.* Praha : C. H. BECK, 2007. ISBN 978-80-7179-621-3.

Časopisecká literatura:

- * BIČÁKOVÁ, O.: *Nové formy zprostředkování zaměstnání - sdílené zprostředkování zaměstnání.* Práce a mzda. 2011, 10/2011. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d35153v44842p1-nove-formy-zprostredkovani-zamestnani-sdilene-zprostred/>
- * KOSTADINOVOVÁ, I.: *Agenturní zaměstnávání.* Karlovarská právní revue č. 2, 2012. Dostupné z: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/agenturni-zamestnavani/>
- * KOSTADINOVOVÁ, I.: *Praktické dopady novely zákoníku práce v roce 2012.* Dostupné z: <http://www.akilda.cz/odborne-clanky-k-pracovnepravni-tematice/prakticke-dopady-novely-zp-2012/> (k 11. 3. 2013)
- * RANDLOVÁ, N., CHLADA, O.: *Novela zákona o zaměstnanosti – součást sociální reformy 2011.* 2011. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/novela-zakona-o-zamestnanosti-soucast-socialni-reformy-2011-72727.html>
- * STÁDNÍK, J.: *Povolení k zaměstnání.* Práce a mzda. 2010, 5/2010. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0177_4Ads_110_20120521051044_prevedeno.pdf
- * STÁDNÍK, J., KIELER, P.: *Nejvyšší správní soud – nelegální práce a koncentrace řízení.* Práce a mzda. 2012, 7/2012. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d39004v48986-nejvyssi-spravni-soud-nelegalni-prace-a-koncentrace-rize/>

* STÁDNÍK, J., KIELER, P.: *Důležité změny v zákoně o zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2011, 2/2011. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d36099v45805-dulezite-zmeny-v-zakone-o-zamestnanosti/>

* ŠUBRT, B., BUKOVJAN, P.: *Přehled přijímaných změn v zákoníku práce, zákoně o zaměstnanosti a dalších souvisejících zákonech*. Práce a mzda. 2011, 10/2011. Dostupné z: http://www.danarionline.cz/archiv/dokument/doc-d35130v44819-prehled-prijimanych-zmen-v-zakoniku-prace-zakone-o-zame/?search_query=%24source%3D3&order_by=&order_dir=&type=&search_results_page=1

* VAŇÁSEK, J.: *Úřad práce České republiky*. Práce a mzda. 2011, 5/2011. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d33829v43284-urad-prace-ceske-republiky/>

Elektronické zdroje:

* *Aktivní politika zaměstnanosti a zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*. Dostupné z: <http://portal.mpsv.cz/sz/zamest/dotace/apz>

* *Důvodová zpráva k zákonu č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů*. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=oz5f6mrqgeyv6nzt15shuljq&conversationId=318759>

* *Statistika Ministerstva práce a sociálních věcí ohledně míry nezaměstnanosti za 1. čtvrtletí roku 2012*. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/portalssz/download/getfile.do?filename=stat-2012-q1.zip&_lang=cs_CZ

* *Statistika Ministerstva práce a sociálních věcí ohledně míry nezaměstnanosti za 4. čtvrtletí roku 2012*. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/portalssz/download/getfile.do?filename=stat-2012-q4.zip&_lang=cs_CZ

* *Statistika uchazečů o rekvalifikace za rok 2009*. Dostupné z: <http://www.finance.cz/zpravy/finance/266306-nejvetsi-zajem-o-rekvalifikace-byl-v-roce-2009-v-moravskoslezskem-kraji-nejmensi-v-praze/>

* *Tisková zpráva Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 12. ledna 2011*. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/files/clanky/10142/12012011.pdf>

* *Úřad práce České republiky - krajská pobočka v Karlových Varech oddělení zaměstnanosti referát trhu práce*. Dostupné z: https://portal.mpsv.cz/upcr/kp/kvk/verejna_sluzba

* *Základní práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání a zájemce o zaměstnání*. 2013. Dostupné z: http://portal.mpsv.cz/sz/obcane/pravpov_uch

Právní předpisy:

- * Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008, o agenturním zaměstnávání.
- * Směrnice Rady ze dne 25. června 1991 91/383/EHS, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru.
- * Smlouva o fungování Evropské unie.
- * Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání.
- * Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999.
- * Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů.
- * Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.
- * Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi.
- * Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.
- * Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.
- * Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.
- * Zákon č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, ve znění pozdějších předpisů.
- * Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.
- * Zákon č. 326/1999 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1998 a o změně zákona č. 530/1990 Sb.
- * Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
- * Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů
- * Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.
- * Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).

Judikatura:

- * Nález Pl. ÚS 1/12. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?type=html&documentId=njptembrgipxm6lcmvzf65ltl4ztsmbz&conversationId=209813>
- * Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. dubna 2012, č. j. 4 Ads 177/2011-120. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2011/0177_4Ads_110_20120521051044_prevedeno.pdf (k 22.. 2. 2013)
- * Rozsudek Soudního dvoru Evropské unie *C-361/88 Komise v. SRN*.

Resumé

This thesis is about legislation of employment mediation. It is a topic on the edge of labour law and social security law. This fact largely determines content of the thesis which is concentrating on those institutes of employment mediation that can be subsumed into both of these categories. Main target of the thesis is to provide a view on current state of legislation both with those aspects of previous legislation compatible with stated content. Most of the content is contemplated from social point of view and estimated effects on people in need of assistance from Labour Office of the Czech Republic and agencies of work. Attention of author is also brought to legislation on EU level, mostly from general point of view with brief insights into agencies of work. The end of thesis is dedicated to review of previous work and few rather philosophical and personal views of the author regarding legislation of employment mediation and general state of law making in the Czech Republic.