

V Praze 6. dubna 2023

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

Legislativní rady vlády

**k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti,
ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem předloženého návrhu zákona je nahradit stávající definici nelegální práce a upravit a zpřesnit právní úpravu zprostředkování zaměstnání agenturami práce, a to zejména sjednocením a zpřesněním terminologie, konkretizací a úpravou případů vedoucích obligatorně nebo fakultativně k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, zakotvením prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, zpřesněním úpravy v oblasti získání odborné praxe, ukotvením konce lhůty, kdy lze požádat o opakované povolení ke zprostředkování zaměstnání, nebo zpřesněním právní úpravy hrazení nákladů řízení. Navyšuje se i kauce, kterou musí skládat osoby (agentury práce) žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání.

Dále jsou návrhem zákona zaváděna opatření k ochraně agenturních zaměstnanců spočívající v zakotvení zákazu, aby zaměstnanec agentury práce nebyl dočasně přidělen k výkonu práce u uživatele na dobu delší než 3 roky, a v podmínění uzavírání pracovněprávního vztahu zaměstnanců agentury práce na dobu dočasného přidělení k uživateli nejkratší dobou dalšího trvání přidělení. Dochází rovněž ke zrušení povinného pojištění agentur práce pro případ jejich úpadku a poskytnutí stejné ochrany zaměstnancům agentur práce, jakou poskytuje zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele jiným zaměstnancům.

II.

Vztah k právu EU

Předloženého návrhu se týkají zejména následující předpisy práva Evropské unie, v platném znění:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES ze dne 19. listopadu 2008 o agenturním zaměstnávání,
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/94/ES ze dne 22. října 2008 o ochraně zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele,
- směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (čl. 4 odst. 1),
- směrnice 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb,
- směrnice Rady ze dne 25. června 1991, kterou se doplňují opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci zaměstnanců v pracovním poměru na dobu určitou nebo v dočasném pracovním poměru (91/383/EHS),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti (čl. 23 odst. 7 písm. a),
- směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. června 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii (čl. 19).

Návrhu se dále dotýká rozsudek Soudního dvora EU C-232/20 ve věci NP v. Daimler AG, Mercedes-Benz Werk Berlin.

Návrh zákona je s právem EU plně slučitelný.

III.

Způsob projednání návrhu

Předložený návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části IX. předloženého materiálu.

Návrh zákona je podle předkladatele předložen s rozpory s Uníí zaměstnavatelských svazů ČR, Asociací malých a středních podniků a živnostníků ČR a se Svazem průmyslu a dopravy ČR. Rozpory se týkají úpravy obligatorních

a fakultativních důvodů odejmutí povolení působit jako agentura práce [§ 63 odst. 2 písm. c) návrhu novely zákona o zaměstnanosti, část první bod 24, § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, část první bod 26 návrhu], úpravy opakování dočasného přidělení k uživateli (nový § 307b návrhu novely zákoníku práce, část čtvrtá bod 1) a úpravy předčasného ukončení přidělení k uživateli (nový § 307b návrhu novely zákoníku práce, část čtvrtá bod 1). Rozpor se Svazem průmyslu a dopravy ČR se netýká novely zákoníku práce.

Návrh zákona byl projednán pracovními komisemi Legislativní rady vlády pro soukromé právo, správní právo, finanční právo, pracovní právo a sociální věci a pro hodnocení dopadů regulace (RIA).

Legislativní radou vlády byl návrh zákona projednán na jejím zasedání dne 6. dubna 2023.

IV.

Návrh změn

Legislativní rada vlády má k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tyto připomínky:

Obecně

Sdělení pro vládu

1. Předložený návrh zákona i samotný novelizovaný zákon o zaměstnanosti by si zasloužily důkladnější revizi ve vztahu k pojmosloví a institutům soukromého práva. Je například nadbytečné používat ve vztahu k osobě přívlastky „fyzická a právnická osoba“ nebo „fyzická nebo právnická osoba“. Použití uvedených přívlastků má smysl jen tam, kde je třeba rozlišit, zda se má zákonné ustanovení aplikovat jen na osobu fyzickou nebo na osobu právnickou. Ani předložený návrh, ani samotný zákon o zaměstnanosti pak není v terminologii jednotný, v řadě případů používá jen termínu osoba nebo osoba s jiným přívlastkem, například zahraniční osoba, žádající osoba. Z hlediska soukromého práva by si do budoucna revizi zasloužilo i ustanovení § 3 (Účastníci právních vztahů) zákona o zaměstnanosti. Uvedené vymezení je značně komplikované a řada ustanovení a použitých fikcí je nadbytečná. Podle § 17 odst. 1 občanského zákoníku může práva mít a vykonávat jen osoba.

2. Definice nelegální práce v § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti (čl. I bod 1) je systematicky chybná. Součástí zákonné definice pojmu nemůže být výkladové pravidlo „*pro závěr, jedná-li se o nelegální práci, je rozhodné pouze naplnění těchto znaků a délka výkonu práce je nerozhodná*“, neboť žádným způsobem nevymezuje na zákonné úrovni pojem nelegální práce. V části věty za druhým středníkem se pak upravuje, že nelegální prací není práce, kterou jiné právní předpisy dovolují, když se stanoví, že „*to neplatí, pokud výkon práce naplňující znaky podle věty první mimo pracovněprávní vztah umožňují zvláštní právní předpisy*“. Z podstaty věci přitom nelze za nelegální považovat jednání, které je v souladu se zákonem.

Zákonná právní definice, stejně jako vymezení pojmů, by měla být měněna toliko výjimečně, a to jen v případě, kdy dochází na základě objektivního vývoje k faktické změně obsahu definovaného pojmu, což v daném případě nenastává. Posílení postavení kontrolních orgánů takovým důvodem není a být nemůže. Takovýto postup navíc snižuje úroveň právní jistoty dotčených osob a s ohledem na veřejnoprávní kontrolu a sankce rovněž zasahuje legitimitu právního řádu.

Nelze ani konstatovat, že pro závěr, zda je práce nelegální, je nerozhodná délka výkonu práce. Z definičního znaku nadřízenosti a podřízenosti lze dovodit rovněž požadavek trvání pracovněprávního vztahu po určitou dobu, ze které závislost a podřízenost zaměstnance, stejně jako postavení slabší strany, teprve vyplyne. Pokud bude fyzická osoba konat osobně práci v podřízenosti zadavatele práce, jeho jménem a podle jeho pokynů jednorázově, po velmi krátkou dobu, nelze hovořit o kategoricky závislém postavení, které vyžaduje zvláštní pracovněprávní ochranu, rovněž tak sociální a ekonomická závislost v časově takto omezeném vztahu nevzniká.

Ostatně i z předkladatelem citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. 6 Ads 46/2013 vyplývá závěr, že pro vytvoření jakéhokoliv vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem je třeba určitého časového úseku, přičemž Nejvyšší správní soud konstatuje, že „při jednorázové či příležitostné spolupráci se jen těžko může mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem vytvořit jakýkoliv vztah, natožpak vztah závislosti“. Zároveň ani z odůvodnění předkladatelem citovaného rozsudku Nejvyššího soudu čj. 21 Cdo 2034/2019-313 ze dne 21. 1. 2020 nelze jednoznačně dovodit, že by Nejvyšší soud nebral časové hledisko při posouzení splnění znaků závislé práce vůbec v úvahu:

„V projednávané věci – jak bylo soudy zjištěno – žalobce pracoval dne 6. 8. 2013 v „areálu“ žalovaného nejméně 4 hodiny (jako svářeč-zámečník), přičemž mu byla zaměstnancem žalovaného J. K. přidělena práce spočívající v opravě „gitterboxů“, kterou konal s vědomím jednatele žalovaného.“

Posuzování vykonávané práce musí být individuální a není možné, aby byla cestou úpravy zákona řešena případná důkazní nouze kontrolních orgánů. Předkladatel navíc navrhuje definovat nelegální práci velmi širokým způsobem, přičemž vystupuje z mezí závislé práce, jak jí chápe zákoník práce. Podle navržené definice může být za nelegální práci označena celá řada činností, které ani nejsou závislou prací, a definice tak může zasahovat i do oblastí, kde není dán žádný legitimní důvod takové činnosti omezovat nebo zakazovat.

Na základě této připomínky dochází k úpravě předloženého návrhu v rámci přílohy tohoto stanoviska a k vypuštění čl. I bodu 1 návrhu.

3. V případě navrhovaného zrušení pojištění agentur práce a přenesení ochrany zaměstnanců v případě jejich platební neschopnosti na stát je třeba upozornit, že takové opatření může vyvolat nároky na státní rozpočet.

Předložený návrh zákona je duplicitní s návrhem zákona, kterým se mění zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 288), do kterého byl pozměňovacím návrhem přijatým Poslaneckou sněmovnou vložen nový bod, kterým se v § 2 zrušuje odstavec 5. Uvedený návrh zákona byl již schválen Senátem (senátní tisk 64) a bude postoupen prezidentu republiky k podpisu. V závislosti na výsledku dokončení legislativního procesu je tak nezbytné, aby předkladatel případně zajistil úpravu nyní předloženého návrhu vypuštěním jeho části druhé, tedy novely zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

Je však nezbytné upozornit, že Senátem nyní schválený návrh neřeší situaci, jak se posoudí pravomocně neskončená řízení, bude se tedy postupovat podle obecné právní úpravy (zásad) správního řízení. Ani Senátem schválený návrh, ani nyní předložený návrh zákona navíc neřeší situaci, kdy může nově vzniknout zaměstnanci nárok na plnění z pojištění agentury práce i od Úřadu práce v rámci uplatnění nároku podle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, pokud žádost podá po dni nabytí účinnosti předloženého návrhu

zákona, byť splatnost mzdového nároku nastala již před jeho účinností. Tuto skutečnost však již nelze upravit změnou nyní přeloženého návrhu, neboť jeho účinnost je navrhována od 1. ledna 2024, zatímco návrh schválený Senátem má nabýt účinnosti již 1. července 2023.

4. Jako problematické se jeví i vymezení požadavku na odbornou praxi pro získání povolení ke zprostředkování zaměstnání. Požadavek potřebné praxe by měl fakticky splňovat jen ten, kdo přímo vykonává zprostředkování zaměstnání, nikoliv však již ten, kdo výkon takové činnosti organizuje a řídí. Problematická je i, a to již stávající, úprava odpovědného zástupce, který může být fakticky osobou zapojenou do korporační struktury agentury práce čistě formálně, bez jakéhokoliv vlivu na činnost agentury práce, bez jakékoliv výraznější odpovědnosti za výkon funkce odpovědného zástupce. V tomto směru nedochází k úpravě předloženého návrhu v rámci přílohy tohoto stanoviska, neboť se jedná do značné míry o věcné řešení.
5. Z hlediska splnění podmínek pro vydání povolení právnické osobě se jako problematický jeví i požadavek plnění předepsaných podmínek členy orgánů těchto právnických osob (např. navrhovaný § 60 odst. 10 – čl. I bod 12). Taková povinnost by pak dopadla i na členy nejvyšších orgánů, tedy například na všechny akcionáře, společníky nebo členy družstva. Zcela dostačující by zřejmě bylo ověřovat splnění podmínek u členů statutárního orgánu. V tomto směru dochází k úpravě předloženého návrhu v rámci přílohy tohoto stanoviska, a to v čl. I bodu 12.
6. Dochází-li k navýšení požadované kauce, kterou jsou agentury práce povinné složit na účet generálního ředitelství Úřadu práce, je nezbytné zvážit a případně upravit i možnost poskytovat kauci například formou bankovní záruky. Tato připomínka není v příloze ke stanovisku zohledněna, neboť by vyžadovala obecnější úpravu.
7. V návrhu novely zákoníku práce je k navrženému novému ustanovení § 307c (vkládanému do zákoníku práce v čl. VI bodě 2 návrhu) potřeba upozornit na nelogičnost jeho obsahu. Předně má samotný zaměstnanec značně limitovanou faktickou možnost dozvědět se, že jeho přidělení končí předčasně, neboť v pracovní smlouvě (dohodě o pracovní činnosti) bude doba trvání jeho pracovního poměru vymezena dobou přidělení, nikoliv pevnou dobou nebo dobou, po kterou má vykonávat konkrétní práce. Podle § 48 odst. 2 zákoníku práce, je-li pracovní

smlouva uzavřena na dobu určitou, skončí uplynutím sjednané doby, tedy okamžikem konce dočasného přidělení, ať dočasné přidělení končí řádně nebo předčasně.

V této souvislosti je třeba vyjádřit pochybnost, zda vázání skončení pracovního poměru na dobu určitou s koncem dočasného přidělení, který by mohl být v plné dispozici zaměstnavatele (nebo uživatele), ještě může obstát z hlediska vymezení doby trvání pracovního poměru způsobem, který nepřipouští pochybnost o tom, kdy pracovní poměr na dobu určitou uplynutím sjednané doby skončí, a zda je tedy vůbec doba jeho trvání sjednána. Fakticky by se tak mohlo jednat o pracovněprávní vztah na dobu neurčitou. K tomu je možné zmínit např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. května 2003, č.j. 21 Cdo 2372/2002: *„Pracovní poměr je sjednán na dobu určitou - jak vyplývá z výše uvedeného - pouze tehdy, má-li trvat podle dohody účastníků jen po určitý čas, i když nebyl ohraničen konkrétním datem a i když o tom, kdy skutečně sjednaná doba uplyne, účastníci při uzavření pracovní smlouvy (dohody o změně pracovní smlouvy) nemusí mít jistotu. Avšak i v případech, kdy doba trvání pracovního poměru nebyla vymezena přímým časovým údajem nebo uvedením časového období podle týdnů, měsíců či let, musí být vymezena v pracovní smlouvě (dohodě o změně pracovní smlouvy) dobou trvání určitých prací nebo jiným objektivně zjištělným způsobem, který nepřipouští pochybnosti o tom, kdy pracovní poměr na dobu určitou uplynutím sjednané doby skončí.“*

I v případě, že by byl pracovněprávní vztah shledán jako sjednaný na dobu určitou, nelze připustit jiný způsob jeho „předčasně“ skončení, než jaký je vymezen v ustanoveních § 48 odst. 1 nebo § 77 odst. 4 zákoníku práce.

Dočasné přidělení je ve své dočasnosti zcela přirozené, není však možné, aby se z dočasného přidělení pro zaměstnance vždy stalo zrcadlově i „dočasné zaměstnání“. Smyslem tohoto institutu je alokovat u agentury práce jakýsi rezervoár zaměstnanců, kteří budou agenturou práce dočasně přidělováni k uživatelům po dobu, po kterou u nich bude existovat poptávka po pracovní síle.

Na základě této připomínky dochází k úpravě předloženého návrhu v rámci přílohy tohoto stanoviska, kdy dochází k vypuštění čl. V, čl. VI bodu 2 a čl. VII bodu 2.

Současně se doporučuje předložený návrh upravit tak, aby došlo k zamezení možnosti sjednat dobu určitou vymezenou dobou dočasného přidělení zaměstnance k uživateli, obsahuje-li pracovní smlouva nebo dohoda o pracovní činnosti mezi agenturou práce a zaměstnancem ujednání o dočasném přidělení

zaměstnance k uživateli, což se ostatně již předkladatel pokoušel formulovat v návrhu rozeslaném do připomínkového řízení.

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

K důvodové zprávě

1. Na straně 9 v odstavci 2 na konci čtvrtého řádku vložit za slovo „zavedením“ slovo „byla“.
2. Na straně 12 v poslední větě na konci stránky odkazovat jen na odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2020, sp. zn. 21 Cdo 2034/2019, nikoliv na rozsudek jako takový.
3. Na straně 14 uvést poslední větu v odstavci 2 ve znění „Jedná se o pojem, jehož význam se v čase mění a postačuje fakultativní odnímání povolení.“.
4. Na straně 17 v odstavci 3 nahradit slova „domníváme se“ slovy „lze mít za to“ a v odstavci 4 vypustit slovo „panem“.
5. Na straně 27 v části k bodu 7 vypustit slova „orgánů resortu MPSV“.
6. Na straně 30 v části k bodu 20 neargumentovat souladem s ústavním pořádkem odkazem na konkrétní nálezy ústavního soudu, který hodnotil jinou výši kaucí.
7. Důvodovou zprávu návrhu zákona dopracovat tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

K závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) je založena na právně-administrativním pohledu, postrádá analytickou část, trpí zásadní nedostatečností kvantifikace rozsahu a hloubky řešených problémů, vyhodnocení dopadů posuzovaných variant a extrémní obecností předpokládaného přezkumu účinnosti. Je nezbytné zprávu dopracovat a explicitně popsat podstatu řešených problémů a navrhovaných řešení, doprovodit je kvantifikací rozsahu alespoň za pomoci odhadů, vyhodnotit dopady zvažovaných variant na dotčené subjekty a konkretizovat přezkum účinnosti, aby bylo zřejmé, jaká konkrétní data je třeba vykazovat, jaké ukazatele budou sledovány a jaký je očekávaný dopad dílčích regulací.

K rozdílové tabulce

Rozdílovou tabulku upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.

Ke srovnávacím tabulkám

1. Ve srovnávacích tabulkách přiložených k návrhu (32000L0078, 32014L0066, 32008L0104 a 32019L1152) přiřadit na jejich konci v seznamu návrhů předpisů ČR k ID 11054 předkládaný návrh zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, místo chybně přiřazeného návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
2. Upravit ve srovnávací tabulce 32014L0066 chybně uvedené ID 11054 u čl. 22 odst. 7 místo u čl. 23 odst. 7 písm. a).
3. Srovnávací tabulky upravit tak, aby odpovídaly vládou schválenému návrhu zákona.

K platným zněním navrženými novelami dotčeným částem zákonů s vyznačením navrhovaných změn

1. V platném znění zákona o zaměstnanosti uvést na straně 7 v § 59 doplňovaný odstavec 3 tučně.
2. Do platných znění novelami dotčených částí zákonů promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

V.

Závěr

Za předpokladu, že dojde v předloženém návrhu k vypuštění definice nelegální práce (část první čl. I bod 1 předloženého návrhu zákona), Legislativní rada vlády doporučuje vládě s chválit návrh zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„Vláda

I. s chvaluje návrh zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. u k l á d á místopředsedovi vlády a ministru práce a sociálních věcí vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení;

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády předložit vládní návrh zákona podle bodu I a II tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k dalšímu projednání s upozorněním, že tento vládní návrh zákona se týká členství České republiky v Evropské unii,

2. místopředsedu vlády a ministra práce a sociálních věcí, aby odůvodnil vládní návrh zákona v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti místopředsedy vlády a ministra práce a sociálních věcí pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“.

Pro případ, že by nedošlo v předloženém návrhu k vypuštění definice nelegální práce (část první čl. I bod 1 předloženého návrhu zákona), Legislativní rada vlády doporučuje vládě n e c h v á l i t návrh zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

JUDr. MgA. Michal Š a l o m o u n, Ph.D.
ministr pro legislativu
a předseda Legislativní rady vlády

Příloha: Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona