

Informace k problematice zprostředkování zaměstnání agenturami práce

Předkládaný materiál se týká problematiky zprostředkování zaměstnání agenturami práce. Jeho vnitřní struktura vychází nejprve z vývoje zprostředkování zaměstnání agenturami práce v České republice, který je doplněn informací o kontrolní a dozorové činnosti orgánů inspekce práce a Úřadu práce ČR.

Pro informaci je taktéž uveden stručný text, který se týká právních úprav sousedních států. Závěrem jsou uvedeny okruhy problematik, kterými se odborný útvar MPSV intenzivně zabývá s cílem připravit komplexní legislativní úpravu zprostředkování zaměstnání agenturami práce, s termínem předložení **na jednání vlády ČR do 31.3.2015**.

1. Historický vývoj

Od roku 2004, kdy nabyt účinnosti zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), **docházelo k postupnému zvyšování počtu agentur práce i podílu agenturního zaměstnávání¹ na trhu práce v České republice.**

Důvody preferencí agenturního zaměstnávání:

- ✓ požadavek zaměstnavatelů (uživatelů) na flexibilitu zaměstnanců,
- ✓ požadavek zaměstnavatelů (uživatelů) na snížení administrativních nákladů (personalistika, mzdová a účetní oblast, archivnictví, ochrana osobních údajů atd.)
- ✓ přenesení odpovědnosti zaměstnavatelů (uživatelů) za případné nedodržení ust. zákoníku práce nebo jiných souvisejících právních předpisů.

Tato moderní forma zaměstnávání, co do počtu agentur práce, dostoupila vrcholu **v roce 2008 a 2009**. V tomto období pak došlo v oblasti zprostředkování zaměstnání agenturami práce k některým změnám (např.):

- ✓ **zavedení závazného stanoviska Ministerstva vnitra** (posuzuje agentury práce z hlediska veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob)
- ✓ **zintenzivnění kontrolní činnosti**. Samotná kontrola byla do konce roku 2011 prováděna především ve spolupráci Úřadu práce ČR a

datum	počet agentur práce
31.12.2005	1147
31.12.2006	1510
31.12.2007	1811
31.12.2008	2228
31.12.2009	2214
31.12.2010	1714
31.12.2011	1307
31.12.2012	1483
31.12.2013	1588
18.8.2014	1645

¹ Dle ust. §14 odst.1 písm.b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, se agenturním zaměstnáváním rozumí zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, jímž je jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení.

Státního úřadu inspekce práce (nyní již přímo v gesci Státního úřadu inspekce práce).

- ✓ **zřízení Pracovní skupiny Rady hospodářské a sociální dohody pro problematiku zprostředkování zaměstnání agenturami práce (2008).**

Předmětná skupina se pravidelně schází **za účasti zástupců odborů, zaměstnavatelů, asociací sdružující agentury práce, MPSV, Úřadu práce ČR, Státního úřadu inspekce práce a MV.** Při jejím jednání je diskutována zejména praktická problematika agenturního zaměstnávání při každodenní činnosti agentur práce.

2. Kontrolní a dozorová činnost orgánů inspekce práce a Úřadu práce ČR

Od roku 2012 se zintenzivnila v této oblasti spolupráce mezi Úřadem práce ČR - generální ředitelství a Státním úřadem inspekce práce. Tato úzká spolupráce pomáhá při zlepšování dodržování pracovněprávních předpisů agenturami práce působícími na českém trhu práce.

Státní úřad inspekce práce

Kontroly se od roku 2013 týkaly nejen agentur práce, které přidělují své zaměstnance k uživatelům, ale i těch agentur práce, které provádějí jen zprostředkování zaměstnání a poradenskou činnost a nepřidělují své zaměstnance k uživateli. Současně s kontrolami agentur práce, které přidělují své zaměstnance k dočasnému výkonu práce k uživatelům, provádějí inspektoři kontroly samotných uživatelů.

Hlavní kontrolní úkol (zaměřen přímo na agentury práce)

- ✓ kontrola cizích státních příslušníků zaměstnaných v agenturách práce a kontrola vysílaných pracovníků. Protože agentury práce nesmí přidělovat k uživatelům občany ze třetích zemí, byla kontrola zaměřena i tímto směrem.
- ✓ V rámci hlavního kontrolního úkolu provedly oblastní inspektoráty práce v roce 2013 celkem **224 kontrol**, z toho bylo **149 kontrol agentur práce** a **75 kontrol uživatelů**.
- ✓ Ve sledovaném období bylo agenturám práce na základě výsledků kontrol podle hlavního úkolu **uloženo celkem 15 pokut v celkové výši 1 453 000,- Kč.**
- ✓ Uživatelům byly uloženy **celkem 4 pokuty v celkové výši 250 000,- Kč.** Pokuty byly ukládány zejména za porušování ustanovení týkajících se agenturního zaměstnávání, z toho nejčastěji za nedodržení rovných podmínek mezi agenturními zaměstnanci a kmenovými zaměstnanci uživatele a dále nejčastěji za porušování v oblasti odměňování a pracovní doby.

- ✓ **Celkové kontroly (napříč kontrolními úkoly)** - bylo zkontrolováno **567 agentur práce**.² Z toho vyplývá, že byla prověřena **1/3 agentur práce**. Nejvíce těchto kontrol bylo provedeno na základě přijatých podnětů ke kontrole. Při provádění kontrol na podnět byl předmět kontroly zaměřen na obsah podnětu. Pokud jde o pokuty uložené agenturám **práce napříč hlavními úkoly, bylo jich uloženo celkem 26 v celkové výši 2 655 000,- Kč.**

Tabulka č. 1 - přehled porušovaných oblastí v číslech – hlavní kontrolní úkol 2013

Oblast	Počet porušení	% ze zjištěných případů porušení
Agenturní zaměstnávání	119	50
Odměňování	51	21
Pracovní poměr, dohody	36	15
Pracovní doba	18	8
BOZP	5	2
Náhrady	4	2
Ostatní	4	2

Při kontrolní činnosti lze sledovat, že **v určitých oblastech dochází k tzv. zastřenému zprostředkování zaměstnání** a to zejména ze **strany subjektů, jež nemají povolení ke zprostředkování zaměstnání a nejsou z pohledu zákona o zaměstnanosti agenturami práce.**

V této souvislosti lze v současné době **hovořit o 3 skupinách** subjektů, jež v praxi realizují zprostředkování zaměstnání (vyjma Úřadu práce ČR):

- ✓ **agentury práce** s platným povolením ke zprostředkování zaměstnání, **u nichž nedochází k porušování právních předpisů**
- ✓ **agentury práce** s platným povolením ke zprostředkování zaměstnání, **u nichž byly zjištěny nedostatky z pohledu dodržování právních předpisů**
- ✓ **subjekty**, které vykonávají zprostředkování zaměstnání, resp. **realizují tzv. zastřené zprostředkování zaměstnání bez platného povolení**

S ohledem na výše uvedené bude **vyjma hlavního úkolu a již realizovaných kontrol do konce měsíce října 2014 provedena mimořádná kontrolní akce zaměřená:**

- **na subjekty (pseudoagentury) jež nejsou agenturou práce a realizují činnosti vykazující znaky zprostředkování zaměstnání**
- **na dodržování srovnatelných pracovních a mzdových podmínek,**
- **na umožnění výkonu nelegální práce**
- **na agenturní zaměstnávání prostřednictvím dohod o pracovní činnosti**

² Zdroj: Závěrečná zpráva k hlavnímu úkolu „*Kontroly dodržování pracovněprávních předpisů na úseku agenturního zaměstnávání a vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb v členských zemích Evropské unie*“ z 31. 1. 2014

2.1 Poznatky z realizovaných kontrol

✓ Dohody o pracovní činnosti

Při kontrolách se orgány inspekce práce častěji než v minulosti setkávají s tím, že jsou se zaměstnanci uzavírány dohody o pracovní činnosti. Tento způsob zaměstnávání je poněkud pružnější a neklade na zaměstnavatele takové spektrum povinností jako zaměstnávání v pracovním poměru. Zejména fakt, že zaměstnavatel není při odměňování povinován ustanoveními zákoníku práce o zaručené mzdě a není ani povinen vést evidenci pracovní doby, jeví se tento způsob mnohdy jako jednodušší. Zaměstnavatelé také nabyli dojmu, že zaměstnance s (DPČ) přiděleného k uživateli nelze porovnávat se zaměstnanec uživatele s pracovní smlouvou. V konečném důsledku je ale nejvíce tímto postižen zaměstnanec.

✓ Tzv. pseudoagentury

Opakovaně se orgány inspekce práce setkávají s tím, že na pracovišti odhalí právní vztahy nápadně se podobající agenturnímu zaměstnávání, toto je ale zaměstnavatelem prezentováno jako obchodněprávní vztah mezi dvěma zaměstnavateli.

Např. Na pracovišti, které standardně patří jednomu zaměstnavateli, je část pracovní plochy pronajata druhému zaměstnavateli s jeho vlastními zaměstnanci, a tento druhý zaměstnavatel na základě např. smlouvy o dílo vyrábí a dodává zboží pro prvního zaměstnavatele. Na pracovišti jsou tak nalezeni 2 zaměstnavatelé, jejich zaměstnanci mnohdy vykonávají stejnou práci (někdy i vedle sebe), ovšem každý zaměstnavatel přiděluje práci a rozhoduje „jen“ za své zaměstnance. K faktickému přidělení zaměstnanců podle ustanovení § 308 zákoníku práce tak vlastně nedojde.

Prokazování pseudoagenturního zaměstnávání je pro orgány inspekce práce poměrně složitou činností, při které musí vyhodnotit, zda jde o běžný obchodní vztah nebo vztah založený na agenturním zaměstnávání. Dokazování se provádí zjištěním, zda dodavatel zakázky má pronajaté prostory k realizaci zakázky, zda pracuje na svých nebo pronajatých strojích, kdo řídí zaměstnance, kdo přiděluje zaměstnancům práci, kdo ji přebírá, kdo jim rozvrhuje pracovní dobu, atd.

Orgánům inspekce práce se na základě zkušeností z těchto kontrol daří některé případy pseudoagenturního zaměstnávání prokázat tak, že kontrola skončila uložením pokuty.

2.2 Konkrétní případy - zjištění při realizace kontrol v oblasti agenturního zaměstnávání

- ✓ Za zajímavý případ „skrytého agenturního zaměstnávání“ lze považovat kontrolu ve společnosti se sídlem v Kutné Hoře. „Skryté agenturní

zaměstnávání“ tam prováděly 2 agentury práce, s nimiž bylo zahájeno správní řízení, v němž byly navrženy pokuty. Samotné společnosti nemohla být jako uživateli navrhuta sankce.

- ✓ Za zajímavý lze označit případ agentury práce, která dle svého prohlášení rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání nevyužívá, přičemž uzavírá smlouvy o dílo. V rámci kontroly byla zjištěna porušení zákoníku práce: § 75, § 103 odst. 1 písm. a), § 37 odst. 1 písm. d) a e), § 77 odst. 1. Porušení zákona o zaměstnanosti: § 58 odst. 1, odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, § 66 zákona č. 435/2004Sb., § 87 odst. 1. V rámci zahájeného správního řízení bude uložena pokuta.
- ✓ Další případ se týká subjektu, jež zprostředkoval pět zaměstnancům (cizí státní příslušníci - Bulharsko) zaměstnání bez povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání. Daný subjekt postupoval jako agentura práce i přesto, že neměl vydané povolení a obor podnikatelské činnosti byl odlišný od práce, kterou zaměstnanci konali. V rámci správního řízení byla uložena sankce ve výši 200 000,- Kč.
- ✓ Společnost se sídlem v Praze, přidělovala své zaměstnance na základě smluv o poskytování služeb uzavřených podle ust. § 269 odst. 2 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodního zákoníku, k výkonu práce pokladních a skladníků do prodejen v Praze. Kontrola byla provedena v roce 2013, pokuta byla navržena ve výši 1 190 000,- Kč. V současné době probíhá správní řízení.

2.3 Úřad práce ČR

Pokud se týká činnosti Úřadu práce ČR – generálního ředitelství při vydávání povolení ke zprostředkování zaměstnání, **pak lze hovořit o stále velkém zájmu o předmětné povolení** ze strany potenciálních agentur práce, neboť existuje stále velká **poptávka po jejich službách ze strany samotných zaměstnavatelů, přestože zákon o zaměstnanosti stanoví poměrně striktní podmínky na žadatele o povolení ke zprostředkování zaměstnání:**

- ✓ striktní kvalifikační požadavky na osoby odpovědných zástupců,
- ✓ povinnost sjednat povinné pojištění záruky agentury práce pro případ svého úpadku,
- ✓ k osobám žadatelů se vyjadřuje též Ministerstvo vnitra prostřednictvím svého závazného stanoviska, v němž zohledňuje hledisko veřejného pořádku, bezpečnosti a dodržování práv třetích osob, atd.

Rok	Přijaté žádosti o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání			Počet udělených povolení	Počet neudělených povolení		
		Nové					
2011	958	Nové	458	700	205	MV ^[1]	100
		Opakované	500			jiné	105
2012	923	Nové	453	669	213	MV	121
		Opakované	470			jiné	92
2013	710	Nové	375	517	87	MV	57
		Opakované	335			jiné	30
2014*	374	Nové	217	334	97	MV	35
		Opakované	157			jiné	62

* 1. pol. 2014

Z uvedeného vyplývá, že Úřad práce ČR obdržel **více žádostí od nových subjektů**, než žádostí o prodloužení povolení ke zprostředkování zaměstnání.

Vyjma výše uvedeného Úřad práce ČR v roce 2013 odejmul **23** povolení ke zprostředkování zaměstnání a to s ohledem na porušení právních předpisů nebo na vlastní žádost. Za 1. pololetí 2014 pak navrhl odejmout celkem **243** povolení ke zprostředkování zaměstnání, z nichž **106** povolení ke zprostředkování **již bylo odejmuto**, v ostatních případech probíhá správní řízení.

3. Mezinárodní a zahraniční právní úprava zprostředkování zaměstnání

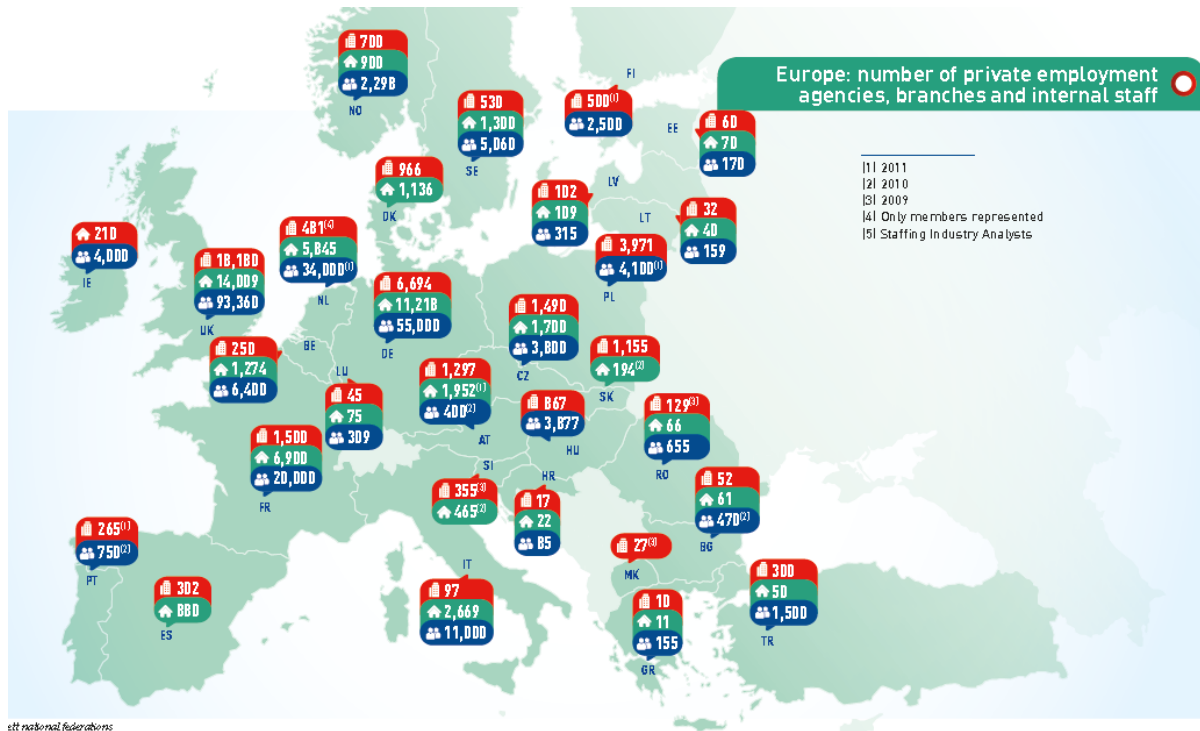
Pokud se týká právního rámce zprostředkování zaměstnávání agenturami práce, pak česká právní úprava vychází z Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181 o soukromých agenturách práce, kterou v roce 2000 ČR ratifikovala. Právní úprava agenturního zaměstnávání ČR vychází na základě členství ČR v Evropské unii též ze směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání.

✓ *Evropská unie*

Počet i činnosti agentur práce jsou v jednotlivých členských státech Evropské unie rozdílné. Je to dáno nejen právní, nýbrž i ekonomickou tradicí, přičemž dnes lze za největší uživatele agenturního zaměstnávání v EU označit Velkou Británii, Nizozemí, Irsko, Francii a Belgii. Naopak nejméně využívají agenturního zaměstnávání Řecko, Španělsko a státy, které vstoupily do EU teprve nedávno. Pokud se týká počtu agentur práce ve státech Evropské unie, pak lze poukázat na níže uvedenou statistiku³.

^[1] Ministerstvo vnitra

³ Zdoj: Zpráva Ciettu z února roku 2014 dostupná též na webové adrese (uvádí data do roku 2012) http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Stats/Economic_report_2014/CIETT_ER2013.pdf



✓ **Polsko**

V případě postsocialistických států sousedících s Českou republikou lze hovořit o obdobných právních úpravách. Polská úprava požaduje, aby agentury práce podléhaly povinné registraci u Marszałek Wojewodztwa. Pokud je registrace na žádost schválena, vydává o tom správní orgán osvědčení. Podání předmětné žádosti (nikoliv vydání osvědčení) je zpoplatněno ve výši 200 PLN. V současnosti polská právní úprava nevyžaduje, aby žádající subjekt o certifikát složil záruku či deposit, avšak do roku 2005 bylo u agenturního zaměstnávání požadována **záruka ve výši 50 000 PLN**, která měla sloužit jako případná ochrana dočasně přidělených zaměstnanců. Potenciální agentura práce musí mimo jiné taktéž disponovat vlastní kanceláří, kde hodlá poskytovat své služby, a kvalifikovaným personálem. Jak také vyplývá ze **zprávy Mezinárodní konfederace soukromých agentur práce Ciett** (dále jen „Ciett“), působilo na polském trhu práce

✓ **v roce 2012 - 3 971 agentur práce**

✓ **k 18.8. 2014 - 4 935 agentur práce⁴**

⁴ Registr agentur práce v Polsku - <http://www.kraz.praca.gov.pl/StronaGlowna.aspx>

✓ **Slovensko**

Na Slovensku zákon stanoví, že právnická anebo fyzická osoba může vykonávat činnost v oblasti agenturního zaměstnávání pouze, pokud má na tuto činnost povolení vydané Ústředím práce, sociálních věcí a rodiny (dále jen „ústředí“), které se vydává až poté, co žadatel o povolení ke zprostředkování zaměstnání splní zákonem stanovená kritéria. Povolení ke zprostředkování zaměstnání se vydává na žádost ve správním řízení, přičemž povinnými přílohami žádosti mimo jiné jsou doklad prokazující **bankovní záruku v hodnotě** nejméně **15 000 eur** (pokud jde o fyzickou osobu), případně účetní závěrku za kalendářní rok, který předchází kalendářnímu roku, ve kterém se podává žádost, prokazující, že žadatel disponuje vlastním jměním **v hodnotě nejméně 30 000 eur** (v případě právnické osoby). Další přílohou žádosti je kromě jiného potvrzení o bezdlužnosti od příslušného celního, daňového úřadu, zdravotní i sociální pojišťovny; potvrzení příslušného inspektorátu práce, že žadatel neporušil zákaz nelegálního zaměstnávání; doklad prokazující materiální a personální vybavení žadatele; doklad o zaplacení správního poplatku v hodnotě 500 eur v případě fyzické osoby a 1000 eur v případě právnické osoby.

4. Přípravovaná legislativní opatření v oblasti zprostředkování zaměstnání

V současnosti je na Pracovní skupině RHSD pro problematiku zprostředkování zaměstnání agenturami práce projednávána komplexní úprava agenturního zaměstnávání v České republice.

Zejména je diskutováno zpřehlednění a zefektivnění procesu udílení předmětných povolení ke zprostředkování zaměstnání s cílem zapojit do předmětného procesu zástupce takových asociací agentur práce, které projevují zájem o to, aby jejich členové neztrácely vlastní kredit na trhu práce díky agenturám, které nedodržují právní předpisy, případně podnikatelských subjektů, které nemají povolení ke zprostředkování zaměstnání, ale fakticky ho provádí. Současně je ve spolupráci se zástupci agentur práce též diskutována i otázka zefektivnění a zintenzivnění kontrolní činnosti orgánů inspekce práce v tom směru, aby prováděné kontroly cílily právě na ty subjekty, které se při zprostředkování zaměstnání dopouštějí největších pochybení.

dále jsou navrhovány a diskutovány následující změny:

- ✓ Sjednocení žádostí o zprostředkování zaměstnání, včetně **zapojení odborníků ze strany jiných institucí** (asociací pracovních agentur, odborů, zaměstnavatelů) do procesu posuzování povolení ke zprostředkování zaměstnání, které by znamenalo efektivní **posuzování zejména nově žádajících subjektů o povolení ke zprostředkování zaměstnání.**
- ✓ Je diskutována povinnost agentur práce, **kteřé zapůjčují zaměstnance – agenturní zaměstnávání, zřídit si bankovní záruku pro případ svého úpadku.** Průběžně konzultováno také s Českou bankovní asociací.
- ✓ Jsou diskutovány **změny ve výši správních poplatků**

- ✓ Je navrhována **odpovědnost uživatelů – zaměstnavatelů, kde je ve skutečnosti činnost agenturního zaměstnance realizována – zejména pokud se týká srovnatelných pracovních a mzdových podmínek.**
- ✓ Je řešena problematika **zintenzivnění kontrolní činnosti zejména směrem k tzv. zastřenému agenturnímu zaměstnávání (pseudoagentury)**
- ✓ Je navrhováno **odejmutí nebo pozastavení činnosti v případech kdy agentura práce nevyvíjí žádnou činnost**
- ✓ Je navrhováno, aby osoby, jež se zabývají **pouze poradenstvím nebo nezapůjčují agenturní zaměstnance**, nemusely žádat o povolení ke zprostředkování, nýbrž aby svou činnost pouze ohlásily Úřadu práce ČR – generální ředitelství.

V současné době je již rozpracován pracovní návrh tezí právní úpravy v této oblasti.

Současně je zvažováno

- ✓ Zavedení evidence pracovní doby také u dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr
- ✓ Rozšíření povinnosti odejmutí povolení agentuře práce za porušení pracovněprávních vztahů (např. nevyplacení mzdy)
- ✓ zavést maximální procentuální kvóty pro podíly agenturních zaměstnanců na celkovém počtu pracovníků v podniku (v rozmezí od max. 5 až max. 15 % podle odvětví či specifických podmínek podniku) – rozhodoval by Úřad práce,
- ✓ zřízení instituce typu profesní komory agentur zajišťující dohled nad profesionální a etickou úrovní agentur a spolupracující při udělování povolení k činnosti Agentury práce a výše uvedeného oprávnění k použití agenturních zaměstnanců pro uživatele; zvážit povinné členství,
- ✓ upřesnit pojem „pracovní a mzdové podmínky“ srovnatelného zaměstnance při agenturním zaměstnávání,