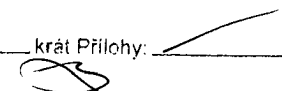




US18061001

ÚSTAVNÍ SOUD Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	15 -11- 2018 4
Výřizuje	1-1 krát Přílohy: 

Potvrzení o doručení dokumentu

Organizace: Ústavní soud

Základní údaje

Číslo podání: US CKDP 0012739/18

Odesílatel Krajský soud v Ostravě

Věc: Spr 3110/2018- Návrh na zrušení § 60b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a čl. II odst. 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb.

Doručeno: 15. 11. 2018 11:31:39

K Rukám:

ID zprávy: DZ-48426

Do vlastních rukou: Ne

Email/DS: jhyaeqv

Spisová značka:

SP. Zn. Odesílatele: Spr 3110/2018

Seznam validací

Výsledek	Soubor	Subjekt certifikátu	Vystavitel
Podpis datové zprávy je platný		SERIALNUMBER=S91490, CN=Informační systém datových schránek - produkční prostředí, O=Ministerstvo vnitra České republiky [IČ 00007064], OID.2.5.4.97=NTRCZ-00007064, C=CZ	CN=PostSignum Qualified CA 2, O="Česká pošta, s.p. [IČ 47114983]", C=CZ
Příloha je validní	contentMessage.zfo		
Příloha je validní	Spr-3110-2018.pdf		

Neředchází

Krajský soud v Ostravě
Havlíčkovo nábřeží 34
728 81 O S T R A V A

ÚSTAVNÍ SOUD	
Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne:	15 -11- 2018 4
_____ krát Přílohy: _____	
Vyřizuje:	

Ústavní soud České republiky
Joštova 8
Brno

Váš dopis značky/ ze dne

Náš značka

Ostrava

25 Ad 2/2018
Spr 3110 /2018

20. 9. 2018

Ve věci vedené zdejším soudem:

pod sp. zn.: 25 Ad 2/2018
Žalobce: DAN, pobočný spolek
Žalovaný: Ministerstvo práce a sociálních věcí
o: přezkum rozhodnutí správního orgánu

Navrhovatel: **Krajský soud v Ostravě**
Havlíčkovo nábřeží 34
Ostrava

za nějž v řízení jedná: Mgr. Jiří Gottwald
předseda senátu 25 Ad

Účastník řízení: **Parlament České republiky**
Sněmovní 4
Praha 1

NÁVRH

na zrušení § 60b zákona č. 435/2004 Sb.,
o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a
čl. II odst. 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb.

(čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR, § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu)

Systémem datových schránek

Telefon	Bankovní spojení	IČO	e-mail	Fax	Datová schránka
596153111	ČNB 4123761/0710	00215732	ksostrava@ksoud.ova.justice.cz	596120981	jhyaeqv

I.

Řízení před správními orgány

Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. MPSV-2018/133379-422/1 ze dne 7. 2. 2018 bylo zamítnuto odvolání DAN, pobočného spolku a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství č. j. UPCR-2017/95861/1 ze dne 30. 11. 2017, jímž bylo rozhodnuto o zastavení správního řízení ve věci žádosti o posečkání úhrady kauce (§ 106 odst. 1 písm. b) a § 156 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů). Žadatel se žádostí, doručenou prvostupňovému orgánu dne 31. 10. 2017, domáhal rozložení úhrady kauce dle § 60b odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve výši 500 000 Kč do splátek. Správní orgány žádosti nevyhověly, neboť dle čl. II zákona č. 206/2017 Sb., měla osoba, které bylo přede dnem účinnosti tohoto zákona vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání, povinnost uhradit kauci dle § 60b odst. 1 zákona o zaměstnanosti do 30. 10. 2017, přičemž s nesplněním této povinnosti zákon spojil zánik povolení ke zprostředkování zaměstnání. Ke dni podání žádosti tak již žadatel nebyl povinen poskytovat kauci. Dále správní orgány uvedly, že na poskytnutí kauce nelze vůbec ustanovení § 156 daňového řádu (posečkání úhrady daně či rozložení její úhrady na splátky) aplikovat. Kauce je buď složena v plné výši anebo není uděleno povolení; nesložení kauce však nevzniká daňový dluh.

Důkazy: - rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí č. j. MPSV-2018/133379-422/1 ze dne 7. 2. 2018
- rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství č. j. UPCR-2017/95861/1 ze dne 30. 11. 2017

II.

Řízení před krajským soudem

Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě dne 10. 4. 2018 se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí označeného v čl. I. tohoto návrhu, přičemž žaloba obsahuje z velké části argumentaci ústavněprávní, se kterou se krajský soud ztotožňuje, a která je blíže rozebrána níže. Žalobce navrhl, aby soud buď provedl ústavně konformní výklad sporných ustanovení zákona o zaměstnanosti tak, aby nedocházelo ke „rdousícímu efektu“ vůči malým agenturám práce, nebo aby byla věc předložena Ústavnímu soudu ve smyslu čl. 95 odst. 2 Ústavy. Dále navrhl zrušení napadeného a jemu předcházejícího prvostupňového rozhodnutí.

Žalovaný má žalobu za nedůvodnou a navrhuje její zamítnutí.

Důkaz: - spis Krajského soudu v Ostravě sp. zn. 25 Ad 2/2018.

III.

Sporná ustanovení zákona a jejich deklarovaný účel; vazba na právo EU

Zákonem č. 206/2017 Sb., byl změněn zákon o zaměstnanosti a předpisy související. Mimo jiné byl dle čl. I bod 15 vložen do zákona nový § 60b následujícího znění:

„§ 60b

(1) Právnická nebo fyzická osoba žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) je povinna poskytnout kauci ve výši 500 000 Kč.

(2) Kauce se poskytuje na výzvu generálního ředitelství Úřadu práce složením částky na zvláštní účet generálního ředitelství Úřadu práce po splnění všech stanovených podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání žádající právnickou nebo fyzickou osobou.

(3) Dojde-li k zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání, stává se složená částka přeplatkem právnické nebo fyzické osoby, které povolení zaniklo. Je-li takto vzniklý přeplatek vratitelným přeplatkem, vrátí jej generální ředitelství Úřadu práce do 60 dnů ode dne zániku tohoto povolení.

(4) Pro správu placení kauce se použijí přiměřeně ustanovení daňového řádu.“

Na nové ustanovení § 60b zákona o zaměstnanosti navazují přechodná ustanovení v čl. II bod 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb. následujícího znění:

„3. Povinnost podle § 60b odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, má právnická nebo fyzická osoba, k jejíž žádosti bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno správní řízení o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání a toto správní řízení nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně skončeno.

4. Právnická nebo fyzická osoba, které bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je povinna do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona poskytnout kauci podle § 60b odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to složením částky na zvláštní účet generálního ředitelství Úřadu práce; marným uplynutím této lhůty povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniká.“

Zákon č. 206/2017 Sb. nabyl platnosti 14. 7. 2017; výše uvedená ustanovení tohoto zákona nabyla v souladu s čl. X tohoto zákona účinnosti dne 29. 7. 2017.

Důvodová zpráva k zákonu č. 206/2017 Sb.¹ ohledně zavádění kauce uvádí následující (část II., k části první, čl. I, bodu 7):

„Prokázání finanční způsobilosti formou kauce je důležitým předpokladem reálného výkonu zprostředkovatelské činnosti a zajištění požadavků na kvalitu zprostředkování zaměstnání. Cílem navrhovaného opatření je zajištění záruky úspěšné existence agentury práce. Prokázání finanční způsobilosti nesouvisí s ochranou dočasně přidělovaných zaměstnanců, ale má za cíl eliminovat vznik účelově založených agentur práce, neboť

¹ Důvodová zpráva je jako součást sněmovního tisku č. 911/0 je dostupná on-line na webu Poslanecké sněmovny ČR, <http://www.psp.cz/sqw/tcml.aspx?o=7&cr=211&cr1=0>.

založení více agentur práce bude z finančního hlediska pro jediného podnikatele zásadním problémem. V současnosti existují podnikatelé, kteří zakládají několik agentur práce, jejichž prostřednictvím v rámci jednoho měsíce přidělují jednoho a téhož zaměstnance k témuž uživateli. Toto přidělování v daném měsíci nepřesahuje rozsah tzv. zaměstnání malého rozsahu, což je zaměstnání, ve kterém započítatelný příjem zaměstnance za kalendářní měsíc je sjednaný v částce nižší než 2 500 Kč. Pokud je příjem ze zaměstnání nižší než uvedená hranice, nevzniká zaměstnavateli povinnost za tohoto zaměstnance odvádět zdravotní a sociální pojištění. Nejen, že stát takto přichází o významné finanční prostředky při výběru sociálního a zdravotního pojištění, ale závažné sociální následky může nést i zaměstnanec, neboť tím, že není účasten sociálně pojistných systémů, nevznikne přidělovanému zaměstnanci nárok např. na nemocenské, případně podporu v nezaměstnanosti a v budoucnu i starobní důchod.

Výše kauce byla zvolena s ohledem na omezenou odpovědnost právnických osob, kdy tyto osoby mohou být založeny se zcela minimálním vkladem, přičemž účelem kauce je prokázání finanční způsobilosti, tzn. dostát svým závazkům. Specifikum agenturního zaměstnávání tkívá ve skutečnosti, že agentura práce sama nevyřábí žádné zboží a její služby spočívají právě v oslovování a vyhledávání potenciálních uživatelů. Finanční nároky na vznik agentury práce, na rozdíl od jiných hospodářských odvětví, jsou tedy minimální a pomíne-li povinnost agentury práce ve správním řízení o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání ubravit správní poplatky podle položky 9 přílohy zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, pak budoucí agentura práce může v současnosti vstoupit na pracovněprávní trh téměř bez prostředků. Cílem navrhované úpravy je tedy zajistit, aby na trh agenturního zaměstnávání vstupovaly pouze ty agentury, které disponují minimálním odpovídajícím zájemům a jsou schopny zaručit minimální účetní a provozní standardy včetně materiálního vybavení.

Zavedení jednotné kauce je jediným opatřením, které postihne několik aspektů – zajištění finanční způsobilosti, zabránění vzniku účelové zakládání agentur práce, zabránění obcházení právních předpisů zejména v oblastech zdravotního a sociálního pojištění. Výše kauce byla stanovena v přiměřené výši 500 000 Kč, což představuje pouhý cca dvacetinásobek průměrné mzdy v národním hospodářství. Jednotná výše pro právnické a fyzické osoby se navrhuje proto, že není dán důvod pro stanovení kauce u fyzických osob v nižší výši, neboť i v případě agenturního zaměstnávání provozovaného fyzickou osobou hrozí stejně závažná rizika. Poskytnutí kauce v navrhované výši pro jednu agenturu práce, která se hodlá seriózně zabývat přidělováním svých zaměstnanců, při současné výši průměrné mzdy v národním hospodářství, nepředstavuje omezení ve vstupu na trh.“

K souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky České republiky v oblasti lidských práv důvodová zpráva uvádí (část I., bod F):

„Jak je již uvedeno, návrh zákona reflektuje i Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle jejího dodatkového protokolu má každá fyzická nebo právnická osoba právo pokojně užívat svůj majetek a nikdo nemůže být zbaven svého majetku s výjimkou veřejného zájmu a za podmíněk, které stanoví zákon a obecné zásady mezinárodního práva, což se v případě navrhované novely zákona o zaměstnanosti nejvíce dotýká oblasti zavedení kaucí. Podle rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Ferrazzini proti Itálii, je vyhrazeno státům přijímat zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní. Státy tedy mají možnost přijmout takové zákony, kterými jsou ukládány povinnosti platit daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, avšak s určitým omezením vyplývajícím z požadavku na respektování podstaty vlastnického práva, do kterého je tímto zasahováno. Takový zásah do vlastnického práva musí odpovídat základním požadavkům zákonnosti, legitimity a proporcionality.

Požadavky na zákonnost takového zásahu do vlastnického práva jsou předně splněny, pokud je navrhovaný právní předpis v souladu s ústavním pořádkem, přičemž z hlediska úmluvy o lidských právech se zkoumá pouze zjevná neústavnost, případně neústavnost potvrzená Ústavním soudem. Dále právní předpis musí být dostupný, což je zajištěno prostřednictvím vyhlášení zákona ve Sbírce zákonů. Vzhledem ke skutečnosti, že tzv. kauce se navrhuje zavést zákonem, požadavek na dostupnost je splněn. Zákonnost navrhovaného ustanovení by nebyla naplněna, pokud by nebyla naplněna podmínka předvídatelnosti. Předvídatelností se rozumí, nakolik je povinnost poskytnout kauci v právním řádu jednoznačně formulována. Povinnost poskytnout kauci, včetně mechanismu její správy a vrácení je podle předkladatele dostatečně přesně ukotvena, a proto splňuje navrhovaná uorela zákona o zaměstnanosti požadavek předvídatelnosti. Zákonnost též vychází z dostatečných záruk proti svévůli a účinné obraně proti nesprávnému postupu správního orgánu, které zejména představují řádné i mimořádné opravné prostředky (ale též další prostředky), které nabízí dotčeným subjektům zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Nadto je po vyčerpání shora uvedených nástrojů v dispozici dotčených subjektů podání žaloby a v případě neúspěchu i kasační stížnosti v rámci správního soudnictví. Proto je i v tomto ohledu návrh zákona v souladu s Úmluvou o lidských právech.

V dalším kroku, tedy v posouzení, zda institut kauci sleduje legitimní a nezbytný cíl v demokratické společnosti, lze uvést následující. Legitimním a nezbytným cílem je zajištění řádné a kvalitní zprostředkovatelské činnosti a také zumezení obcházení předpisů o sociálním a zdravotním pojištění. Současně bylo zavedení kauce projednáno bez zásadních připomínek se zástupci největšího sdružení agentur práce v České republice Asociace poskytovatelů personálních služeb. Samotní představitelé tohoto sdružení projevují zájem o to, aby jejich členové neztráceli vlastní kredit na trhu práce kvůli agenturám práce a uživatelům, kteří nedodrží právní předpisy. Hlavním záměrem návrhu zákona je především regulace trhu agenturního zaměstnávání s cílem minimalizace jeho negativních jevů a posílení postavení seriózních agentur práce, tedy těch agentur, které neporušují právní předpisy.

Pokud tedy jde o způsoby dosažení sledovaného cíle, které by způsobily méně intenzivní zásah do sféry agentur práce, lze uvést, že ačkoliv zavedení jednotné kauce není jediným možným řešením, jak dosáhnout požadovaných cílů, byla zvolena právě s ohledem na skutečnost, že se jedná o jediné opatření, které postihne hned několik shora uvedených aspektů - ochrana odvodové povinnosti vůči státu a zajištění finanční způsobilosti agentury práce. Odstupňovat výši kauce s ohledem na velikost a ekonomické obraty agentur práce však není možné, neboť nelze seznat, kolik zaměstnanců bude agentura práce v budoucnu dočasně přidělovat, tedy zda agenturní zaměstnávání u velké nadnárodní korporace bude její okrajovou záležitostí či v případě malého podnikatele jeho hlavní činností. Výše kauce však byla podle našeho názoru stanovena v přiměřené výši 500 000 Kč, což představuje pouhý cca dvacetinásobek průměrné mzdy v národním hospodářství. Jednotná výše pro právnické a fyzické osoby byla navržena proto, že není dán racionální důvod pro stanovení kauce u fyzických osob v nižší výši, neboť i v případě agenturního zaměstnávání provozovaného fyzickou osobou hrozí stejně závažná rizika. Složení kauce ve výši 500 000 Kč pro jednu agenturu práce, která se hodlá seriózně zabývat přidělováním svých zaměstnanců, při současné výši průměrné mzdy v národním hospodářství, nemůže představovat omezení ve vstupu na trh. Nelze ani hovořit o tom, že by potenciální agentura práce nesla nadměrné individuální břemeno, které by ohrožovalo její existenci v rovné majetkových poměrů. Navrhované opatření představuje sice zpřísnující regulativ, nicméně bylo připraveno tak, aby bylo pro dotčené subjekty únosné a tedy proporcionální (přiměřené).“

Navrhovatel podotýká, že napadená úprava má vazbu na ustanovení čl. 4 odst. 1 a 4 směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2008/104/ES ze dne 19. 11. 2008 o agenturním zaměstnávání, následujícího znění:

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

„4. Odstavci 1, 2 a 3 nejsou dotčeny vnitrostátní požadavky související s registrací, udělením licence, certifikací, finančními zárukami nebo kontrolou agentur práce.“

Ustanovení čl. 4 odst. 1 se však vztahuje výlučně na příslušné orgány členských států tím, že jim ukládá povinnost přezkumu s cílem ujistit se o odůvodněnosti případných zakazů a omezení týkajících se agenturního zaměstnávání (srov. rozsudek Soudního dvora EU ve věci č. C-533/13 ze dne 17. 3. 2015).

IV.

Kritika sporných ustanovení zákona ze strany zákonodárců a odborné veřejnosti (neproporcionálnita, nelegitimní účel)

Již v průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí zákona č. 206/2017 Sb., a následně i po jeho ukončení bylo ze strany některých zákonodárců a části odborné veřejnosti poukazováno na to, že navržené ustanovení § 60b zákona nezohledňuje rozdíly v ekonomické síle jednotlivých subjektů na trhu agentur práce a vládou prezentované důvody pro zavedení půlmilionové kauce jsou ve skutečnosti jen zástěrkou pro eliminaci malých subjektů z tohoto trhu.

V průběhu legislativního procesu předložila poslankyně Markéta Pekarová Adamová dne 27. 2. 2017 pozměňovací návrh č. 5885, který počítal s vypuštěním sporného ustanovení § 60b²; v odůvodnění svého návrhu mj. uvedla: *„...Novela nepočítá s případným uspokojováním nároků třetích stran nebo státu ze složené kauce (jako je tomu v případě kaucí dle jiných právních předpisů, jež slouží např. k úhradě případných nedoplateků na spotřební dani). Nejedná se tak v podstatě ani o kauci v pravém významu slova. Současně není pravda, že by vstup agentur práce na trh byl oproti jiným hospodářským odvětvím možný zcela bez prostředků, jak uvádí důvodová zpráva. Agentury práce, na rozdíl od drtivé většiny hospodářských subjektů, podléhají povinnosti sjednání zákonného pojištění. (...) institut kauce (...) pouze odráží snahu uzavřít trh agentur práce pro stávající velké zprostředkovatele a nedovolit vstup na trh menším subjektům. Ostatní výše uvedené zástupné důvody pro zavedení povinné kauce při praktické aplikaci neobstojí.“* Při projednávání návrhu předmětného zákona v PSP ČR dne 1. 3. 2017 tato poslankyně uvedla³: *„Půlmilionová kauce představuje významnou překážku vstupu do podnikání v oboru a nabývá již fungujícím agenturám, které mají dostatečné finanční rezervy. Domnívám se, že se institut kauce zcela míjí svým účinkem. Kauce představuje odčerpání značně cenného likvidního majetku agentury práce, který nebude mít po dobu trvání povolení naprosto žádně využít. Zcela absurdní je označení kauce jako proporcionální, jak uvádí důvodová zpráva, neboť její výše je stejná pro všechny agentury práce bez jakýchkoli ohledů na velikost a postavení na trhu. (...) Úředníků máme čím dál víc, takže jich máme dost na to, abychom už za stávajících pravidel řešili problematické zaměstnavatele včetně agentur. Na to skutečně není potřeba, abychom všem napařili vysokou kauci. Tím sice dosáhneme snížení počtu agentur, protože někteří, zvláště ti menší, na to nebudou mít a raději svou činnost ukončí, ale jak si můžeme*

² Text pozměňovacího návrhu dostupný on-line na <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?id=130246&pd=1>

³ Stenozáznam dostupný on-line na <http://www.psp.cz/cknih/2013ps/stenprot/055schuz/bqbs/120401301.htm>

být jisti, že skončí zrovna ti nepoctiví? Stát si od podnikatelů vezme půl milionu, dohromady to tedy přijde do stovek milionu korun. Co s nimi, s těmito penězi, bude dělat? Tyto peníze budou ležet někde na něč, ztrácat na hodnotě.“ Táž poslankyně kritizovala kauce i na schůzi Sněmovny dne 12. 4. 2017⁴. Shodně jako ona argumentoval během projednávání v Senátu PČR i senátor Tomáš Czernin⁵.

Asociace pracovních agentur zveřejnila 28. 2. 2017 stanovisko⁶, v němž k navrhované kauci mj. uvedla: „Jde de facto o zvýšení poplatku za udělení povolení z nyníšších min. 5 tis. Kč na tisícinasobek, protože bez složení kauce nebude uděleno povolení. (...) Uvedená částka bude naopak chybět malým a středním agenturám práce. Ty jsou již dnes finančně diskriminovány oproti ostatním zaměstnavatelům, blamé však oproti pseudoagenturám, placením povinného pojištění proti úpadku pod hrozbou ztráty povolení. Přestože jim stát současně nesnížil sociální pojištění, z něhož se vyplácí dlužné mzdy zaměstnancům jiných subjektů v insolventi. Naopak stát vyňal agenturní zaměstnance z působnosti zákona o insolventi a přenechal je napospas soukromým pojišťovnám. K výdajům v desítkách a stovkách tisíc ročně za diskriminační povinné pojištění proti úpadku tak agenturám práce přibude ztracených 500 tis. Kč po celou dobu jejich podnikání. (...) Při stanovení výše kauce není brána v úvahu velikost agentury práce, resp. počet zaměstnanců, které agentura zaměstnává. (...) Tím, že se kauce má týkat všech agentur práce, ne jen nově žádajících, jde de facto o nepřímou retroaktivitu zákona. Přestože těm stávajícím povolení nejpозději do 3 let stejně zaniká a není tedy důvod ho nyní požadovat.“ V tiskové zprávě ze dne 13. 11. 2017⁷ pak tato Agentura konstatovala, že v důsledku uplatnění požadavku půlmilionové kauce na stávající agentury práce došlo během pouhých 3 měsíců k zániku 544 agentur práce, které měly povoleno dočasné přidělování, a to z původních 1 313.

Odborný měsíčník „Personální a sociálně právní kartotéka“ uveřejnil v č. 9/2017 článek „Agenturní zaměstnávání po novele“, jehož autor uvádí⁸: „V současnosti je ještě příliš brzy na hodnocení dopadů novely, ale nelze se zbavit dojmu, že je aspoň částečně „šita na míru“ velkým hráčům na trhu agenturního zaměstnávání. Zejména výše kauce a zvýšení správních poplatků totiž pravděpodobně odradí od získání agenturní licence většinu drobnějších žadatelů.“

V.

Obecně k problematice kaucí a práva podnikat (čl. 26 Listiny)

Článek 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod stanoví:

„(1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

(2) Zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.“

⁴ Stenozáznam dostupný on-line na <http://www.psp.cz/cknh/2013ps/stenprot/056schuz/bqbs/1619023701.htm>

⁵ Stenozáznam dostupný on-line na http://www.senat.cz/xqw_xerykt/pssen.u/blasovani?action=steno&O=11&IS=5885&D=08.06.2017#1617877

⁶ Stanovisko dostupné on-line na http://www.apa.cz/dokument/uskova_zprava_apa_2017_02_28_novela_zakona_o_zamestnanosti_přiloha1_umnit_ky_APA.pdf

⁷ Tisková zpráva dostupná on-line na http://www.apa.cz/dokument/tiskova_zprava_apa_2017_11_13.pdf

⁸ VRAJÍK, Michal: Agenturní zaměstnávání po novele. Personální a sociálně právní kartotéka, 2017, roč. 20, č. 9, s. 6.

Jedním ze způsobů omezení práva podnikat je vázanost povolení k určitému druhu podnikání na složení kauce. K tomuto omezení se Ústavní soud vyjádřil nejpodrobněji v **nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014**, publ. pod č. 90 ve sv. 73 Sb. n. a u.), týkajícím se kaucí, uložených distributorům pohonných hmot, kdy návrh mířil mj. proti jednotné výši předepsaných kaucí pro všechny distributory pohonných hmot.

Ústavní soud připomenul, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 83/06 ze dne 12. března 2008 konstatoval, že *„jedním z esenciálních znaků demokratického právního státu je princip přiměřenosti, který zejména předpokládá, že opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních. K omezení základních práv či svobod sice může zcela výjimečně dojít i v případě jejich kolize s některým z veřejných statků (veřejný zájem); podstatná je však v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svoboda lze omezit pouze v případě mimořádně silného a řádně odůvodněného veřejného zájmu, při pečlivém šetření podstaty a smyslu omežovaného základního práva“*. Následně přistoupil k trojstupňovému testu napadené právní úpravy, spočívající v 1) posouzení legitimacy a nezbytnosti sledovaného cíle v demokratické společnosti, 2) v posouzení racionality spojení mezi cílem a prostředky vybranými k jeho prosazení a konečně 3) v posouzení toho, zda neexistují alternativní způsoby dosažení cíle, jejichž využití by učinilo zásah do základního práva méně intenzivní, popř. jej zcela vyloučilo. Soud konstatoval následně legitimní cíl napadené právní úpravy omezit vznik a zneužívání účelově založených společností, které hrají zásadní roli ve všech známých deliktech na trhu s pohonnými hmotami. Pokud jde o racionality, uvedl, že sice směřovala k vytčenému cíli ve vztahu k samotným daňovým malversantům, nicméně dostatečně nezohledňovala poctivé distributory pohonných hmot, do jejichž práv mohla necitlivě zasáhnout. Jednoznačně však dle Ústavního soudu napadená právní úprava neobstála v testu proporcionality. Jak uvedl (odst. 24): *„Ústavní soud pak neshledal ani v čase svého rozhodování napadenou právní úpravou způsob stanovení jednotné kauce za jediný možný, ba především ve vztahu ke všem distributorům pohonných hmot nejšetrnější. Kromě tohoto způsobu by totiž jinak přebíhala v úvahu zejména varianta zákonné úpravy podmínek stanovení výše kauce, která by byla zákonodárcem rozumně odstupňována. Není přitom vyloučena ani varianta, že by kauce byla stanovena pouze pro ty distributory, kteří na trh pohonných hmot vstupují, a to na časově omezenou dobu. I proto, že napadená právní úprava může mít tzv. rdousící efekt na menší distributory pohonných hmot, spočívající již například v samotné obtížnosti opatřit si požadovanou částku kauce, shledal ji Ústavní soud vedle uvedených alternativ zjevně za nejméně šetrnou ve vztahu ke právu garantovanému čl. 26 Listiny.“*

Závěry uvedeného nálezu lze tedy zobecnit tak, že pokud zákonodárce z možných alternativ právní úpravy omezující svobodu podnikání zvolí tu zjevně nejméně šetrnou, jež může mít ve vztahu k určité skupině adresátů (zejména ekonomicky méně silným) tzv. rdousící účinek (spočívající kupříkladu již v samotné obtížnosti opatřit si požadovanou částku kauce), jedná se o porušení čl. 26 Listiny základních práv a svobod.

VI.

Rozpor sporných ustanovení zákona s čl. 26 Listiny

Navrhovatel má zato, že sporná ustanovení zákona č. 206/2017 Sb. ve světle výše vyložených závěrů z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/13 ze dne 13. 5. 2014, neobstojí.

Pokud se týče deklarovaných cílů sporné úpravy, důvodová zpráva uvádí, že jimi jsou „zajištění finanční způsobilosti, zabránění vzniku účelové zakládání agentur práce, zabránění obcházení právních předpisů zejména v oblastech zdravotního a sociálního pojištění“.

V legislativě evropských států není neobvyklý požadavek na finanční záruku (kauci), kterou musejí agentury práce složit pro případ insolvence⁹, nicméně v českém právním řádu již mělo být tohoto cíle dosaženo zákonem č. 367/2011 Sb., který zavedl pro agentury práce povinnost sjednat pojištění záruky pro případ úpadku (§ 58a zákona o zaměstnanosti). Ostatně sama důvodová zpráva popírá, že by kauce jakkoli souvisela s ochranou dočasně přidělovaných zaměstnanců.

Naopak všechny tři deklarované cíle jsou nerozlučně spjaty s konkrétní podobou obcházení zákona, která spočívá v tom, že (dle důvodové zprávy) „existují podnikatelé, kteří zakládají několik agentur práce, jejichž prostřednictvím v rámci jednoho měsíce přidělují jednoho a téhož zaměstnance ke témuž uživateli. Toto přidělování v daném měsíci nepřesahuje rozsah tzv. zaměstnání malého rozsahu, což je zaměstnání, ve kterém započitatelný příjem zaměstnance za kalendářní měsíc je sjednaný v částce nižší než 2 500 Kč. Pokud je příjem ze zaměstnání nižší než uvedená hranice, nevzniká zaměstnavateli povinnost za tohoto zaměstnance odvádět zdravotní a sociální pojištění. Nejen, že stát takto přichází o významné finanční prostředky při výběru sociálního a zdravotního pojištění, ale závažné sociální následky může nést i zaměstnanec, neboť tím, že není účasten sociálně pojistných systémů, nevznikne přidělovanému zaměstnanci nárok např. na nemocenskou, případně podporu v nezaměstnanosti a v budoucnu i starobní důchod.“

Lze jistě souhlasit s tím, že eliminace výše popsaného obcházení zákona, je cílem v demokratické společnosti legitimním a sledujícím veřejný zájem.

Z hlediska racionality zvoleného řešení lze akceptovat, že přijaté řešení je způsobilé dospět k vytčenému cíli, nicméně již zde je problém jednak v tom, že není zřejmé jakou racionální úvahou byl zákonodárce veden při stanovení výše kauce, jednak v tom, že přijaté řešení má i „vedlejší účinky“, které jsou s veřejným zájmem v rozporu, neboť toto řešení deformuje podnikatelské prostředí v sektoru agenturního zaměstnávání tak, že z něj eliminuje hospodářsky slabší subjekty, které by ale jinak byly zcela způsobilé v daném sektoru vyvíjet podnikatelskou činnost.

S tím souvisí zásadní problém přijaté úpravy, jímž je **absence proporcionality** přijatého řešení ve vztahu k deklarovaným cílům, a to hned na několika rovinách:

Za prvé je otázkou, nakolik bylo uvedené obcházení zákona rozšířené natolik, aby ospravedlňovalo plošný zásah proti všem agenturám v podobě jednotné a univerzální kauce. Dopouštělo se onoho obcházení zákona množstvím agentur srovnatelné s oněmi 544 agenturami, které v důsledku sporné úpravy dle tvrzení Asociace pracovních agentur ukončily během tří měsíců od účinnosti té úpravy svou činnost? Nebylo možno využít nástrojů přestupkového práva a postihovat individuálními správními akty jen ty, kdo se popsaného obcházení zákona dopouštěli?

⁹ Srov. např. CLAUWAERT, Stefan: *Survey of Legislation on Temporary Agency Work*. European Trade Union Institute (ETUI), Brussels, 2000; dostupné on-line na: <http://cncsccrn.isr.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.475.2938&rep=rep1&type=pdf>

Za druhé je otázkou, proč byla kauce uvalena na každé povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, když problémem bylo dle důvodové zprávy pouze vícečetné zakládání agentur práce jedním podnikatelem; proč tedy nemohla kauce dopadnout až na druhé a další založení agentury jedním subjektem, popř. i jednou ovládající osobou korporací zúčastněných na účelovém zakládání agentur práce?

Za třetí je otázkou, na základě jaké úvahy dospěl zákonodárce ke kauci ve výši 500 000 Kč a nikoli ve výši jiné. Důvodová zpráva opakovaně uvádí, že tato výše byla stanovena jako „*cca dvacetinásobek průměrné mzdy v národním hospodářství*“. Racionální vazba mezi výší průměrné mzdy a schopností agentur práce obstarat si prostředky na uhrazení předepsané kauce zde není. Výše kauce je tak – zdá se – zcela nahodilá a arbitrární. Důvodová zpráva apodikticky tvrdí, že výše kauce „*nemůže představovat omezení ve vstupu na trh*“. Takovýto závěr ovšem nelze učinit z násobení průměrné mzdy v národním hospodářství, ale spíše odkazem na náklady spojené se vznikem a provozem agentury práce. Takové náklady však nejsou ani zmíněny, natož vyčísleny. Oněch 544 výše zmíněných zaniklých agentur se zdá nasvědčovat tomu, že se autor důvodové zprávy mýlil ve své úvaze o tom, že kauce vstup na trh neomezí.

Za čtvrté je otázkou, proč zákonodárce nezohlednil skutečnost, že na trhu agenturního zaměstnávání působí subjekty nestrovnatelné ekonomické síly. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že „*odstupňovat výši kauce s ohledem na velikost a ekonomické obraty agentur práce však není možné, neboť nelze seznat, kolik zaměstnanců bude agentura práce v budoucnu dočasně přidělovat*“. Nebylo by však šetrnější místo jedné kauce stanovit průběžné placení kaucí a diferencovat dle určitých časových období, za něž by bylo zjištěné, kolik zaměstnanců v nich daná agentura přidělila?

Ve vztahu k přechodným ustanovením dle čl. II bod 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb. přistupuje otázka, proč bylo potřebné a přiměřené sledovanému cíli uvalit povinnost platit kauci na stávající agentury v relativně krátké lhůtě 3 měsíců od nabytí účinnosti zákona? Je třeba připomenout, že stávající agentury práce disponovaly povolením na relativně nedlouhé období 3 let (§ 62 odst. 3 zákona o zaměstnanosti). Na takto stanovené období jim bylo uděleno, měly legitimní očekávání, že po uvedené dobu budou moci povolenou činnost vykonávat bez změny tak zásadní, že by nemalému zlomku agentur zcela znemožnila jejich podnikání v tomto období dokončit. Převažovala naléhavost řešení shora popsánoho obcházení zákona nad tímto legitimním očekáváním?

Z výše uvedeného plyne, že proporcionalita přijatého řešení ve vztahu k vytyčenému cíli absentuje jak co do volby užitého regulačního prostředku (stanovení kauce), tak co do jeho plošného uplatnění (vůči všem subjektům a ve vztahu ke všem povolením), tak i co do jeho výše (arbitrárně zvolená částka, která byla pro nezanedbatelný počet subjektů likvidační).


Vzhledem k jednoznačně formulované povinnosti složit kauci i následku jejího nesplnění v § 60b odst. 1 zákona o zaměstnanosti a čl. II odst. 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb., nenalezl navrhovatel prostor pro ústavně konformní výklad uvedených ustanovení a nezbylo mu, než navrhnout Ústavnímu soudu jejich zrušení, neboť jejich uplatněním došlo k porušení svobody podnikání DAN, pobočného spolku (žalobce ve věci vedené u navrhovatele pod sp. zn. 25 Ad 2/2018).

VII.

Petit

Navrhovatel proto žádá o vydání tohoto n á l e z u:

Ustanovení § 60b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a čl. II odst. 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb. kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, SE ZRUŠUJÍ, a to dnem, který Ústavní soud určí.



Mgr. Jiri Gottwald
předseda senátu