

Úprava agentur práce v normách přijatých Mezinárodní organizací práce

Jana Komendová*

Úvod

Agentury práce jsou v současné době považovány za významného činitele, který vystupuje v oblasti zprostředkování zaměstnání pro fyzické osoby a vyhledávání pracovní síly pro zaměstnavatele. V mnoha vyspělých zemích je jejich působení pokládáno za jeden z nezbytných předpokladů pro řádné fungování trhu práce a má nezanedbatelný význam pro snižování míry nezaměstnanosti. Kromě zprostředkování zaměstnání pro fyzické osoby, které hledají pracovní uplatnění, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, kteří hledají pracovní sílu odpovídající jejich požadavkům, poskytují agentury práce poradenství v oblasti vyhledávání zaměstnání. Nejvýznamnější a zpravidla také nejvíce kontroverzní činností agentur práce je zaměstnávání zaměstnanců za účelem dočasného přidělení k výkonu práce u jiného zaměstnavatele resp. za účelem pronájmu pracovní síly. V praxi patří fyzické osoby, které jsou agenturou práce přidělovány k výkonu práce k jinému zaměstnavateli, k jedné z nejvíce ohrožených skupin zejména v souvislosti s častým zneužíváním jejich postavení. Z tohoto důvodu právní řády mnoha zemí upravují podmínky vzniku a působení agentur práce a ochranu fyzických osob využívajících jejich služeb. Tato problematika je upravena rovněž na mezinárodní úrovni. Následující článek se zabývá standardy ochrany přijatými v rámci Mezinárodní organizace práce (dále jen MOP) ve vztahu k agenturám práce, které stanoví minimální požadavky na ochranu poskytovanou fyzickým osobám využívajících služeb soukromých agentur práce, a promítnutím těchto standardů do právního řádu České republiky.

1. Historický vývoj

Ve vztahu k agenturám práce zaměřovala MOP svou pozornost na ty, které provozovaly svou činnost za úplaty. O takovýchto agenturách práce se zmiňovalo již doporučení č. 1 o nezaměstnanosti z roku 1919, které v čl. II navrhovalo zákaz vzniku agentur práce činných

za úplatu, systém vládních licencí pro již existující agentury práce činné za úplatu a zrušení těchto agentur jakmile to mělo být možné. Pokusy o ucelenou úpravu působení agentur práce na úrovni mezinárodního práva sahají do období velké hospodářské krize. V roce 1933 přijala Generální konference práce **úmluvu č. 34 o agenturách práce činných za úplatu** a doporučení č. 42 o agenturách práce činných za úplatu. Cílem uvedené úmluvy bylo zrušení agentur práce činných za úplatu popřípadě výrazné omezení jejich činnosti. Konkrétně tato úmluva stanovila závazek členských států MOP, které ji ratifikovaly, zrušit agentury práce činné za úplatu do tří let od nabytí účinnosti úmluvy pro daný členský stát. Během doby předcházející zrušení agentur práce činných za úplatu neměly vzniknout žádné nové agentury práce činné za úplatu a existující agentury práce činné za úplatu měly být podrobeny dohledu příslušného státního orgánu a mohly vybírat poplatky a účtovat náklady pouze v rozsahu schváleném tímto státním orgánem. Z rozsahu působnosti úmluvy č. 34 bylo výslovně vyloučeno umístění námořníků.

Agentura práce činná za úplatu byla definována jako jakákoli osoba, společnost, instituce, agentura nebo jiná organizace, která jednala jako zprostředkovatel za účelem získání zaměstnání pro pracovníka a dodání pracovníka pro zaměstnavatele s cílem přímo nebo nepřímo získat jakoukoli peněžitou nebo jinou materiální výhodu, ať už od zaměstnavatele nebo od pracovníka. Tento výraz však nezahrnoval noviny a jiná zveřejnění, pokud nebyly zveřejněny úplně nebo částečně za účelem jednat jako zprostředkovatel mezi zaměstnavatelem a pracovníkem. Úmluva č. 34 o agenturách práce činných za úplatu definovala rovněž *agenturu práce, která nebyla činná z úplatu*, a to jako službu umístění do zaměstnání jakékoli společnosti, instituce, agentury nebo jiné organizace, která ačkoli nebyla činná za účelem získání jakéhokoli peněžitě nebo jiné materiální výhody, vybírala, ať už od zaměstnavatele nebo od pracovníka, za uvedené služby vstupní poplatky, pravidelný příspěvek nebo jiný poplatek.

Z pravidla týkajícího se zrušení agentur práce činných za úplatu mohla být ve zvláštních případech příslušným státním orgánem po projednání s dotčenými organizacemi zaměstnanců a pracovníků povolena výjimka. Tato výjimka mohla být povolena pouze pro agentury, které zajišťovaly kategorie pracovníků stanovené vnitrostátním zákonem nebo předpisem patřící

* JUDr. Jana Komendová Ph.D., Brno, e-mail: Jana.Komendova@law.muni.cz.

k povoláním, v nichž umístování pracovníků bylo prováděno za zvláštních podmínek ospravedlňujících uvedenou výjimku. Pro agentury práce, kterým byla taková výjimka udělena, platila poměrně přísná pravidla spočívající v dohledu příslušného státního orgánu, požadavku každoročně vydávané licence udělované na základě uvážení příslušného státního orgánu po dobu nejvýše deseti let, vybírání poplatků a úhrad pouze v povoleném rozsahu a možnosti umístování nebo nabírání pracovníků v zahraničí. Důvodem možnosti udělení výjimek byly zřejmě možné problémy, které mohlo úplné zrušení agentur práce činných za úplatu přinést pro některé druhy povolání ve státech, v nichž bezplatné veřejné služby zaměstnanosti nebyly dosud v takovém postavení, aby nahradily zrušené agentury práce.¹

Přijetí úmluvy č. 34 o agenturách práce činných za úplatu mělo v praxi poměrně zanedbatelný význam, neboť tato úmluva byla ratifikována malým počtem členských států MOP (méně než 10). Proto byla v roce 1949 přijata nová úmluva upravující danou problematiku, a to **úmluva č. 96 o agenturách práce činných za úplatu**, která měla doplňovat úmluvu č. 88 o službách zaměstnanosti z roku 1948 upravující zachování bezplatných veřejných služeb zaměstnanosti. Úmluva č. 88 o službách zaměstnanosti a na ni navazující doporučení č. 83 vycházely z myšlenky plné zaměstnanosti jako přirozeného výsledku rozumně organizovaného trhu práce.

Nová úmluva o agenturách práce činných za úplatu dávala v čl. 2 členským státům, které se rozhodly ji ratifikovat, dvě možnosti, jak regulovat působení agentur práce. První možnost byla podrobně upravena v části II. a vycházela, stejně jako původní úmluva přijatá v roce 1933, z myšlenky zrušení agentur práce činných za úplatu. Na rozdíl od ní však nestanovila přesnou dobu, v níž mělo ke zrušení těchto subjektů dojít, nýbrž z jejich postupného zrušování v době stanovené příslušným vnitrostátním orgánem. V každém případě nemělo dojít ke zrušení agentur práce činných za úplatu do doby, než měly být ustanoveny veřejné služby zaměstnanosti. Příslušný orgán mohl rovněž stanovit odlišné doby pro zrušení agentur práce činných za úplatu pro různé kategorie osob.² Druhá možnost, kterou úmluva

¹ Srov. Preambule doporučení MOP č. 42 o agenturách práce činných za úplatu.

² Stejně jako v předchozí úmluvě byla zachována pravidla pro udělení výjimek ze zrušení agentur práce ve stanovených případech a pro dohled nad agenturami, kterým tato výjimka byla udělena, což znamená, že byly podrobeny dohledu příslušného státního orgánu, musely mít každoročně vydávanou licenci obnovitelnou dle uvážení příslušného orgánu, mohly vybírat poplatky a úhrady pouze v rozsahu povoleném nebo stanoveném příslušným orgánem, mohly umísťovat nebo nabírat zahraniční pracovníky pouze, pokud to bylo povoleno příslušným orgánem a za podmínek stanovených platnou právní úpravou. V každém případě měl členský stát, který možností udělení výjimek využil, povinnost informovat ve

č. 96 o agenturách práce činných za úplatu členským státům poskytovala, byla upravena v části III. a vycházela pouze z regulace agentur práce včetně agentur práce činných za úplatu. Pro agentury práce činné za úplatu platilo, že:

- a) byly podrobeny dohledu příslušného státního orgánu,
- b) musely mít každoročně vydávanou licenci obnovitelnou dle uvážení příslušného orgánu,
- c) mohly vybírat poplatky a úhrady pouze v rozsahu povoleném nebo stanoveném příslušným orgánem a
- d) mohly umísťovat nebo nabírat zahraniční pracovníky pouze, pokud to bylo povoleno příslušným orgánem a za podmínek stanovených platnou právní úpravou.

Je tedy zřejmé, že v případě, kdy si členský stát zvolil druhou možnost, jak regulovat agentury práce, byly jeho povinnosti obdobné jako u státu, který zvolil postupné zrušení agentur práce činných za úplatu a zároveň přistoupil k udělení výjimek z tohoto pravidla ve stanovených případech.

Pro agentury práce, které nebyly činné za úplatu, platilo, že:

- a) musely splnit požadavek povolení příslušného úřadu a byly podrobeny jeho dohledu,
- b) nesměly vybírat žádné poplatky přesahující poplatky odevzdávané a povolené příslušným orgánem nebo stanovené tímto orgánem s přísným přihlédnutím k vynaloženým nákladům a
- c) mohly umísťovat nebo nabírat zahraniční pracovníky pouze, pokud to bylo povoleno příslušným orgánem a za podmínek stanovených platnou právní úpravou.

Příslušný úřad měl povinnost přijmout nezbytná opatření, aby agentury práce, které nebyly činné za úplatu, provozovaly svoji činnost bezplatně. Členské státy měly dále stanovit odpovídající sankce, které zahrnovaly v případě nutnosti i odebrání licencí nebo povolení stanovených úmluvou č. 96 o agenturách práce činných za úplatu, za porušení ustanovení části III. této úmluvy nebo zákonů a opatření, které ji prováděly. Za zmínku stojí, že členský stát, který si vybral tuto druhou možnost, mohl následně oznámit Generálnímu řediteli MOP, že přijímá první možnost tzn. závazek postupného zrušení agentur práce činných za úplatu.³

Úmluva č. 96 o agenturách práce činných za úplatu byla ratifikována 41 státy, z nichž většina zvolila plnění

zprávě o provádění úmluvy č. 96 o agenturách práce činných za úplatu o povolených výjimkách, počtu dotčených agentur a opatřeních týkajících se dohledu nad činností agentur, kterým byla výjimka udělena.

³ Ode dne registrace tohoto oznámení Generálnímu řediteli přestala být aplikovatelná ustanovení části III. úmluvy č. 96 týkající se regulace agentur práce.

z ní vyplývajících závazků prostřednictvím postupného zrušení agentur práce činných za úplatu. Na přístup členských států k omezování či dokonce rušení agentur práce činných za úplatu měla zřejmě vliv myšlenka, že na zprostředkování zaměstnání se má v převážné míře podílet stát a jeho orgány prostřednictvím veřejných bezplatných služeb zaměstnanosti. „Provádění úmluvy vedlo ke vzniku určitých problémů ve vztahu k umístování umělců a domácích pracovníků a později k rozšíření vzniku agentur práce činných za úplatu.“⁴

Plnění závazků vyplývajících z úmluvy č. 96 o agenturách práce činných za úplatu se však pro některé státy stalo v průběhu doby značně problematické. Jiné státy zase přehodnotily postoj k působení agentur práce s ohledem na nedostatečnou efektivitu fungování veřejných služeb zaměstnanosti. Tyto skutečnosti vedly k tomu, že některé členské státy, které úmluvu č. 96 o agenturách práce činných za úplatu ratifikovaly, následně od svých závazků odstoupily. Některé členské státy zase tuto úmluvu ratifikovaly znovu a místo možnosti postupného zrušení agentur práce činných za úplatu zvolily možnost přijmout pouze opatření vedoucí k jejich regulaci. Stále probíhala diskuze týkající se organizace a fungování služeb umístění do zaměstnání zejména, zda tyto služby mají být veřejné či soukromé. „Jedním z aspektů byly zjevně pochybnosti vyjádřené o efektivitě některých veřejných agentur práce, druhým aspektem byla praxe soukromých agentur práce.“⁵ Tento vývoj následně vyústil v rozhodnutí MOP přehodnotit úpravu soukromých agentur práce.⁶ Jedním z důvodů tohoto rozhodnutí byl názor, že část II úmluvy č. 96 o agenturách práce činných za úplatu již neodpovídala požadavkům tehdejší praxe většiny trhů práce a její část III v mnoha ohledech neodrážela tehdejší realitu vzhledem ke svému úzkému rozsahu působnosti, nedostatečně flexibilnímu dohledu a vzhledem k omezujícím nebo nadbytečným ustanovením ve vztahu k fungování moderních trhů práce.

2. *Současné standardy upravující působení agentur práce*

V roce 1997 Mezinárodní konference práce přijala nové nástroje upravující postavení agentur práce v podobě **úmluvy č. 181 o soukromých agenturách**

⁴ VALTICOS, Nicolas, VON POTOBSKY, Geraldo W, *International Labour Law*, second revised edition, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publisher, 1995, 322 s, ISBN 9065447199. S. 139.

⁵ SERVAIS, Jean.-Michel, *International Labour Law*, third revised edition, The Hague: Kluwer Law International, 2011, 371 s, ISBN 9789041138057. S. 183.

⁶ Rozhodnutí revidovat úmluvu č. 96 o agenturách práce činných za úplatu bylo přijato Generální konferencí práce na 81. zasedání v roce 1994.

práce a doporučení č. 188 o soukromých agenturách práce.⁷ Oba uvedené nástroje vycházejí z uznání existence a činnosti soukromých agentur práce při přijetí záruk chránících pracovníky před zneužíváním.⁸ Cílem úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce je mimo jiné povolení, v rámci daném jejími ustanoveními, činnosti soukromých agentur práce a ochrana pracovníků využívajících jejich služeb.

2.1 *Rozsah působnosti úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce*

Čl. 1 odst. 1 úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce definuje *soukromé agentury práce* jako jakékoliv fyzické nebo právnické osoby nezávislé na veřejných orgánech, které poskytují jednu nebo více z následujících služeb trhu práce:

- a) služby pro sblížení nabídek a žádostí o zaměstnání, aniž by se soukromá agentura práce stala stranou pracovního poměru, který by z nich mohl vzniknout;
- b) služby spočívající v zaměstnávání pracovníků s cílem je dát k dispozici třetí straně, kterou může být fyzická nebo právnická osoba (která se dále bude nazývat „uživatelský podnik“), jež stanoví jejich úkoly a dohlíží nad jejich provedením;⁹
- c) jiné služby vztahující se k hledání zaměstnání, stanovené kompetentním orgánem po konzultaci s nejrepresentativnějšími organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků, jako například poskytování informací, které nejsou určeny ke sblížení specifických nabídek a žádostí o zaměstnání.

Rozsah působnosti úmluvy zahrnuje všechny agentury práce, všechny kategorie pracovníků a všechna odvětví ekonomické činnosti.¹⁰ Členskému státu je však čl. 2 odst. 4 dána možnost, aby po konzultaci s nejrepresentativnějšími organizacemi příslušných zaměstnavatelů a pracovníků:

- a) za určitých okolností zakázal činnost soukromých agentur práce ve vztahu k určitým kategoriím pracovníků nebo odvětvím ekonomické činnosti, pokud jde o poskytování jedné nebo více služeb uvedených v čl. 1 odstavec 1;

⁷ Česká republika úmluvu č. 181 o soukromých agenturách práce ratifikovala a vyhlásila pod číslem 38/2003 Sb.m.s.

⁸ Srov. např. Preambuli úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce.

⁹ Toto ustanovení úmluvy doplňuje bod 5 doporučení č. 188 o soukromých agenturách práce, podle něhož by zaměstnanci vykonávající práci tímto způsobem měli mít písemnou pracovní smlouvu upřesňující podmínky zaměstnání. Minimálním požadavkem je informování zaměstnanců o podmínkách zaměstnání před počátkem přidělení.

¹⁰ Výjimku tvoří pouze přijímání a umístování námořníků.

b) za určitých okolností vyloučil pracovníky v některých odvětvích ekonomické činnosti, nebo částí těchto odvětví, z rozsahu působnosti úmluvy, nebo z některých jejích ustanovení, za předpokladu, že odpovídající ochrana příslušných pracovníků je zajištěna jinak.¹¹

2.2 Vztah soukromých agentur práce a veřejných služeb zaměstnanosti

Jak již bylo uvedeno výše, úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce vychází z myšlenky, že agentury práce mají své nezastupitelné místo na dobře fungujícím trhu práce. Vedle veřejných služeb zaměstnanosti, jejichž poskytovatelem je zpravidla stát, působí agentury práce jako významný činitel při vyhledání zaměstnání pro fyzické osoby a vyhledání vhodné pracovní síly pro zaměstnavatele. Úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce pak výslovně zmiňuje podmínky podpory členských států v oblasti spolupráce mezi veřejnými službami zaměstnanosti a soukromými agenturami práce. Tyto podmínky však podléhají zásadě, že veřejné orgány si podrží konečnou pravomoc nad formulováním politiky trhu práce a používáním a kontrolou veřejných prostředků určených pro provádění této politiky. Úmluva rovněž stanoví soukromým agenturám práce povinnost poskytovat veřejným orgánům informace, které si vyžádají k tomu, aby umožnily kompetentnímu orgánu získat přehled o struktuře a činnosti soukromých agentur práce a pro statistické účely. Kompetentní orgán má pak uvedené informace shromažďovat a v pravidelných intervalech publikovat.

2.3 Rovné zacházení a zákaz diskriminace

V návaznosti na existující standardy MOP vychází úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce ze zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Tato zásada je vyjádřena jako rovnost příležitostí a zacházení v přístupu k zaměstnání a k určitým povoláním. Členský stát má dbát na to, aby soukromé agentury práce zacházely s pracovníky bez diskriminace na základě rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politických názorů, národnostního a sociálního původu nebo bez jakékoli jiné formy rozlišování pokryté národním zákonodárstvím a praxí, jako je například věk nebo zdravotní postižení. Podle názoru autorky tohoto článku může být vyjádření zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace v textu úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce chápáno dvojím způsobem. Zaprve tak, že všechny uvedené diskriminační důvody, kterými

jsou rasa, barva pleti, pohlaví, náboženství, politický názor národnostní a etnický původ, věk, zdravotní postižení a jiné, musí být pokryté vnitrostátním zákonodárstvím popřípadě praxí. Zadruhé tak, že úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce v čl. 5 odst. 1 rozlišuje diskriminační důvody do dvou kategorií, přičemž u první kategorie diskriminačních důvodů, jež zahrnují rasu, barvu pleti, pohlaví, náboženství, politický názor a národnostní a sociální původ, vyplývá zákaz diskriminace přímo z úmluvy, zatímco u druhé kategorie diskriminačních důvodů, mezi nimiž jsou demonstrativně zahrnuty věk a zdravotní postižení, se úmluva odvolává na jejich pokrytí vnitrostátním zákonodárstvím nebo praxí.¹²

Úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce dává rovněž prostor pro přijetí pozitivních opatření, a to tak, že čl. 5 odst. 1 upravující právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace nebude prováděn takovým způsobem, aby znemožnil soukromým agenturám práce poskytovat zvláštní služby nebo cílené programy zaměřené na pomoc znevýhodněným pracovníkům při jejich činnosti vyhledávání zaměstnání.

Zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace je dále doplněna doporučením č. 188 o soukromých agenturách práce, které upravuje zákaz nebo jiný způsob opatření k tomu, aby soukromé agentury práce vydávaly a uveřejňovaly oznámení nebo nabídky volných pracovních míst, jež přímo nebo nepřímo vedou k diskriminaci na základě rasy, barvy pleti, pohlaví, věku, náboženství, politického názoru, národnostního původu, sociálního původu, etnického původu, zdravotního postižení, manželského či rodinného stavu, sexuální orientace nebo členství v organizacích zaměstnanců. Uvedené doporučení dále proklamuje výzvu, aby soukromé agentury práce podporovaly rovnost v zaměstnání pomocí pozitivních činností.

2.4 Ochrana pracovníků využívajících služeb soukromých agentur práce

Jak již bylo několikrát zmíněno, jedním z cílů úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce a na ní navazujícího doporučení je ochrana pracovníků, kteří využívají služeb těchto subjektů. Ochrana pracovníků se v obou nástrojích projevuje zejména jako:

1. zákaz výběru jakýchkoli poplatků od pracovníka,
2. ochrana kolektivního vyjednávání a
3. ochrana osobních údajů

¹² Srov. rovněž KOMENDOVÁ, Jana: Mezinárodní a komunitární úprava agenturního zaměstnávání. In JANIČOVÁ Eva, DOLOBÁČ, Marcel, *Liberalizácia pracovného práva a nové trendy vo vývoji pracovných vzťahoh*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košicích, 2010, s. 197–208, ISBN 978-80-7097-840-5.

¹¹ Členský stát, který úmluvu č. 181 o soukromých agenturách práce ratifikuje, sdělí ve svých zprávách podle článku 22 Ústavy MOP všechny zákazy, případně vyloučení, které použije podle tohoto ustanovení a uvede pro to důvody.

Ad 1) Jedním z nejdůležitějších pravidel, která úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce obsahuje za účelem ochrany pracovníků před zneužíváním, je zákaz vybírání poplatků. Soukromé agentury práce nesmějí pracovníkům účtovat přímo nebo nepřímo, zcela nebo zčásti, žádné poplatky nebo náklady. Výjimky z tohoto zákazu může v zájmu příslušných pracovníků a po konzultaci s nejrepresentativnějšími organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků povolit kompetentní orgán pokud jde o některé kategorie pracovníků, jakož i určité typy služeb poskytovaných soukromými agenturami práce. Členský stát, který povolil uvedené výjimky, poskytne informace o takových výjimkách a udá důvody pro tyto výjimky ve svých zprávách podle článku 22 Ústavy MOP.

Ad 2) Ochrana kolektivního vyjednávání spočívá v nutnosti přijetí opatření, která mají zajistit, aby pracovníkům přijatým do zaměstnání v soukromých agenturách práce poskytujících služby podle článku 1 nebylo odepřeno právo na svobodu sdružování a právo kolektivně vyjednávat. Členský stát má v souladu s národními právními předpisy a praxí přijmout potřebná opatření, aby zajistil odpovídající ochranu pracovníků zaměstnávaných soukromými agenturami práce, s cílem je dát k dispozici třetí straně pokud jde mimo jiné o svobodu sdružování a kolektivní vyjednávání. Doporučení č. 188 o soukromých agenturách práce v bodě 6 navíc doplňuje ochranu kolektivních zájmů zaměstnanců uživatele tím, že stanoví zákaz poskytování pracovníků soukromých agentur práce uživatelskému závodu k náhradě jeho zaměstnanců, kteří stávkují.

Ad 3) *Zpracováním osobních dat pracovníků* se pro účely úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce rozumí sběr, uchování, kombinaci, sdělení nebo jakékoli jiné použití informací týkajících se určitého nebo identifikovatelného pracovníka. Takovéto zpracování soukromými agenturami práce má být prováděno způsobem, který chrání osobní data a zajistí respektování soukromí pracovníků v souladu s národními právními předpisy a praxí a omezuje se na záležitosti týkající se kvalifikace a odborných zkušeností příslušných pracovníků a na další přímo relevantní informace. Doporučení č. 188 o soukromých agenturách práce doplňuje pravidla o ochraně osobních dat tím, že stanoví, aby agenturám práce bylo zakázáno shromažďovat osobní data, která nejsou vyžadována pro posouzení způsobilosti uchazeče o zaměstnání pro práci, na kterou je nebo by mohl být posuzován. Pokud jde o informace o zdravotním stavu, neměly by soukromé agentury práce tyto informace vyžadovat, uchovávat nebo využívat pro posuzování vhodnosti pracovníka pro zaměstnání. To je možné pouze, když se to přímo týká požadavků pro konkrétní zaměstnání a s výslovným svolením dotčeného pracovníka. Osobní data by měla být agenturou vedena jen po takovou dobu, po kterou je to ospravedlnitelné zvláštními účely, za kterými byla shromážděna,

nebo po takovou dobu, po kterou si pracovník přeje být vedený na seznamu potenciálních kandidátů.

2.5 *Zvláštní ochrana pracovníků dočasně přidělených agenturou práce k výkonu práce k jinému zaměstnavateli*

Na rozdíl od veřejných služeb zaměstnanosti mohou agentury práce kromě zprostředkování zaměstnání pro pracovníka přímo u zaměstnavatele, vyhledání pracovníka, který je následně zaměstnán přímo u zaměstnavatele, a poskytování poradenství v oblasti vyhledání zaměstnání samy zaměstnávat pracovníky za účelem dát je k dispozici k výkonu práce ke třetí straně, tzv. uživatelskému podniku. Ve své podstatě se jedná o pronájem pracovní síly. Tato forma činnosti soukromých agentur práce je považována za nejvíce kontroverzní zejména s ohledem na skutečnost, že pracovník nevykonává práci přímo u svého zaměstnavatele. Z tohoto důvodu je třeba klást zvláštní důraz na ochranu pracovníků vykonávajících práci uvedenou formou. Úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce v této souvislosti obsahuje zvláštní pravidla vztahující se právě na ochranu pracovníků zaměstnaných agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatelského podniku. Členský stát, který úmluvu č. 181 o soukromých agenturách práce ratifikuje, musí zajistit odpovídající ochranu těmto pracovníkům, pokud jde o: svobodu sdružování, kolektivní vyjednávání, minimální mzdy, pracovní dobu a jiné pracovní podmínky, dávky podle zákonných systémů sociálního zabezpečení, přístup k výcviku, ochranu zdraví a bezpečnosti při práci, náhradu při pracovních úrazech a nemocech z povolání, náhradu při platební neschopnosti zaměstnavatele a ochranu a dávky v mateřství a ochranu a dávky v rodičovství.

Vzhledem ke skutečnosti, že pracovník vykonává práci pro jiný subjekt, než je jeho zaměstnavatel, je třeba v praxi určit odpovědnosti jednotlivých subjektů za zajištění ochrany pracovníků. Úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce stanoví, že členský stát má v souladu s národními právními předpisy a praxí určit a rozdělit příslušnou odpovědnost soukromých agentur práce a uživatelských podniků, pokud jde o: minimální mzdy, pracovní dobu a jiné pracovní podmínky, dávky podle zákonných systémů sociálního zabezpečení, přístup k výcviku, ochranu zdraví a bezpečnosti při práci, náhrady při pracovních úrazech a nemocech z povolání, náhrady v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, ochranu nároků pracovníků, ochranu a dávky v mateřství a ochranu a dávky v rodičovství.

3. Implementace úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce do právního řádu České republiky

Jak již bylo zmíněno výše, Česká republika úmluvu č. 181 o soukromých agenturách práce ratifikovala a vyhlásila pod číslem 38/2003 Sb.m.s., což znamená, že je vázána minimálními standardy k ochraně pracovníků, které jsou v ní stanoveny. Tato skutečnost si vyžádala změnu vnitrostátní legislativy, neboť právní úprava v době ratifikace úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce postavení ani činnost agentur práce nijak neregulovala. Závazky vyplývající z této úmluvy byly promítnuty zejména do zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen zákon o zaměstnanosti), který nabyl účinnosti 1. října 2004, a novely zákona č. 65/1965 Sb. zákoníku práce (tzv. starý zákoník práce), který byl s účinností k 1. lednu 2007 nahrazen zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce (tzv. nový zákoník práce). Zákon o zaměstnanosti upravuje zprostředkování zaměstnání agenturami práce, přičemž v souladu s úmluvou č. 181 o soukromých agenturách práce se *zprostředkováním zaměstnání rozumí*:

- a) vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnání pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly,
- b) zaměstnávání fyzických osob za účelem výkon práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení,
- c) poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.

Za *agenturu práce* považuje zákon o zaměstnanosti fyzickou nebo právnickou osobu, která má povolení k jedné nebo více formám zprostředkování zaměstnání.¹³ Bez povolení tedy žádný subjekt nemůže legálně vyvíjet činnost jako agentura práce.

Základním požadavkem směřujícím k ochraně pracovníků zakotveným v úmluvě č. 181 o soukromých agenturách práce je zákaz, aby soukromé agentury práce pracovníkům účtovaly přímo nebo nepřímo, zcela nebo zčásti, poplatky nebo náklady. Tento požadavek je do právního řádu České republiky promítnut tak, že agentury práce mohou provádět zprostředkování zaměstnání bezplatně nebo za úhradu, včetně úhrady, při které je dosahován zisk. Při zprostředkování zaměstnání za úhradu nemůže být od fyzické osoby, které je zaměstnání zprostředkováno, požadována úhrada.¹⁴ Právní řád České republiky rovněž zakazuje, aby ve prospěch agentury práce nebo uživatele byly při zprostředkování zaměstnání za úhradu prováděny jakékoli srážky ze

mzdy nebo jiné odměny poskytované zaměstnanci za vykonanou práci.¹⁵

Další ze základních požadavků zakotvených v úmluvě č. 181 o soukromých agenturách práce směřují k ochraně zaměstnanců, kteří jsou agenturou práce přiděleni k výkonu práce k uživateli. Tyto požadavky jsou v současné době implementovány do zákona č. 262/2006 Sb. zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů, který tuto formu zaměstnávání považuje za závislou práci a agenturám práce přiznává postavení zaměstnavatelů.¹⁶ Zákoník práce zřejmě v reakci na povinnost členského státu, který úmluvu č. 181 o soukromých agenturách práce ratifikoval, zajistit, odpovídající ochranu pracovníků vykonávajících práci touto formou, pokud jde o dávky podle zákonných systémů sociálního zabezpečení, neumožňuje, aby mezi agenturou práce a fyzickou osobou byla uzavřena dohoda o provedení práce za účelem výkonu práce u uživatele. Zaměstnanec agentury práce může být přidělen k výkonu práce k uživateli pouze na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti. V této souvislosti je třeba připomenout, že podle právní úpravy účinné do 31. prosince 2011 dohoda o provedení práce nezakládala účast zaměstnance na veřejném zdravotním pojištění ani sociálním pojištění zahrnujícím důchodové a nemocenské pojištění, což mělo za následek, že zaměstnanci vykonávajícímu práci v pracovněprávním vztahu založeném dohodou o provedení práce nevznikl nárok na dávky náležející z uvedených pojistných systémů. Vzhledem ke skutečnosti, že od 1. ledna 2012 již dohoda o provedení práce účast na pojištění v uvedených pojistných systémech zakládá v případě, že byl zaměstnanci zúčtován započitatelný příjem v částce vyšší než 10 000 Kč., vyvstává otázka, zda je kategorický zákaz uzavírání dohod o provedení práce za účelem výkonu práce zaměstnance agentury práce u uživatele nutný k naplnění požadavků vyplývajících z úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce.

Určité problematické otázky v implementaci pravidel stanovených úmluvou č. 181 o soukromých agenturách práce spatřuje autorka tohoto článku v zajištění dodržování zásady rovného zacházení bez diskriminace. Úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce stanoví, že členský stát má dbát na to, aby soukromé agentury práce zacházely s pracovníky bez diskriminace na základě rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženství, politických názorů, národnostního a sociálního původu nebo bez jakékoli jiné formy rozlišování pokryté národním zákonodárstvím a praxí. V právním řádu České republiky upravuje problematiku rovného zacházení a zákazu diskriminace mimo jiné v zaměstnání, včetně přístupu k zaměstnání zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a právních prostředcích ochrany před diskriminací,

¹³ Povolení ke zprostředkování zaměstnání vydává generální ředitelství Úřadu práce České republiky.

¹⁴ Ustanovení § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

¹⁵ Ustanovení § 58 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

¹⁶ V době ratifikace úmluvy č. 181 o soukromých agenturách práce se jednalo o zákon č. 65/1965 Sb. zákoník práce.

který obsahuje taxativní výčet diskriminačních důvodů.¹⁷ Tento výčet nezahrnuje politické názory ani sociální původ, což znamená, že diskriminace z uvedených důvodů pod rozsah působnosti tohoto zákona nespadá. Možnosti fyzické osoby v postavení uchazeče o zaměstnání či zaměstnance využívajícího služeb agentury práce uplatnit právní prostředky ochrany před diskriminací z důvodu politického názoru nebo sociálního původu jsou tak do značné míry omezeny.

Závěr

Při bližším zkoumání nástrojů, které byly v rámci MOP přijaty ve vztahu k agenturám práce, je zřejmé, že přístup ze strany orgánů MOP k existenci a působení agentur práce prošel několika stupni vývoje. Původní úmluva ze 30. let minulého století, jejíž podoba byla zřejmě výrazně ovlivněna hospodářskou krizí, usilovala o úplné zrušení všech subjektů působících na úseku zprostředkování zaměstnání, které svou činnost provozovaly za úplatu. Pozdější nástroje přijaté v období po 2. světové válce již nezaujímalý k existenci agentur práce tak striktní postoj. Přesto byl vzhledem k tvorbě a přijetí dalších nástrojů zejména v oblasti politiky zaměstnanosti prosazován přístup výhradního působení veřejných služeb zaměstnanosti, které postupně měly nahradit subjekty vyvíjející činnost na tomto úseku za úplatu. Toto pojetí se postupem doby ukázalo být v praxi obtížně použitelné zejména s ohledem na schopnost veřejných služeb zaměstnanosti uspokojit požadavky

¹⁷ Zákoník práce a zákon o zaměstnanosti sice úpravu rovného zacházení a zákazu diskriminace obsahují, nicméně pokud jde o jednotlivé formy diskriminace a právní prostředky ochrany před diskriminací odkazují na antidiskriminační zákon.

fyzických osob hledajících zaměstnání a zaměstnavatelů hledajících pracovní sílu. Z důvodu postoje mnoha členských států k existenci a působení soukromých subjektů na úseku zprostředkování zaměstnání došlo k přehodnocení možné úlohy agentur práce na trhu práce při zajištění ochrany pracovníků, kteří využívají jejich služeb. Současné standardy MOP týkající se agentur práce tak vycházejí z uznání úlohy soukromých agentur práce na dobře fungujícím trhu práce a přistupují k nim jako k subjektům, které mají s veřejnými službami zaměstnanosti spolupracovat.

Summary

In many countries, private employment agencies play an important role for well functioning of labour markets and cooperate with state authorities in the fight against unemployment. However, contrary to public placement services, the private employment agencies provide their services for commercial purposes that is making financial profit which can cause abuses of workers or job-seekers using their services. For this reason, national legislations regulate position and activities of private employment agencies in the labour market with the purpose to prevent the mentioned abuses. The article deals with standards relating to regulation of private employment agencies adopted by the International Labour Organisation. First original conventions and regulations adopted with the objective to abolish fee-charging employment agencies are dealt with. Then current instruments stating minimal standards for national legislation of member states that has ratified them and their implementation into the Czech national legislation are analysed in details.