



migraceonline.cz
o migraci ve střední a východní Evropě



březen 2010

„Je zřejmé, že s agenturním zaměstnáváním není vše v pořádku.“ Rozhovor s Jiřím Vaňáskem z Ministerstva práce a sociálních věcí

Hana Daňková

Abstrakt:

Propuknutí ekonomické krize na konci roku 2008 nastartovalo v České republice propouštění mnoha agenturních zaměstnanců, zejména cizinců. V souvislosti s tím se začala otvírat diskuze o celkovém nastavení agenturního zaměstnávání a jeho vhodnosti pro zaměstnávání cizinců.

K tématu agentur práce, kontrol ze strany úřadů práce a problémů spojených s agenturním zaměstnáváním se v rozhovoru vyjadřuje JUDr. Jiří Vaňásek, vedoucí oddělení zprostředkování Ministerstva práce a sociálních věcí.

Pozornost, která je věnována agenturnímu zaměstnávání, se v poslední době obrací i na Ministerstvo práce a sociálních věcí. Jaká je role tohoto ministerstva v oblasti agenturního zaměstnávání?

Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen MPSV) zkoumá, zda fyzická nebo právnická osoba žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání, je k této činnosti odborně způsobilá. Snaží se také dlouhodobě předcházet nekalým činnostem na poli agenturního zaměstnávání. V listopadu 2008 byla proto ustavena Pracovní skupina pro problematiku agenturního zaměstnávání, kde jsou zastoupeny svazy zaměstnavatelů, Asociace poskytovatelů personálních služeb, odborové organizace a ministerstva práce a sociálních věcí, průmyslu a obchodu, financí a vnitra. Z jednání této skupiny jednoznačně vyplynulo, že je třeba novelizovat zákon v oblasti agenturního zaměstnávání a za účelem efektivnějších kontrol zvýšit počet kontrolorů, jak na úřadech práce (dále jen ÚP), tak na inspektorátech práce (dále jen IP).

Jaké jsou kompetence MPSV v oblasti kontrol a jak jich bylo v roce 2009 využito?

Požádali jsme úřady práce o navýšení kontrol a snažíme se eliminovat ty agentury, které obcházejí a porušují zákon. Je zřejmé, že s agenturním zaměstnáváním není vše v pořádku, a snažíme se to v rámci předpisů řešit. Agenturní zaměstnávání ale samo o sobě není špatné a kromě špatných agentur existují i agentury dobré, kterým chceme pomoci. Uvědomme si, s čím podnikají. Předmět podnikání jsou pro ně lidi, kteří se dostávají do tisíců různých špatných sociálních situací. Agentury práce jsou možná jednou z posledních možností, jak získat zaměstnání. Tito lidé se buď obrátí na úřad práce, nebo na agenturu.

Za loňský rok bylo provedeno 674 kontrol u agentur práce a bylo uloženo 153 pokut v celkové výši 22,3 milionů korun. To byly jen kontroly ze strany ÚP. Zprávu od IP ještě nemáme. Při porušení zákona o zaměstnanosti mohou oba úřady uložit pokutu až do výše 2 milionů korun. Ta výše pokuty je závislá na míře závažnosti přestupku. Jsou i případy, kdy byla udělena pokuta až při samé horní hranici. Nebojíme se udělit i vyšší pokutu.

K jaké změně mají kontroly agenturního zaměstnání přispívat?

Kontroly by neměly být přímo restriktivní, ale měly by být „výchovné“, tedy minimálně v případě prvního porušení by měla být agentuře dána možnost své konání napravit. To se týká porušování zákona o zaměstnanosti i porušování některých paragrafů zákoníku práce.

Jaké jsou Vaše postřehy z praxe v oblasti kontrol?

Kontrolujeme, zda subjekt vůbec existuje, zda sídlí na uvedené adrese, zda má povolení ke zprostředkování a také to, zda je činnost agentury v souladu s jejím povolením. Kontrolován je nejčastěji zástupce agentury práce, kdy se často ukáže, že odpovědní zástupci se žádným způsobem na fungování agentury neúčastní, což není v pořádku. Také se zaměřujeme na to, zda nedochází k výkonu nelegální práce, což se bohužel stává docela často. To doposud nebyl důvod k odejmutí povolení, ale je to jedna ze změn v novele zákona o zaměstnanosti.

Kolik je v současné chvíli v České republice registrovaných agentur práce a kolik mají agenturních zaměstnanců?

V současné době (tj. ke dni 3.2.2010, pozn. autorky) je u nás 2167 agentur práce a toto číslo se dlouhodobě drží přibližně kolem 2150 agentur. Počet je obecně poměrně vysoký na to, jak je český pracovní trh úzký, nicméně je to zapříčiněné tím, že zaprvé je po tomto druhu podnikání velká poptávka a za druhé bylo dříve k agenturnímu zaměstnávání přihlíženo velmi liberálně. Tuto liberálnost si přálo hlavně Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen MPO), které chtělo zpřístupnit práci nejen českým občanům, ale i zahraničním pracovníkům.

Jak se měnily počty vydaných povolení ke zprostředkování zaměstnání v letech 2007 až 2009?

Největší rozmach nastal v roce 2008, kdy začaly docházet opakované žádosti o povolení od agentur, které je již dříve dostaly na dobu tří let, a také se zvýšila poptávka po zahraničních pracovnících. V roce 2008 jsme měli asi 1000 žádostí za celý rok, z toho asi 600 až 700 nových subjektů, které od nás dostaly povolení. V roce 2009 pak jen 651 žádostí, ale pouze 329 žádostí bylo od nových subjektů, které v dřívějších letech neměly vydané povolení. I přes hospodářskou recesi je to asi stále žádoucí zdroj podnikání. Domníváme se, že mnohé agentury vzhledem k recesi činnost buď nevykonávají, anebo tu činnost vykonávají způsobem, který není žádoucí.

Kolik vzniklo nových agentur v roce 2009?

Z oněch 651 žádostí nebylo vyhověno 150, zejména kvůli zvýšení nároků na odbornou způsobilost. Možná se to může zdát málo, ale nastavení zákona o zaměstnanosti je liberální, a pokud žadatelé podmínky splní, musíme vydat povolení. I proto nyní přistupujeme k novele tohoto zákona. Celkem za rok 2009 bylo vydáno 478 povolení, což nemůžeme s počty agentur zaměňovat. Povolení může žadatel dostat třeba i na rozšíření počtu zemí, ze kterých chce zaměstnávat zahraniční pracovníky. Je tedy posuzován jako nový subjekt, který si žádá o povolení. Celkový počet nově vzniklých agentur bohužel nejsem schopen v tuto chvíli říct.

Jsou nějaké změny ve vydávání povolení ke zprostředkování zaměstnání od 1. ledna 2010?

V zásadě nejsou, ale ke konci minulého roku nabyl účinnosti zákon o volném poskytování služeb, který zasáhl i agenturní zaměstnávání. Změnila se doba platnosti povolení v oblasti zprostředkování zaměstnání, a to u přímého recruitmentu nebo poradenské činnosti na dobu neurčitou. V případě tzv. dočasného přidělení, tedy agenturního zaměstnávání, se povolení vydává na dobu tří let, protože to chceme regulovat a chceme mít dohled. V praxi u agenturního zaměstnávání skutečně často dochází k situacím, které nejsou žádoucí a které MPSV nechce na trhu práce vidět.

Jakým způsobem MPSV spolupracuje v oblasti zahraničního zaměstnávání s ostatními ministerstvy?

Pracovníci oddělení zaměstnanosti MPSV se účastní různých meziresortních jednání. Pak je tady Analytické centrum, které se zabývá zaměstnáváním pracovníků ze třetích zemí, kdy zde funguje spolupráce s Ministerstvem vnitra (dále jen MV) a Ministerstvem zahraničních věcí (dále jen MZV). Pokud je nutné řešit konkrétní případy, tak se komunikuje na úrovni odborů.

Komunikujeme i s MPO, které má zahraniční zaměstnávání také v kompetenci. Avšak s tím, jak se MPO snaží liberalizovat trh, navrhuje takové zákonné úpravy i úpravy předpisů, že v řadě případů jsme byli jako MPSV s MPO v určitém rozporu. Naše návrhy nebyly tak liberální, protože jsme

například řešili, co se stane po ukončení pracovně-právního vztahu v případě cizinců, jaká bude jejich integrace, sociální zabezpečení, jaká jsou bezpečnostní rizika. Kdežto MPO řešilo spíš to, jak ty pracovníky dostat do ČR a pokrýt zájem zaměstnavatelů, ale neřešilo se, co se stane například při ekonomické krizi, kdy právě tito cizinci pracující na nekvalifikovaných pozicích jsou první, kteří jsou propouštěni. My jsme na tyto skutečnosti upozorňovali v rámci meziresortních jednání a v připomínkových jednáních k některým zákonům, nicméně to, jak jsou návrhy MPSV akceptovány, je otázka politických jednání.

Jak hodnotíte součinnost MPSV a MV, které má možnost založení nové agentury zamítnout?

Všechny žádosti o povolení agenturního zaměstnávání jsou posílány na MV, v loňském roce jich tam bylo posláno přes pět set. MV se k nim do patnácti kalendářních dnů vyjádří a posílá nám závazné souhlasné nebo nesouhlasné stanovisko, na základě kterého vydáváme povolení. Minulý rok jsme dostali nesouhlasné stanovisko z MV v osmi případech, ve všech případech jsme povolení neudělili.

Zaměstnanci inspektorátů práce si také stěžovali, že pokud je nějaké agentuře odejmuta licence, záhy například její jednatel založí agenturu novou. Neměla těmto případům pravomoc MV předcházet?

Když my odejmeme povolení právnické osobě, zaniká jen agentura práce, nikoliv sama právnická osoba. Ta pouze nemá možnost si po tři roky ze sankčních důvodů žádat o povolení. Pokud ale jednatel působí ve více právnických osobách, nebo je tam zainteresován nějak jinak, tak pokud tato jiná právnická osoba splňuje podmínky pro vydání povolení, je to pro nás naprosto jiný subjekt. Ač může být přes osobu třeba jednatele provázán s jiným subjektem, kterému povolení uděleno nebylo. My jsme ale dle zákona o zaměstnanosti povinni mu to povolení vydat. Otázka založení právnické osoby je v kompetencích MPO. Z mého pohledu je otázka, zda by MPO nemělo nějak regulovat tuto situaci a zda je žádoucí, aby jednatele byli ve více právnických osobách.

Můžete jen ve stručnosti přiblížit smysl a dopad navrhované novely zákona o zaměstnanosti?

V oblasti agenturního zaměstnávání jsme se zaměřili zejména na zpřísnění podmínek pro vydávání povolení, kde jsou navrženy např. odborné zkoušky z právních předpisů pro odpovědného zástupce právnické osoby přímo zde na ministerstvu. Druhou věcí je zjednodušení podmínek pro možnost odejmutí povolení ze strany MPSV. Povolení bude možné odejmout při jakémkoliv porušení zákona o zaměstnanosti, například pokud dojde k výkonu nelegální práce. Dojde také ke zpřísnění postihů za porušení pracovních a mzdových podmínek dočasně přiděleného zaměstnance, tedy agenturního pracovníka. Novela bude měnit i délku vydávaných povolení s cílem snižovat administrativní zátěž pracovníků MPSV.

Když se vrátíme zpět ke kontrolám, myslíte si, že je při nich důležité komunikovat se samotnými cizinci?

Já se domnívám, že inspektoři IP ani ÚP nepřijdou s cizinci samotnými moc do styku, leda když se kontrolují cizinci, tak se chodí společně s cizineckou policií. Obecně je problém, jak případná porušení zákona o zaměstnanosti a zákoníku práce těm subjektům prokázat. To by asi každý kontrolor potvrdil. A to i z toho důvodu, že cizinci se často bojí podat stížnost, asi kvůli nějakým dalším restrikcím vůči jejich osobám. Máme řadu podání, řadu telefonátů, ale když chceme znát konkrétní problém a to, kam zaměřit kontrolu, tak informace nezískáme.

Můžete popsat směrnici, která určuje druh porušení podmínek licence a z něho vyplývající finanční sankci, neboli rukověť pro kontrolory, která jim umožňuje klasifikovat a posuzovat jednotlivé případy?

Existuje úmluva č. 181 o soukromých agenturách práce, která říká, co se myslí pod pojmem soukromá agentura práce a dále potom evropská směrnice, která sice vstoupila v evropských zemích v platnost v prosinci 2008, ale my máme povinnost ji implementovat do našeho správního řádu až od roku 2011. Jinak neexistuje žádný právní předpis, který by orgánu státní správy nařizoval, že za určitý druh přestupku má být udělena určitá pokuta.

Ono by to ani nebylo žádoucí z toho pohledu, že vše probíhá v rámci správního řízení a je třeba hodnotit nejen ty důkazy, které zjistí ÚP při kontrole, ale i důkazy druhé strany, aby správní úřad měl možnost v návaznosti na to, k jak výraznému porušení dojde, udělit pokutu. Mohlo by se pak stát, že bychom to svázali příliš. Na jedné straně by rozhodnutí pro konkrétní subjekt mohlo být naprosto likvidační, přitom provinění by bylo marginální. Na druhou stranu subjekt, který porušuje zákon opakovaně, by z toho mohl vyjít lépe.

Myslíte si, že je žádoucí, aby agentury práce mohly i nadále do České republiky dovážet zahraniční pracovníky, pokud nedojde k úpravě legislativy?

Je otázka, o jakou profesi by se jednalo. ČR má pořád nedostatek velmi kvalifikovaných profesí, kde by odborníci byli potřeba. Otázkou zůstává zaměstnávání nekvalifikovaných pracovníků. Ale při současném nízkém stavu volných míst si další příliv zaměstnanců ze zahraničí neumím představit.

Jak MPSV pohlíží na skutečnost, že některé agentury zaměstnávají cizince s živnostenskými listy?

Cizinci se hájí tím, že tady nepracují, ale podnikají. V praxi je tedy třeba prokázat výkon závislé práce a pak lze teprve říct, že se jedná o nelegální zaměstnávání, protože ti cizinci by správně měli

mít uzavřenou písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti, což často nemají. Agentura ale může zprostředkovat cizincům s živnostenským oprávněním podnikání pro některého z uživatelů, pokud má zprostředkování obchodu v předmětu činnosti. Pak je to zcela legitimní.

Chápu, že je to obecně obrovský problém, ale MPSV není hlavním viníkem této situace. My jsme v této oblasti žádali MPO o zpřísnění živnostenského zákona a snad by se na tom mělo nějak pracovat. A když my zjistíme nějaké pochybení v oblasti podnikání na živnostenské oprávnění, tak to nahlásíme na příslušné úřady, tedy finanční a živnostenské, a to je pak již jejich věc, co s tím udělají.

Jak se legislativně inspiruje MPSV, potažmo Česká republika, zkušenostmi ze zahraničí?

Máme zmapováno, jak to chodí v Evropské unii, a snažíme se nové poznatky zakomponovat do naší práce. Není třeba kopírovat, ale nechat se inspirovat. Čeká nás implementace směrnice č. 181 o agenturním zaměstnávání, ale až u příští novely zákona o zaměstnanosti. Některé změny, které se o tuto směrnici opírají, jsme ale přenesli již do novely, kterou projednáváme nyní, například srovnatelné pracovní a mzdové podmínky agenturních zaměstnanců.

Jak bude vypadat činnost meziresortní Pracovní skupiny pro problematiku agenturního zaměstnávání v roce 2010?

V Pracovní skupině byly vytvořeny návrhy k novele zákona o zaměstnanosti. Pracovní skupina předložila svá doporučení i k otázce navýšení počtu kontrolorů, avšak do této novely nebude navýšení zahrnuto, neboť nespadá pod zákon o zaměstnanosti. Dále budeme analyzovat vývoj agenturního zaměstnávání po zpřísnění podmínek od 1.1.2009. Také budeme mapovat trendy a strategie firem a agentur na trhu práce v době recese. V Pracovní skupině máme i zástupce agentur, stejně jako ze Svazu průmyslu a dopravy¹, kteří přicházejí s přímými postřehy z praxe.

Jak hodnotíte současnou situaci v oblasti agenturního zaměstnávání?

MPSV se snaží zefektivnit činnost a eliminovat agentury, které porušují a obcházejí předpisy. Chceme, aby v předmětu své činnosti agentury neviděly jen obchod, ale také pomoc lidem, kteří se na ně obracejí. Že vše v pořádku není, to víme, ale snažíme se to řešit.

¹ Svaz průmyslu a dopravy je nestátní dobrovolnou nepolitickou organizací, sdružující zaměstnavatele a podnikatele v České republice (<http://www.spcr.cz/o-nas/svaz-prumyslu-a-dopravy-cr>), pozn. autorky.

Článek vznikl v rámci projektu "Migrační politika v krizi" Multikulturního centra Praha za podpory nadace Open Society Fund Praha.



O autorce

Hana Daňková působí v občanském sdružení Klub Hanoi, které se zabývá vietnamskou komunitou v České republice. Od roku 2006 se věnuje tématu pracovní migrace vietnamských pracovníků zejména do České republiky.