



Sp.zn.	Populární název	Soudce zpravodaj	Navrhovatel	Datum rozhodnutí	Forma rozhodnutí
	Pl.ÚS 43/18 #1	Kauce pro agentury práce	Filip Jan	Soud - KS Ostrava	18. 1. 2022

Karta záznamu

Identifikátor evropské judikatury	ECLI:CZ:US:2022:Pl.US.43.18.1
Název soudu	Ústavní soud České republiky
Spisová značka	Pl.ÚS 43/18
Paralelní citace (Sbírka zákonů)	
Paralelní citace (Sbírka nálezů a usnesení)	
Populární název	Kauce pro agentury práce
Datum rozhodnutí	18. 1. 2022
Datum vyhlášení	25. 1. 2022
Datum podání	15. 11. 2018
Datum zpřístupnění	2. 2. 2022
Forma rozhodnutí	Nález
Typ řízení	O zrušení zákonů a jiných právních předpisů
Význam	2
Navrhovatel	Soud - KS Ostrava
Dotčený orgán	POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČR SENÁT PARLAMENTU ČR VLÁDA / PŘEDSEDA VLÁDY
Soudce zpravodaj	Filip Jan
Napadený akt	zákon; 435/2004 Sb.; o zaměstnanosti; § 60b zákon; 206/2017 Sb.; kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony ; čl. II body 3 a 4
Typ výroku	zamítnuto
Dotčené ústavní zákony a mezinárodní smlouvy	<ul style="list-style-type: none"> 1/1993 Sb./Sb.m.s., čl. 2 odst.3, čl. 2 odst.4 2/1993 Sb./Sb.m.s., čl. 2 odst.2, čl. 2 odst.3, čl. 3 odst.1, čl. 26 odst.1, čl. 26 odst.2, čl. 41 odst.1
Ostatní dotčené předpisy	<ul style="list-style-type: none"> 206/2017 Sb., čl. II odst.3, čl. II odst.4 435/2004 Sb., § 14 odst.1 písm.b, § 60b
Odlišné stanovisko	
Předmět řízení	hospodářská, sociální a kulturní práva/svoboda podnikání a volby povolání a přípravy k němu základní ústavní principy/demokratický právní stát/vyloučení svévole základní práva a svobody/rovnost v základních právech a svobodách a zákaz diskriminace
Věcný rejstřík	kauce zaměstnavatel zaměstnanost zaměstnanec diskriminace

	osoba/fyzická osoba/právníká
Jazyk rozhodnutí	Čeština
Poznámka	Tisková zpráva: https://www.usoud.cz/aktualne/kauce-pro-osoby-zadajici-o-povoleni-ke-zprostředkovani-zamestnani-je-ustavne-konformni-1
URL adresa	https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=Pl-43-18_1

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského, soudkyně Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaje), Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Krajského soudu v Ostravě na zrušení § 60b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a čl. II bodů 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, za účasti Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, Senátu Parlamentu České republiky, jako účastníků řízení, a vlády, jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění

I.

Obsah návrhu a text napadených zákonných ustanovení

1. Navrhovatel - Krajský soud v Ostravě (dále jen "krajský soud") - se podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") ve spojení s § 64 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), domáhá, aby Ústavní soud zrušil § 60b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o zaměstnanosti"), a čl. II bodů 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 (dále jen "zákon č. 206/2017 Sb.).

2. Napadený § 60b zákona o zaměstnanosti byl do části druhé hlavy čtvrté tohoto zákona nazvané "Zprostředkování zaměstnání agenturami práce" vložen pomocí čl. I bod 15 zákona č. 206/2017 Sb.; dosud nebyl změněn. Jeho text je následující:

"(1) Právníká 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 právníkou nebo fyzickou osobou.

(3) Dojde-li k zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání, stává se složená částka přeplatkem právníké 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."

3. Napadený čl. II bod 3 zákona č. 206/2017 Sb. obsahuje přechodné ustanovení v tomto znění:

"Povinnost podle § 60b odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, má právníká 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. Napadený čl. II bod 4 zákona č. 206/2017 Sb. obsahuje přechodné ustanovení v tomto znění:

"Právnícká 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."

5. Před navrhovatelem je vedeno soudní řízení o správní žalobě, kterou se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České republiky - generálního ředitelství, 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., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "daňový řád"). Žalobce se žádostí domáhal rozložení úhrady **kauce** podle § 60b odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve výši 500 000 Kč do splátek. Správní orgány žádosti nevyhověly, neboť podle čl. II zákona č. 206/2017 Sb. měla osoba, které bylo přede dnem účinnosti tohoto zákona vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání, povinnost uhradit **kauci** podle § 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 žalobce (žadatel) nebyl povinen poskytnout **kauci**. Dále správní orgány uvedly, že na poskytnutí **kauce** nelze vůbec § 156 daňového řádu (posečkání úhrady daně či rozložení její úhrady na splátky) aplikovat. **Kauce** je buď složena v plné výši, anebo není uděleno povolení; nesložením **kauce** však nevzniká daňový dluh.

6. Podle navrhovatele žaloba, o které má rozhodnout, obsahuje z velké části ústavněprávní argumentaci, se kterou se ztotožňuje. Napadená ustanovení jsou v rozporu s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a neobstojí ve světle závěrů nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 5. 2014 [sp. zn. Pl. ÚS 44/13](#) (N 90/73 SbNU 497; 130/2014 Sb.). Z hlediska racionality zvoleného řešení lze akceptovat, že přijaté řešení je způsobilé dospět k vytčenému cíli, nicméně problém je 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. Toto řešení totiž 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.

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

a) Není zjištěno, nakolik bylo obcházení zákona rozšířené natolik, aby ospravedlňovalo plošný zásah proti všem právníckým nebo fyzickým osobám, které mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen "agentury práce") v podobě jednotné a univerzální **kauce**. Nelze prokázat, že se obcházení zákona dopouštělo množství agentur srovnatelné s 544 agenturami, které v důsledku sporné úpravy podle tvrzení Asociace pracovních agentur ukončily během tří měsíců od účinnosti napadené úpravy svou činnost? Nebylo možno využít nástrojů přestupkového práva a postihovat individuálními správními akty jen ty, kdo se popsaného obcházení zákona dopouštěli?

b) Proč byla **kauce** uvalena na každé povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, když problémem bylo podle 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?

c) Na základě jaké úvahy dospěl zákonodárce ke **kauci** ve výši 500 000 Kč, a nikoliv 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 zaniklých agentur se zdá nasvědčovat tomu, že se autor důvodové zprávy mýlil ve své úvaze o tom, že **kauce** vstup na trh neomezí.

d) Proč zákonodárce nezohlednil skutečnost, že na trhu agenturního zaměstnávání působí subjekty nesrovnatelné 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". Šetrnějším by bylo místo jedné **kauce** stanovit průběžné placení **kaucí** a diferencovat podle určitých časových období, za něž by bylo zjistitelné, kolik zaměstnanců v nich daná agentura přidělila.

8. Navrhovatel k napadeným přechodným ustanovením (čl. II bod 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb.) klade otázku, proč bylo potřebné a přiměřené sledovanému cíli uvalit povinnost platit **kaucí** 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 znemožnila jejich podnikání v tomto období dokončit. Převažovala naléhavost řešení shora popsaného obcházení zákona nad tímto legitimním očekáváním?

9. Navrhovatel uzavírá, 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 (sc. poskytnout) **kaucí** i následku jejího nesplnění v § 60b odst. 1 zákona o zaměstnanosti a čl. II bod 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.

II.

Vyjádření účastníků řízení, vlády a údaje Asociace poskytovatelů personálních služeb

10. Soudce zpravodaj postupem podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal návrh oběma komorám Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení, a dále podle § 69 odst. 2 a 3 téhož zákona vládě a veřejnému ochránci práv. Současně požádal o stanovisko Asociaci poskytovatelů personálních služeb jako profesní organizaci personálních agentur a poradenských společností v oblasti personálních služeb.

11. Za Poslaneckou sněmovnu se vyjádřil její tehdejší předseda Mgr. Radek Vondráček, který uvedl, že § 60b byl do zákona o zaměstnanosti vložen zákonem č. 206/2017 Sb. Návrh tohoto zákona předložila vláda Poslanecké sněmovně dne 16. 6. 2016 a byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 911. Prvé čtení sněmovního tisku 911 proběhlo dne 2. 12. 2016 na 53. schůzi Poslanecké sněmovny, kde byl tento návrh přikázán k projednání výboru pro sociální politiku jako výboru garančnímu. Výbor pro sociální politiku návrh projednal dne 1. 2. 2017 a vydal usnesení, které bylo rozesláno poslancům jako sněmovní tisk 911/1 (pozměňovací návrhy). Druhé čtení návrhu zákona proběhlo dne 1. 3. 2017, kdy návrh zákona prošel obecnou i podrobnou rozpravou. V podrobné rozpravě byly předloženy pozměňovací návrhy včetně poslaneckých, které byly následně rozeslány poslancům dne 2. 3. 2017 jako sněmovní tisk 911/2. Následně výbor pro sociální politiku vydal usnesení garančního výboru, které bylo 10. 3. 2017 doručeno poslancům jako sněmovní tisk 911/3. Obsahem usnesení bylo stanovisko garančního výboru k jednotlivým pozměňovacím návrhům a návrh hlasovací procedury. Ve třetím čtení návrhu zákona, které proběhlo dne 10. 4. 2017, nebyl schválen (ze 168 přihlášených poslankyň a poslanců bylo pro 72 a proti 77) pozměňovací návrh poslance Ing. Antonína Sedi na zvýšení **kauce** podle § 60b zákona o zaměstnanosti z 500 000 Kč na 1 000 000 Kč. Současně nebyl přijat (ze 171 přihlášených poslankyň a poslanců bylo pro 59 a proti 94 hlasů) ani návrh poslankyně Ing. Markéty Pekarové Adamové na vypuštění celého § 60b zákona o zaměstnanosti z návrhu zákona. Poslanecká sněmovna poté závěrečným hlasováním vyslovila souhlas s celým vládním návrhem (ze 171 přihlášených poslankyň a poslanců bylo pro 133 a proti 34 hlasů). Poslanecká sněmovna postoupila dne 9. 5. 2017 návrh zákona Senátu, který jej projednal na své schůzi dne 8. 6. 2017, kdy návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Prezident republiky zákon podepsal dne 15. 6. 2017. Ve Sbírce zákonů byl zákon vyhlášen dne 14. 7. 2017. Předseda Poslanecké sněmovny uvedl, že návrhem napadená ustanovení byla přijata po řádně provedeném zákonodárném procesu a že zákonodárny sbor jednal v přesvědčení, že napadená ustanovení jsou v souladu s Ústavou a českým právním řádem.

12. Za Senát se vyjádřil jeho tehdejší předseda Jaroslav Kubera, který uvedl, že návrh zákona č. 206/2017 Sb.

byl Senátu doručen dne 9. 5. 2017 a v senátní evidenci 11. funkčního období mu bylo přiřazeno číslo tisku 116. Návrh byl projednán výborem pro zdravotnictví a sociální politiku (usnesení č. 48 ze dne 17. 5. 2017, senátní tisk č. 116/1) jako výborem garančním a ústavně-právním výborem (usnesení č. 41 ze dne 17. 5. 2017, senátní tisk č. 116/2) jako výborem dalším. Výbor pro zdravotní a sociální politiku doporučil Senátu vrátit návrh zákona Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy, jež se však napadených ustanovení netýkaly. Ústavně-právní výbor pak doporučil schválit návrh zákona ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou. Senát se návrhem zákona zabýval na své 7. schůzi v 11. funkčním období dne 8. 6. 2017. V obecné rozpravě vystoupil k napadenému ustanovení pouze senátor Tomáš Czernin, a to kriticky. K věci se nevyjádřili ani zpravodajové výborů, jimž byl tisk přikázán. Jelikož z výboru ústavně-právního vzešel návrh schválit návrh zákona ve znění předloženém Poslaneckou sněmovnou, tudíž v souladu s § 108 odst. 2 věty druhé zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, Senát hlasoval po ukončení obecné rozpravy nejprve o tomto návrhu. V hlasování č. 73 se z 52 přítomných senátorů a senátorek vyslovilo 30 pro návrh, proti bylo 6. Usnesením č. 188 ze dne 8. 6. 2017 Senát návrh zákona schválil ve znění postoupeném Poslaneckou sněmovnou.

13. Vláda přijala usnesení, podle kterého vstoupila jako vedlejší účastnice do řízení, zmocnila ministryni práce a sociálních věcí k jejímu zastupování v řízení před Ústavním soudem a ministra spravedlnosti, aby ve spolupráci s ministryní práce a sociálních věcí vypracoval vyjádření vlády s návrhem na zamítnutí návrhu. Ve vyjádření zaslaném dne 9. 1. 2019 ministrem spravedlnosti a předsedou Legislativní rady vlády JUDr. Janem Kněžínkem, Ph.D., vláda uvedla, že před zavedením povinnosti poskytnout **kauci** pro agentury práce existovaly podnikatelské subjekty, které zakládaly větší počet agentur práce, jejichž prostřednictvím v rámci jednoho měsíce přidělovaly jednoho a téhož zaměstnance k těmto uživatelům. Toto přidělování v daném měsíci nepřesáhlo rozsah tzv. zaměstnání malého rozsahu, což je činnost, ve které je započitatelný příjem zaměstnance za kalendářní měsíc sjednaný v částce nižší než 2 500 Kč. Nejenže stát takto přicházel o významné finanční prostředky při výběru sociálního a zdravotního pojištění, ale zmíněná praxe s sebou nesla i závažné sociální následky pro dočasně přiděleného zaměstnance, neboť tím, že není účasten sociálně pojistných systémů, nevzniká nárok např. na nemocenskou, případně na podporu v nezaměstnanosti a v budoucnu i na starobní důchod.

14. Zavedení **kauce** bylo mimo jiné vedeno snahou zákonodárce prokázat finanční způsobilost agentury práce, eliminovat vznik účelově založených agentur práce, zabránit obcházení právních předpisů zejména v oblastech zdravotního a sociálního pojištění, a zajistit, aby na trh agenturního zaměstnávání vstupovaly pouze ty subjekty, které disponují určitým minimálním zázemím a jsou schopny zaručit základní účetní a provozní standardy včetně materiálního vybavení. Podle důvodové zprávy k návrhu zákona byla výše **kauce** stanovena s ohledem na skutečnost, že finanční nároky na vznik agentury práce jsou minimální. Agentura práce tak mohla na pracovní právní trh vstoupit takřka bez prostředků, neboť k výkonu její činnosti v podstatě nebylo nutné disponovat hmotnými výrobními prostředky. Zavedení **kauce** pro agenturu práce je sice zpřísnujícím regulativem, nicméně pro dotčené subjekty únosným a přiměřeným. V legislativním procesu byly posuzovány i alternativní způsoby dosažení stanoveného cíle, a byl učiněn závěr, že **kauce** je tím nejvhodnějším opatřením.

15. Prostor pro zákonné omezení rozhodnutím zákonodárce je poměrně široký, omezení však nesmí být diskriminační. **Kauce** pro agentury práce nezasahuje nepřiměřeně do majetkové podstaty a sféry podnikajících subjektů, jelikož nemá sankční povahu. V případě, kdy dojde k zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání, jde o přeplatek právnícké nebo fyzické osoby, které povolení zaniklo, a jde-li o vratitelný přeplatek, je subjektu (bývalé agentuře práce) vrácen. I z této skutečnosti vyplývá další účel **kauce**, a to zajištění úhrady případných nedoplatků subjektu.

16. Vláda též doložila statistiku, podle které je zřejmé, že po zavedení **kauce**, i přes dočasné snížení počtu agentur práce, následně dochází dokonce k dlouhodobému nárůstu jejich počtu, z čehož dovozuje, že **kauce** nebyla likvidační. Vláda také dodala, že zavedení **kauce** bylo navíc důkladně projednáno se sociálními partnery i zástupci agentur práce. Nadto je nutné upozornit, že výši **kauce** nelze případně ani v zákoně o zaměstnanosti odstupňovat podle velikosti agentury práce či jejího obrátu, a to vzhledem ke skutečnosti, že v době správního řízení o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání nelze seznat, kolik zaměstnanců bude agentura práce v budoucnu dočasně přidělovat. K navrhovatelem namítané možnosti postihovat individuálními správními akty jen ty, kdo se popsaného obcházení zákona dopouštěli, je nutné uvést, že **kauce** nemíří výhradně proti subjektům, které zneužívaly institut zaměstnání malého rozsahu. K namítané možnosti uložit povinnost složit **kauci** pouze subjektům až v případě dalšího založení agentury práce, je nutné zopakovat, že **kauce** nesměřuje pouze k omezení účelového zakládání agentur práce, ale také k prokázání jejich finanční způsobilosti. Otázku legitimacy zvoleného cíle dané právní úpravy lze nalézt v důvodové zprávě a zprávě RIA k

návrhu zákona. Co se týče rozumnosti zvoleného prostředku, **kauce** podle výše uvedeného jistě může být jedním z prostředků jak dané negativní jevy, vyskytující se v oblasti agenturního zaměstnávání, eliminovat. Tento prostředek regulace přitom zvolily i jiné evropské státy, nejenom Česká republika. Tvrdí-li navrhovatel, že vhodnějším prostředkem by byly spíše častější kontroly inspekce práce a individualizované ukládání **kaucí**, jde pak spíše o polemiku se zákonodárcem o nejvhodnějším možném prostředku regulace, přičemž vláda má za to, že uspokojivě vysvětlila, proč byla zvolena právě povinnost **kauce**. Jde-li o možné vyvolání rdousícího efektu, na který navrhovatel rovněž poukazuje a uvádí počty agentur, které kvůli nové právní úpravě zanikly, tento efekt je vyvrácen zpracovanou statistikou, čerpající z dat shromažďovaných relevantními státními orgány. Počty agentur práce se zavedením **kauce** nejenom rapidně nesnížily, ale naopak vzrostly, což podporuje argumenty vlády, že **kauce** ve výši 500 000 Kč nepředstavuje nijak významnou překážku, která by mohla vůči daným subjektům dosahovat intenzity "rdousícího efektu" a porušovat tak právo na podnikání vtělené do čl. 26 Listiny. Vláda proto navrhla zamítnutí předmětného návrhu.

17. Asociace poskytovatelů personálních služeb ve svém stanovisku sdělila, že zprostředkování zaměstnání formou agenturního zaměstnávání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti má ze své povahy jisté zvláštnosti, neboť dochází ke vzniku pracovněprávního vztahu mezi agenturou práce jako zaměstnavatelem a jejím zaměstnancem, který má být dočasně přidělován k dalšímu subjektu, který ovšem ukládá tomuto zaměstnanci pracovní úkoly. Jde o specifický trojúhelník vztahů, pro jehož zdárné fungování je důležité, aby tuto zprostředkovatelskou činnost vykonávaly pouze prověřené subjekty, jejichž úmyslem je vykonávat svou činnost v souladu s právními předpisy. Asociace poskytovatelů personálních služeb přivítala v tomto bodě přijatou novelu zákona o zaměstnanosti, protože před zavedením povinnosti poskytnout **kauci** podle § 60b zákona o zaměstnanosti existovaly evidentně na našem trhu podnikatelské subjekty, které zakládaly větší počet agentur práce, jejichž prostřednictvím v rámci jednoho měsíce přidělovaly jednoho a téhož zaměstnance ke stejnému uživateli. Toto přidělování v daném měsíci nepřesáhlo rozsah tzv. zaměstnání malého rozsahu. Jestliže byl příjem z této činnosti nižší než hranice 2 500 Kč, nevznikala zaměstnavateli povinnost za takového zaměstnance odvádět platby na zdravotní a sociální pojištění. Nejenže stát takto přicházel o značné finanční prostředky při výběru sociálního a zdravotního pojištění, ale zmíněná praxe s sebou nesla i závažné sociální následky pro dočasně přiděleného zaměstnance, neboť nebyl účasten sociálně pojistných systémů, což zakládalo u těchto lidí evidentní problémy do budoucna. Zahájení činnosti v oblasti zprostředkování zaměstnání oproti jiným podnikatelským činnostem s sebou neneslo téměř žádné vstupní náklady, a právě tímto opatřením, obsaženým v předmětném ustanovení novely zákona o zaměstnanosti, došlo k situaci, kdy agentura práce musí na pracovněprávní trh jít přece jen s nějakými finančními prostředky. **Kauce** tak mimo jiné plní to opatření, že agentura práce má jisté rezervy finančně plnit své závazky vůči státu.

18. Veřejná ochránkyně práv sdělila, že nevyužije svého práva vstoupit do řízení.

19. Vyjádření účastníků řízení, vlády a Asociace poskytovatelů personálních služeb byly zaslány navrhovateli na vědomí a k případné replice, ten však této možnosti nevyužil.

III.

Upuštění od ústního jednání

20. Ústavní soud dospěl k závěru, že vzhledem k obsahu návrhu a písemným vyjádřením účastníků řízení již nelze od ústního jednání očekávat další objasnění věci, a proto na základě § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV.

Procesní předpoklady řízení o zrušení zákona

21. Ústavní soud dále posoudil, zda jsou splněny zákonem stanovené procesní předpoklady pro projednání podaného návrhu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.

22. Podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, dojde-li soud k závěru, že zákon, jehož má být při řešení věci použito, je v rozporu s ústavním pořádkem, předloží věc Ústavnímu soudu. Obecný soud je oprávněn podat návrh tehdy, navrhuje-li zrušení zákona, resp. jeho jednotlivého ustanovení, jehož aplikace má být bezprostřední, případně je

nezbytná; nepostačí jen hypotetické použití nebo jiné širší souvislosti [usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 10. 2000 [sp. zn. Pl. ÚS 39/2000](#) (U 39/20 SbNU 353); všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <http://nalus.usoud.cz>]. Z účelu a smyslu tzv. konkrétní kontroly ústavnosti právních předpisů plyne, že zákon (resp. jeho jednotlivá ustanovení), jehož má být při řešení věci použito, je pouze takový zákon, jenž překáží dosažení žádoucího, tj. ústavně konformního výsledku; nebyl-li by odstraněn, byl by výsledek probíhajícího řízení jiný, a to neústavní [viz k tomu náleze ze dne 6. 3. 2007 [sp. zn. Pl. ÚS 3/06](#) (N 41/44 SbNU 517; 149/2007 Sb.), bod 26 odůvodnění].

23. Ústavní soud shledal, že krajskému soudu svědčí aktivní procesní legitimace k podání návrhu na zrušení napadených ustanovení, neboť tato ustanovení mají být použita v řízení o správní žalobě, která se před ním vede. Jak si Ústavní soud ověřil, ve správní žalobě, o níž bude krajský soud rozhodovat, žalobce namítá (sub 5), že aplikací napadených ustanovení došlo k zásahu do jeho práva podnikat, jehož ochrana je zaručena v čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny. Uvádí přitom ústavněprávní argumentaci, se kterou se navrhovatel ztotožnil, přičemž dospěl k závěru, že není v posuzované věci možné provést ústavně konformní výklad. Ústavní soud přitom bere v úvahu, že podstatná část námitek navrhovatele přímo v řízení před ním řešena nebude, nicméně bez napadené právní úpravy by k podání žaloby proti rozhodnutí správních úřadů (viz sub 5) nedošlo a bez ní by řízení pozbylo významu. Žalobce v incidenčním řízení před navrhovatelem sice napadá předmětná ustanovení v posuzované věci, nikoli však přímo proto, že **kauci** nehodlal poskytnout, nýbrž proto, že požadoval její poskytnutí formou posečkání úhrady daně, popřípadě rozložení její úhrady na splátky podle § 156 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a to navíc v době, kdy již lhůta pro poskytnutí **kauce** podle čl. II zákona č. 206/2017 Sb. uplynula. Bez napadené právní úpravy by však k takovému sporu vůbec nedošlo, neboť by stěžovatel neměl důvod správní žalobu podávat.

V.

Ústavní konformita zákonodárského procesu

24. Ústavní soud posoudil průběh zákonodárského procesu a shledal, že údaje uvedené ve vyjádřeních Poslanecké sněmovny a Senátu (sub 11 a 12) prokazují, že zákon č. 206/2017 Sb., jímž byla přijata napadená ustanovení, byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Tato skutečnost není zpochybňována ani navrhovatelem.

VI.

Věcné posouzení důvodnosti návrhu

1. Ústavní soud zvážil argumenty vznesené v návrhu a dospěl k závěru, že návrh není důvodný.

2. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

3. Podle čl. 26 odst. 2 Listiny zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností.

4. Podle čl. 41 odst. 1 Listiny práv uvedených v čl. 26, čl. 27 odst. 4, čl. 28 až 31, čl. 32 odst. 1 a 3, čl. 33 a 35 Listiny, tedy základních práv ve shora uvedených ustanoveních Listiny, je možno se domáhat pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí.

5. Zákony, které se dotýkají hospodářských, sociálních a kulturních práv uvedených v čl. 41 odst. 1 Listiny, jsou při zkoumání jejich případného rozporu s ústavním pořádkem poměřovány zpravidla testem racionality. To by měl být i případ napadených ustanovení. V některých případech je však nutné i takový zákon (resp. napadená ustanovení), stanovící meze hospodářských práv, poměřovat přísnějším testem proporcionality. To v případě, kdy zákonná úprava neguje jádro ústavně zaručeného hospodářského práva. Tak je tomu v případě, kdy zpochybňuje jeho samotnou existenci, popř. nerespektuje jeho podstatu a smysl. Tak tomu může být i v případě, ve kterém zásah do hospodářského práva představuje současně i zásah do základního lidského práva, které je s ním logicky a funkčně spojeno, nebo ukrývá-li se za zákonnou regulaci hospodářského práva zásah do základního

lidského práva, které jinak s dotčeným hospodářským právem zjevně nesouvisí. Podstatou dovolávaného práva podnikat je možnost volně vstupovat do určitých právních nebo společenských vztahů, směřovat s ostatními výsledky svého duševního i fyzického úsilí za peníze či jiné hodnoty a dosahovat výnosů ze svého majetku. Cílem podnikání je dosažení zisku. Jádrem tohoto práva je proto dostatečná míra možnosti rozhodování se o vlastním majetku a času tak, aby jednotlivec mohl jednak uspokojit své podnikatelské ambice, tak i dosáhnout příjmů potřebných k uspokojení svých hospodářských potřeb [srov. např. náleze ze dne 26. 2. 2019 [sp. zn. Pl. ÚS 37/16](#) (119/2019 Sb.), bod 26].

6. Těžiště námitek proti napadeným ustanovením spočívá ve stanovení povinnosti právnických nebo fyzických osob žádajících o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti poskytnout na zvláštní účet generálního ředitelství Úřadu práce **kauci** ve výši 500 000 Kč. Tato povinnost se vztahuje nejen na žadatele, kteří teprve žádají o povolení ke zprostředkování, nýbrž i na ty, u kterých toto řízení o takové žádosti již běží, a konečně na ty (což je žalobce v řízení před navrhovatelem v nynější věci), kteří je již získali, ale podle dosavadní právní úpravy (viz právní úpravu citovanou sub 2 až 4). Jinak řečeno, je napadena i nepravá zpětná účinnost stanovená zákonem č. 206/2017 Sb. Tento zákon nabyl platnosti dne 14. 7. 2017 a napadená ustanovení účinnosti dne 29. 7. 2017.

VI. a)

Věcné posouzení důvodnosti návrhu na zrušení § 60b zákona o zaměstnanosti

7. Úvodem je třeba konstatovat, že se napadená ustanovení dotýkají z hlediska množství podnikatelů (právní úpravou zasažených subjektů) okrajového, byť z praktického hlediska relativně významného, segmentu pracovního trhu, přičemž jako taková nemohou sama o sobě popírat samotnou existenci ústavně garantovaného práva (natož svobody) podnikat, jeho podstatu či smysl. **Kauce** omezující nepřímo určitým způsobem přístup podnikatelů k některým druhům podnikání je v právním řádu České republiky, stejně jako v zahraničí (viz níže), standardním institutem, který má v něm z odůvodnitelných důvodů své místo - srov. např. povinnost osobě skladující surový tabák poskytnout **kauci** ve výši 20 000 000 Kč podle § 134zk zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, povinnost distributora pohonných hmot poskytnout **kauci** ve výši 20 000 000 Kč podle § 6i zákona č. 311/2006 Sb., o pohonných hmotách a čerpacích stanicích pohonných hmot a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pohonných hmotách), ve znění pozdějších předpisů, různé druhy a výše **kaucí** v souvislosti s provozováním hazardních her podle § 89 a 100 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů, kde **kauce** v některých případech dosahuje až částky 50 000 000 Kč, či konečně **kauce** k žádosti o povolení k provádění veřejného zdravotního pojištění ve výši 100 000 000 Kč podle § 4a zákona České národní rady č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů.

8. Z uvedeného je jednak zřejmé, že institut **kauce** podle § 60b zákona o zaměstnanosti jako takový nemůže sám o sobě popírat samotnou existenci ústavně garantovaného práva podnikat, jelikož jde o standardní nástroj regulace podnikání, tak také to, že výši **kauce** stanovenou v napadených ustanoveních nelze prima facie (k podrobnějšímu hodnocení výše **kauce** přistoupí Ústavní soud následně) hodnotit jako nepřiměřenou či excesivní, objektivně znemožňující dotčeným subjektům jejich podnikání. V této souvislosti nutno zmínit též to, že podle statistických údajů uvedených ve vyjádření vlády, i přes dočasné a pochopitelné snížení počtu agentur práce po zavedení **kauce**, došlo v následujícím roce dokonce k dlouhodobému nárůstu jejich počtu (počet agentur práce s povolením k agenturnímu zaměstnávání ke dni 31. 12. 2014 byl 978, ke dni 31. 12. 2015 byl 1 014, ke dni 31. 12. 2016 byl 1 222, ke dni 31. 12. 2017 byl 812, a ke dni 4. 12. 2018 bylo evidováno celkem 2 096, z tohoto počtu disponovalo povolením ke zprostředkování zaměstnání formou agenturního zaměstnávání 1 025 agentur práce). Je tak zřejmé, že nárůst v počtu agentur po zavedení **kauce** byl ještě větší než v letech, kdy **kauce** nebyla zavedena. Pro úplnost možno dodat, že k 10. 1. 2022 působilo v České republice celkem 2 137 agentur práce s některým z druhů povolení podle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, z čehož 1 108 s povolením ke zprostředkování zaměstnání formou agenturního zaměstnávání (údaje dostupné na adrese <https://www.uradprace.cz/web/cz/agentury-prace>, poslední návštěva 10. 1. 2022).

9. Ústavní soud se ve své ustálené rozhodovací praxi staví k přezkumu výkonu i výkladu některých práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny ve vazbě na její čl. 41 odst. 1 zdrženlivě. Posouzení účelnosti a vhodnosti zákonné úpravy v této oblasti proto Ústavní soud v zásadě ponechává v pravomoci zákonodárce a do jeho činnosti, kromě případů zjištěné neústavnosti, nezasahuje [srov. již náleze ze dne 15. 2. 1994 [sp. zn. Pl. ÚS 35/93](#) (N 7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.) a v poslední době zejména náleze ze dne 24. 8. 2021 [sp. zn. Pl. ÚS 40/17](#)].

10. Diskrece poskytnutá zákonodárci v čl. 41 odst. 1 Listiny, resp. v čl. 26 Listiny není neomezená. Zákonné vymezení podmínek realizace práva podnikat nesmí být v rozporu se základními ústavními principy a nesmí zasahovat do jeho samotné podstaty. Stejně jako v případě základních práv a svobod přímo vymahatelných na základě Listiny, musí být též v tomto případě zákonodárcem respektováno obecné pravidlo čl. 4 odst. 4 Listiny, podle něhož při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu [srov. náleze ze dne 23. 4. 2008 [sp. zn. Pl. ÚS 2/08](#) (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), body 52-56 odůvodnění)].

11. Ústavní soud dále musel zvážit, zda se za zákonnou regulací hospodářského práva neskrývá zásah do základního práva nebo svobody, který s dotčeným hospodářským právem na první pohled nesouvisí. Bylo by tomu tak kupříkladu tehdy, kdyby důsledkem zdánlivě neutrální regulace hospodářského práva byla diskriminace v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny nebo zásahem do práva svobodně projevovat své náboženství zaručeného čl. 16 odst. 1 Listiny. Vzhledem k faktu, že ani sám návrhovač takovýto případný zásah neuvádí, a ani Ústavní soud takový zásah ve stanovění předmětné **kauce** nespátřuje, postačuje z tohoto hlediska konstatování, že zákonná úprava současně neznamena zásah do některého základního lidského práva nebo svobody, které by s nimi byly logicky a funkčně spojeny. Naopak nepřímou zajišťuje legitimní zájmy státu, chrání před obcházením právních předpisů a zajišťuje lépe postavení agenturních zaměstnanců.

12. K tvrzenému rozporu s právem podnikat zaručeným čl. 26 odst. 1 ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny, popř. čl. 2 odst. 4 Ústavy, nutno shledat, že vzhledem k tomu, že nejde o zásah do základních práv a svobod neuvedených ve výčtu v čl. 41 odst. 1 Listiny, není třeba provádět požadovaný test proporcionality, a proto postačí posouzení v rámci testu racionality. Dovolává-li se návrhovač toho, že proporcionalita přijatého řešení absentuje ve vztahu k vytyčenému cíli, bude se Ústavní soud touto námitkou rovněž (existence legitimního cíle je ovšem předpokládána všemi kroky každého z testů pro přezkoumání zásahu do základních práv a svobod) zabývat v rámci třetího a čtvrtého kroku testu racionality, tedy při posouzení, zda zákonná úprava sleduje legitimní cíl a zda nejde o projev svévole či libovůle v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny, popř. čl. 2 odst. 3 Ústavy, a zda je rozumná.

37. Ústavní soud uzavírá, že v nyní posuzované věci tak je postačujícím a přiměřeným prostředkem k posouzení ústavnosti napadených ustanovení test racionality (rozumnosti), který se z výše uvedených důvodů v judikatuře Ústavního soudu prosadil a ustálil po vzoru jiných států [např. již v roce 1897 zavedl pro tuto oblast Nejvyšší soud USA v rozhodnutí ve věci *Gulf, Colorado & Santa Fe Ry. Co. v. Ellis*, 165 U.S. 150 (1897), tzv. *rational basis test*, kde musí stát dokázat, že napadená právní úprava sleduje legitimní státní cíl a že prostředky státem užitě jsou racionálně vztaženy k dosažení tohoto cíle]. Tento test slouží jako metodologický nástroj přezkoumání zásahu zákonodárce do shora uvedených základních práv a svobod.

38. Formulace jednotlivých kroků testu racionality byly Ústavním soudem s přihlédnutím k použitým hlediskům a okolnostem posuzovaných věcí vyjádřeny poněkud odchylně [viz např. náleze ze dne 27. 1. 2015 [sp. zn. Pl. ÚS 16/14](#) (N 15/76 SbNU 197; 99/2015 Sb.), bod 85; či náleze ze dne 24. 4. 2012 [sp. zn. Pl. ÚS 54/10](#) (N 84/65 SbNU 121; 186/2012 Sb.), bod 48], avšak jimi sledovaná hlediska jsou stejná. Test rozumnosti (racionality) sestává z těchto čtyř kroků:

- a) vymezení podstatného obsahu hospodářského, sociálního či kulturního práva, tedy jeho tzv. jádra;
- b) zhodnocení, zda se požadovaný nárok týká jádra tohoto práva (jeho podstatného obsahu);
- c) posouzení, zda zájmy, které stojí proti požadovanému nároku, jsou legitimní (z ústavněprávního pohledu přijatelné) a
- d) zvážení otázky, zda právní úprava týkající se nároku je s ohledem na protichůdné legitimní zájmy rozumná (racionální), byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, nejúčinnější či nejmoudřejší, nicméně sledující legitimní cíl (veřejný zájem) [již náleze [sp. zn. Pl. ÚS 1/08](#) ze dne 20. 5. 2008 (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.), body 102-105].

39. Vymezení jádra hospodářského práva (práva podnikat) a jeho podstatný obsah Ústavní soud provedl již výše (sub 31 a násl.) při zvažování, zda je nutné provést test proporcionality či zda je přiměřeným testem test racionality. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že postačuje test racionality, a v souvislosti s tím konstatuje, že v prvních dvou krocích testu racionality napadená ustanovení ob stojí. K těmto argumentům lze ještě v podrobnostech dodat následující.

40. Právo podnikat zahrnuje pozitivní, stejně jako negativní aspekt svobody podnikat (čl. 26 odst. 1 ve spojení s

čl. 2 odst. 3 Listiny, popř. čl. 2 odst. 4 Ústavy), kterým je respektování autonomního prostoru pro rozhodování nositele této svobody. Tato svoboda zahrnuje: svobodu rozhodnout se, zda podnikat, v jakém oboru, jakými prostředky, možnost zvolit si právní formu podnikání na vlastní účet (riziko podnikání) za účelem dosažení zisku, svobodu při výběru prostředků konkurence v tržním hospodářství, smluvní svobodu a s ní spojenou svobodu volby prodeje, nabízení služeb, stanovení cen, hospodaření, půjčování, účasti na kapitálovém trhu, zaměstnávání pracovníků, strategii a taktiku podnikání, dobu podnikání atd. s tím, že to podnikateli nebude na újmu. Bez ohledu na to, co bylo právě obecně uvedeno, nelze pustit se zřetele, že v posuzované věci jde výslovně o "povolení ke zprostředkování zaměstnání" (nikoli systém registrace či pouhé evidence), nikoli o svobodu se rozhodovat, zda osoba bude na určitém úseku bez zásahu státu podnikat či nikoli, na což však navrhovatel nebere zřetel. Jde tedy o problém zásahu do svobody podnikat, který však není navrhovatelem napaden. Lze tak jen dodat, že omezení práva podnikat nebo vyvíjet jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 2 Listiny na základě koncese či povolení (jako v nynější věci) je ústavně konformní, je-li tím sledován důležitý veřejný zájem, jakým může být dosahování cílů sociální politiky, sociální ochrana zaměstnanců, finanční rovnováha systému sociálního zabezpečení či nemocenského pojištění, zamezení podvodům a obcházení zákona atd.

41. Dále jde podle čl. 26 odst. 1 Listiny o aspekt práva podnikat, čímž je vyjádřen požadavek na stát, aby při splnění podmínek (tedy po vydání povolení - viz k tomu sub 40 in fine) pro vstup do podnikatelského prostředí zajistil nositeli tohoto práva podmínky pro jeho podnikatelskou činnost vymezenou zákony, registroval ho jako podnikající subjekt, chránil jeho dobré jméno, značku, poskytoval ochranu jeho právům a oprávněným zájmům při podnikání atd.). K tomu patří i právo bránit se proti zásahům státu do rozhodování podnikatele a vlastního podnikání (čl. 2 odst. 2 a 3, čl. 26 odst. 1 a čl. 36 odst. 1 Listiny), právo, aby stát v zájmu své ochranné funkce (čl. 1 odst. 1 Ústavy) chránil podnikatele před zásahy jiných soukromníků i nezákonnými zásahy jeho orgánů (insolvenční řízení, civilní proces, ochrana hospodářské soutěže). Současně má ale i stát povinnost omezovat podnikání v zájmu ochrany práv a svobod jiných např. ve spotřebitelských vztazích (viz k tomu náleze ze dne 2. 7. 2019 [sp. zn. Pl. ÚS 2/19](#) (N 125/95 SbNU 27), ochranu zdraví, života či majetku jiných. Dále je to právo na to, aby stát vytvářel podmínky pro fungování podnikatelského prostředí (obecná zásada ústavního systému jako subjektivizace objektivní zásady) a přihlížel přitom k závazkům plynoucím z členství v Evropské unii zejména podle IX. hlavy Smlouvy o fungování Evropské unie (viz níže).

42. Z tohoto širšího pohledu Ústavní soud považuje napadenou právní úpravu za racionální, do podstaty svobody podnikat nezasahující, a v případě podnikání jako práva pak pouze stanovící nutné podmínky, jejichž splnění odpovídá požadavkům testu racionality.

43. Lze konstatovat, že právo podnikat v oblasti tzv. agenturního zaměstnávání je samotným stanovením předmětné **kauce** omezeno pouze okrajově a toto omezení se nedotýká jeho samotného jádra. Naopak, napadená právní úprava narovnává podnikatelské prostředí a poskytuje ochranu i zájmům státu na úseku placení daní a odvodů plateb na sociální pojištění a veřejné zdravotní pojištění, a tím nepřímo dalším subjektům (agenturním zaměstnancům z hlediska jejich účasti v systémech nemocenského pojištění, podpory v nezaměstnanosti či stanovení starobního důchodu). Konečně již samotná povaha **kauce** jiný závěr (i s ohledem na její výši a návratnost) vylučuje, zejména s ohledem na sledovaný legitimní cíl, neboť podmínky stanovené státem byly do přijetí napadeného § 60b zákona o zaměstnanosti prakticky minimální, s negativními důsledky, které právě má napadená právní úprava alespoň podle možností odstranit.

44. Při posuzování legitimacy cíle zákonné úpravy lze poukázat nejen na důvodovou zprávu k předmětnému tisku Poslanecké sněmovny (tisk 911 z roku 2016, důvodová zpráva jen vysvětluje, ale nezavazuje), ale i na obecně známé skutečnosti či na obdobné právní úpravy v zemích Evropské unie, ve kterých je agenturní zaměstnávání také využíváno. Napadená právní úprava tak sleduje nepochybně legitimní cíl či cíle, tj. potřebu prokázat finanční způsobilost agentury práce, eliminovat vznik účelově založených agentur práce, zabránit obcházení právních předpisů zejména v oblastech veřejného zdravotního a sociálního pojištění, a zajistit, aby na trh agenturního zaměstnávání vstupovaly pouze ty subjekty, které disponují určitým minimálním zázemím a jsou schopny zaručit základní účetní a provozní standardy včetně materiálního vybavení. To odpovídá i stavu v jiných členských státech Evropské unie, stejně jako požadavkům práva Evropské unie na úseku zaměstnávání předmětným způsobem.

45. Na základě analýzy právních úprav zemí Evropské unie Ústavní soud zdůrazňuje, že fungování agentur práce je v zemích Evropské unie podmíněno složením často i daleko vyšší finanční částky (záruky, **kauce** či složení částky do speciálního fondu), než v případě posuzovaných napadených ustanovení. Konkrétně v případě

Belgického království agentury práce musejí přispívat do sociálního fondu. Mezi jejich povinnosti patří mimo jiné zaplacení finanční záruky ve výši 75 000 eur (cca 1,827 milionu Kč, vše i násl. v přepočtu podle kurzu ČNB ke dni 10. 1. 2022). Tato částka placená agenturami práce slouží v případě jejich platebních obtíží jako záruka pro zaměstnance a sociální fond. V případě Francie pro agentury práce není přímo stanovena **kauce** u příslušného správního úřadu, ale agentury práce jsou povinny uzavřít smlouvu o finanční záruce. Finanční záruka se pak ujednává každoročně. Obecně je závislá na ročním obratu společnosti; představuje konkrétně určité procento z obratu během posledního účetního období (8 %). Nemůže být ale nižší než dekretem každoročně stanovená částka [v roce 2019 to např. bylo 127 079 eur (cca 3,096 milionu Kč), přičemž tato částka je závislá na průměrném růstu platů]. V případě Itálie záleží na typu agentury práce, ale pro některé z nich může **kauce** dosahovat až výše 350 000 eur (cca 8,526 milionu Kč), přičemž agentury specializované na zprostředkování zaměstnání pak musejí mít základní kapitál alespoň ve výši 50 000 eur (cca 1,218 milionu Kč). V případě Maďarska při provozování činnosti v oblasti agenturního zaměstnávání zákon ukládá povinnost složit zálohu ve výši 500 000 forintů (cca 34 tisíc Kč) pro soukromé agentury, jež chtějí zprostředkovávat zaměstnání na území Maďarska či na území států, jež jsou členy Evropského hospodářského prostoru. Zálohu ve výši 1 milion forintů (cca 68 tisíc Kč) jsou pak povinny složit agentury, jejichž cílem je provozovat svou činnost ve státech mimo Evropský hospodářský prostor. V případě Slovenské republiky sice nemají agentury práce povinnost složit **kauci** v zákonem stanovené výši, ale právnické osoby musejí prokázat, že disponují jměním ve výši nejméně 30 000 eur (cca 731 tisíc Kč) a fyzické osoby naopak musejí prokázat, že uzavřely smlouvu o poskytnutí bankovní záruky v hodnotě nejméně 15 000 eur (cca 365 tisíc Kč). V případě Slovenské republiky mají agentury práce povinnost při podání žádosti o zápis do zvláštního registru složit bankovní záruku ve výši nejméně 30 000 eur (cca 731 tisíc Kč). A konečně v případě Španělska je minimální výše finanční záruky 22 500 eur (cca 548 tisíc Kč). Zároveň mají agentury dočasného zaměstnávání povinnost tuto záruku pravidelně aktualizovat (např. s valorizací minimální mzdy). Poněkud odlišná je situace v Německu, kde vyžaduje fungování agentur práce alespoň prokázání stanovené finanční částky na účtu jako projev bonity. Bonitu je třeba prokázat buď aktuálním výpisem z bankovního účtu, nebo potvrzením banky o poskytnutí úvěru, kdy minimální výše volných finančních prostředků žadatele musí činit alespoň 10 000 eur (cca 244 tisíc Kč), přičemž při zaměstnávání, resp. dočasném přidělení více jak 5 zaměstnanců k výkonu práce, se tato finanční částka navyšuje o 2 000 eur (cca 48 800 Kč) za každého dalšího zaměstnance. Nad rámec uvedeného lze doplnit, že za žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání je vybírán správní poplatek ve výši 1 000 eur (cca 24 400 Kč) za roční omezené povolení, resp. 2 500 eur (cca 61 tisíc Kč) za neomezené povolení. Žádnou obdobnou povinnost, s výjimkou složení pouze malého "registračního" poplatku, pak nelze vysledovat v Dánském království, Chorvatsku, Irsku, Polsku, Rakousku a Řecku.

46. Podle čl. 4 odst. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES, o agenturním zaměstnávání (dále jen "směrnice 2008/104/ES"), 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. Soudní dvůr Evropské unie pak ve svém rozsudku ze dne 17. 3. 2015, ve věci C-533/13, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry proti Öljytuote ry, Shell Aviation Finland Oy, dovodil, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104/ES musí být, je-li na něj nahlíženo v jeho kontextu, chápán v tom smyslu, že vymezuje rámec pro normotvornou činnost členských států v oblasti zákazů nebo omezení týkajících se agenturního zaměstnávání a ukládá jim povinnost přezkumu s cílem ujistit se o odůvodněnosti případných zákazů a omezení týkajících se agenturního zaměstnávání.

47. Jak vyplývá z důvodové zprávy (tisk 911 z roku 2016) k zákonu č. 206/2017 Sb., jehož prostřednictvím byla povinnost poskytnout **kauci** zavedena, prokázání finanční způsobilosti formou **kauce** je důležitým předpokladem reálného výkonu zprostředkovatelské činnosti a zajištění požadavků na kvalitu zprostředkování zaměstnání. Tvrdí-li návrhvatel (viz sub 7), že je nesprávný závěr v důvodové zprávě, že výše **kauce** "nemůže představovat omezení ve vstupu na trh", tak má jistě pravdu, protože o omezení, avšak racionální a odůvodněné, jde. To však nic nemění na závěru o ústavní konformitě napadeného § 60b zákona o zaměstnanosti. Cílem navrhovaného opatření bylo zajištění záruky úspěšné existence agentury práce, přičemž mělo eliminovat vznik účelově zakládaných agentur práce. Podle zákonodárce byla výše **kauce** zvolena i s ohledem na omezenou odpovědnost právnických osob, kdy tyto osoby mohou být založeny s minimálním vkladem. Účelem **kauce** je prokázání finanční způsobilosti, tzn. schopnosti dostát svým finančním závazkům. Cílem navrhované úpravy bylo zajistit, aby na trh agenturního zaměstnávání vstupovaly pouze ty agentury práce, které disponují minimálním odpovídajícím zázemím a jsou schopny zaručit alespoň základní účetní a provozní standardy včetně materiálního vybavení. Zavedení jednotné **kauce** mělo být opatřením, které mělo postihnout několik aspektů - zajištění finanční

způsobilosti agentury práce, zabránění vzniku účelově nově zakládaných agentur práce a zamezení obcházení právních předpisů zejména v oblastech zdravotního a sociálního pojištění prostřednictvím institutu zaměstnání malého rozsahu jednoho zaměstnance přidělovaného několika majetkově propojenými agenturami práce (srov. obdobně též vyjádření vlády sub 13 a násl. a vyjádření Asociace poskytovatelů personálních služeb sub 17).

48. Při posouzení toho, zda zájmy, které stojí proti požadovanému nároku, jsou legitimní, tedy z ústavněprávního pohledu akceptovatelné, Ústavní soud předně shledává, že napadená úprava byla při své přípravě a schválení posuzována rovněž z pohledu nároků obsažených v primárním a sekundárním právu Evropské unie (čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104/ES). Jak totiž vyplývá z důvodové zprávy k zákonu č. 206/2017 Sb., tak z vyjádření vlády, a konečně i z vyjádření Asociace poskytovatelů personálních služeb, cílem napadené úpravy bylo mimo jiné docílit větší ochrany zaměstnanců agentur práce, jelikož v minulosti prokazatelně docházelo k tomu, že u malých (často majetkově a personálně propojených) agentur práce přidělování zaměstnanců v daném měsíci nepřesáhlo rozsah tzv. zaměstnání malého rozsahu, což za situace, že byl příjem z této činnosti nižší než hranice 2 500 Kč, nevznikala zaměstnavateli povinnost za takového zaměstnance odvádět platby na zdravotní a sociální pojištění, což s sebou neslo i závažné sociální následky pro dočasně přiděleného zaměstnance, neboť nebyl účasten sociálně pojistných systémů. Tento cíl napadených ustanovení považuje Ústavní soud za legitimní, jelikož míří na ochranu zaměstnanců jako slabší smluvní strany pracovněprávních vztahů a na jejich účast v sociálních systémech zdravotního a důchodového pojištění, což má i ústavněprávní přesah (čl. 30 a 31 Listiny).

49. Za legitimní cíl napadené právní úpravy lze shledat též to, že na trh agenturního zaměstnávání budou vstupovat pouze takové agentury práce, které disponují minimálním odpovídajícím zázemím a jsou schopny zaručit alespoň základní účetní a provozní standardy včetně materiálního vybavení. Současně lze legitimní cíl napadené právní úpravy spatřovat ve skutečnosti, že přijetím napadených ustanovení došlo k zabránění vzniku účelově nově zakládaných agentur práce. I tyto cíle plně odpovídají čl. 4 odst. 1 směrnice 2008/104/ES, a jsou též legitimní z hlediska veřejného zájmu na zachování určitého standardu podnikatelského prostředí v České republice, a též z hlediska oprávněného zájmu státu na kontrole nad těmito podnikatelskými subjekty (agenturami práce).

50. Za legitimní lze považovat též další účel **kauce**, a to zajištění úhrady případných nedoplatků dotčených subjektů (agentur práce) vůči veřejným rozpočtům (zejména nedoplatky na daních či na sociálním a zdravotním pojištění). Nelze též opominout výše analyzovaný fakt (sub 45), že určitá forma **kauce** (tj. složení finanční částky jako záruky) pro agentury práce je ve vícero zemích Evropské unie standardem a ani tyto země nepovažují takto stanovenou **kauci** za rozpornou s právem podnikat. Na základě výše uvedeného Ústavní soud shledává, že základní cíle napadených ustanovení jsou legitimní.

51. K námitce výše **kauce** a neprovedení odstupňování výše poskytované **kauce** Ústavní soud připomíná, že to není přímo předmětem řízení před navrhovatelem, kde jde pouze o požadavek, aby bylo povoleno posečkáni s úhradou **kauce** podle daňového řádu. Ale i kdyby tomu tak nebylo, Ústavní soud konstatuje, že jde o úpravu pro danou oblast a situaci v ní naopak příznivou. Zákonodárce se její výši zabýval i při samotném projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně, kde bylo hlasováno o návrhu poslance Ing. Antonína Sedi na její zvýšení na 1 milion Kč z důvodu intenzivní potřeby minimalizace negativních jevů agenturního zaměstnávání s ohledem na účelový vznik mnohých agentur práce (viz návrh k tisku 911 z roku 2016, ev. č. 5942 z 28. 2. 2017). Stejně tak byl projednán návrh poslankyně Markéty Pekarové Adamové na její vypuštění z návrhu zákona (tamtéž, pod ev. č. 5885 z 28. 2. 2017).

52. Při stanovení **kauce** se zákonodárce nerozhodl pro stanovení **kaucí** v různé výši, ale stanovil pouze výši prahovou, minimální, jako předpoklad pro agenturní činnost vůbec. Není pochyb, že by bylo možno stanovit kritéria pro rozlišování, i když by to znamenalo komplikace a další nároky při výkonu státní správy (zvyšování nebo pokles počtu agenturních zaměstnanců, oblast zaměstnávání jako jsou sezónní práce apod.). Je-li však stanovena základní hranice, aniž se dále tímto způsobem mezi žadateli a podnikateli rozlišuje, nelze to hodnotit jako neústavní, natož protiústavní zásah, naopak jde o úpravu, která podnikání zjednodušuje, nevyžaduje neustálé sledování měnících se veličin, na jejichž základě by bylo možno výši **kauce** odstupňovat a např. vyžadovat její "doplatení" či naopak "vrácení". Nehledě k tomu, je třeba dodat k námitce navrhovatele (sub 7), že výše **kauce** je stanovena násobkem průměrné mzdy, že zákon o zaměstnanosti s touto veličinou pracuje v celé řadě dalších ustanovení (jako právo obecně), přičemž navrhovatel nezpochybňuje, že stejným způsobem byla stanovena i předchozí výše **kauce**.

53. S tím, co bylo právě uvedeno, souvisí poslední krok testu racionality, jehož úkolem je odpovědět na otázku, zda zákonný prostředek k dosažení cíle je rozumný, byť nikoliv nutně nejlepší, nejvhodnější, neúčinnější nebo nejmoudřejší [viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2002 [sp. zn. Pl. ÚS 39/01](#) (N 135/28 SbNU 153; 499/2002 Sb.), ze dne 13. 12. 2005 [sp. zn. Pl. ÚS 6/05](#) (N 226/39 SbNU 389; 531/2005 Sb.), ze dne 12. 3. 2008 [sp. zn. Pl. ÚS 83/06](#) (N 55/48 SbNU 629; 116/2008 Sb.) či ze dne 20. 5. 2008 [sp. zn. Pl. ÚS 1/08](#) (N 91/49 SbNU 273; 251/2008 Sb.)]. Nemá-li být test racionality vyprázdněn, musí Ústavní soud poměřovat racionalitu posuzovaného zákonného prostředku s racionalitou možné lepší právní úpravy. Musí proto existovat překážka, přes kterou neracionální právní úprava ve srovnání s jinou, racionální, neprojde. Přitom je nutné připustit (lze poukázat na rozsáhlou odbornou literaturu k otázkám hodnocení skutkových okolností v rozhodování ústavních soudů v jiných státech, srov. k tomu rovněž nálezy ze dne 2. 2. 2021 [sp. zn. Pl. ÚS 44/17](#)), že při neexistenci systému, který by v České republice exaktně ověřoval a ex post vyhodnocoval ekonomickou a sociální účinnost přijatých právních předpisů, může být rozhodování soudců Ústavního soudu v některých ohledech vedeno vnitřním přesvědčením [srov. obdobně nálezy ze dne 26. 2. 2019 [sp. zn. Pl. ÚS 37/16](#) (119/2019 Sb.), bod 43]. Ústavní soud připomíná, že hodnocení ústavnosti jen částečně mohou vyjádřit kvantitativní údaje, navíc zde se vůbec neprojeví (viz vyjádření vlády). Pokles mohl být způsoben různými příčinami (např. získáním času při zpětvzetí a novém podání návrhu na povolení z důvodu získání času apod.). Pro to nejsou údaje spolehlivým a jediným základem, a ani zde nejsou třeba. Ústavní soudy obvykle nepracují při kontrole ústavnosti zákonů s konkrétními skutečnostmi, nýbrž daleko více s obecnými skutečnostmi (v odborné literatuře a judikatuře tzv. generelle Tatsachen, legislative facts).

54. Sám navrhovatel ve svém návrhu výslovně uvedl, že "z hlediska racionality zvoleného řešení lze akceptovat, že přijaté řešení je způsobilé dospět k vyčtenému cíli", přičemž poté uvádí z jeho pohledu vhodnější řešení. Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že pravomoci Ústavního soudu jsou taxativně vymezeny v čl. 87 odst. 1 a 2 Ústavy, přičemž podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy může Ústavní soud pouze zrušit ustanovení zákona, která jsou v rozporu se základními právy a svobodami, nemůže je však nahradit, ani nikterak doplnit. Plní tudíž v tomto směru "pouze" roli tzv. negativního zákonodárce. Samotný text zákona by mohl změnit pouze zákonodárce [srov. např. usnesení ze dne 29. 6. 1998 [sp. zn. II. ÚS 272/98](#) (U 42/11 SbNU 323)]. Ústavní soud tedy nemůže nikterak zasahovat v daném případě do rozhodování zákonodárce, jak konkrétně dotčené společenské vztahy upravit, může toliko posoudit, jsou-li napadená ustanovení ústavně souladná, a kdyby tomu tak nebylo, tak tato ustanovení zrušit. Výběr kontrolních nástrojů a míra jejich uplatnění v pracovněprávních vztazích je primárně úkolem zákonodárce, který zejména posuzuje, zda nově zaváděná opatření mohou vést ke sledovanému cíli.

55. Ústavní soud konstatuje, že i kdyby k dosažení požadovaného cíle existovaly prostředky lepší, vhodnější či účinnější, neznamena to nutně neústavnost zákonodárcem zvoleného řešení. Být Ústavní soud rozumí některým dílčím výtkám navrhovatele uvedeným sub 6 a násl. tohoto nálezu, nelze však konstatovat, že by posuzovaná právní úprava byla extrémně neracionální (viz k tomu nálezy ze dne 21. 4. 2009 [sp. zn. Pl. ÚS 29/08](#) (N 89/53 SbNU 125) nebo ze dne 27. 11. 2012 [sp. zn. Pl. ÚS 1/12](#) (N 195/67 SbNU 333)). Lze sice souhlasit s navrhovatelem, že konkrétní výše **kauce** 500 000 Kč není v důvodové zprávě důsledně odůvodněna, na druhou stranu nelze opominout fakt, že z důvodové zprávy vyplývá, že výše **kauce** byla stanovena s ohledem na skutečnost, že finanční nároky na vznik agentury práce jsou minimální a že zavedení **kauce** pro agenturu práce je sice zpřísnujícím regulativem, nicméně stanoveným tak, aby to bylo pro dotčené subjekty únosné a přiměřené. Ústavní soud též zdůrazňuje, že výše **kauce** pro agentury práce (i vzhledem ke srovnání s právní úpravou v ostatních zemích - sub 45) nezasahuje nepřiměřeně do jejich majetkové podstaty. Pro ústavnost přijaté úpravy svědčí též ta skutečnost, že **kauce** nemá sankční povahu. V případě, kdy dojde k zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání, jde o přeplatek právnícké nebo fyzické osoby, které povolení zaniklo, a jde-li o vratitelný přeplatek, je této osobě vrácen.

56. To, že výše **kauce** neznemožňuje vstup podnikatelských subjektů na trh, dokládají statistické údaje (viz sub 32) z doby poté, co nabyla napadená právní úprava účinnosti. Z nich vyplývá, že i po zavedení napadené právní úpravy dochází ke vzniku nových agentur práce. Za relevantní lze označit též argument, že výši **kauce** nelze případně ani v zákoně o zaměstnanosti odstupňovat podle velikosti agentury práce či jejího obrátu, a to vzhledem ke skutečnosti, že v době správního řízení o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání nelze seznat, kolik zaměstnanců bude agentura práce v budoucnu dočasně přidělovat. Jen pro úplnost lze v této souvislosti upozornit na právní úpravu v Německu, kde se "**kauce**" navyšuje o 2 000 eur (cca 48 800 Kč) za každého dalšího zaměstnance, nicméně tato konkrétní úvaha je podle Ústavního soudu z ústavního hlediska (čl. 41 odst. 1 Listiny) věci úvahy zákonodárce.

57. K navrhovatelem namítané možnosti postihovat individuálními správními akty jen ty, kdo se popsánoho obcházení zákona (zneužívání institutu zaměstnání malého rozsahu) dopouštěly, lze konstatovat to, že toto jednání nebylo de lege lata nelegální, nicméně takové jednání bylo pro zaměstnance nevýhodné a z pohledu státní politiky zaměstnanosti zjevně nežádoucí (viz sub 43 a 47). Nadto se nejednalo o jediný cíl přijaté právní úpravy (k tomu více sub 43). Jako rozumný lze konečně označit též argument, že **kauce** nesměruje pouze k omezení účelového zakládání agentur práce, ale také k prokázání finanční způsobilosti potřebné k podnikání, jak bylo opakovaně zdůrazněno výše.

58. Pro úplnost Ústavní soud k argumentu navrhovatele, že napadená ustanovení neobstojí ve světle závěrů nálezu ze dne 13. 5. 2014 [sp. zn. Pl. ÚS 44/13](#) (N 90/73 SbNU 497; 130/2014 Sb.), toliko konstatuje, že v tomto nálezu Ústavní soud mimo jiné seznal, že **kauce** je racionálním prostředkem k prosazení zákonodárcem stanoveného cíle. Nutno však zdůraznit, že "není **kauce** jako **kauce**", a přesto, že se odkazovaný náleží týkal problematiky **kaucí**, šlo o **kauce** ve vztahu k distributorům pohonných hmot, nikoli fyzických osob, se kterými je třeba jednat jinak [srov. náleží ze dne 19. 1. 2016 [sp. zn. II. ÚS 3634/14](#) (N 8/80 SbNU 91) k nevolnické či otrocké práci v tehdejší věci]. Oblast zaměstnanosti je pak bezpochyby od distribuce pohonných hmot značně odlišná, přičemž účel a výše **kauce** v posuzované věci jsou jiné, než tomu bylo v případě **kauce** pro distributory pohonných hmot. **Kauce** pro distributory pohonných hmot nadto směřovala k jinému cíli než v nyní posuzované věci. Proto závěry uvedené v citovaném náleží lze v nyní posuzované věci aplikovat jen částečně a nelze je přijímat bez dalšího. Zákonodárcem mohl nepochybně stanovit i **kauci** v jiné výši, ale rozhodl-li se pro výši, kterou lze pro danou oblast považovat za prahovou, nelze proti tomu z hlediska ústavního nic namítat.

VI. b)

K důvodnosti návrhu na zrušení přechodných ustanovení čl. II bod 3 a 4 zákona č. 206/2017 Sb.

59. Za legitimní, racionální a ústavně souladná pak lze označit též napadená přechodná ustanovení (sub 3 a 4). Kdyby tato přechodná ustanovení (jejichž důsledkem je, že povinnost poskytnout **kauci** se vztahuje na veškeré agentury práce, tedy jak nově vznikající, tak stávající, které existovaly přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 206/2017 Sb.) neexistovala, šlo by o neodůvodnitelné nerovné zacházení, kdy by na trhu agenturního zaměstnávání působily subjekty, které byly povinny prokázat finanční způsobilost, a ty, které tuto způsobilost neprokázaly, což by bylo bezpochyby nesouladné s deklarovanými cíli právní úpravy a mohlo by to vést až k diskriminaci a nepřijatelné nerovnosti v podnikatelském prostředí v České republice, stejně jako k ohrožení hospodářských a sociálních práv agenturních zaměstnanců.

60. Délka přechodného období tří měsíců pak i podle názoru Ústavního soudu představovala dostatečný časový prostor pro seznámení se s navrhovanou novou právní úpravou (o které se navíc v době jejího projednávání veřejně diskutovalo) a pro alokování finančních zdrojů nutných pro uhrazení **kauce** stávajícími agenturami práce. Tato podmínka (**kauce**) není spjata pouze se samotným rozhodováním o povolení k agenturní činnosti, ale rovněž se váže na činnost samotnou a na plnění dalších s tím spojených povinností uložených agenturám práce.

61. Tedy ani napadená přechodná ustanovení nelze hodnotit jako právní úpravu neracionální, aby bylo třeba přikročit k jejímu zrušení vyhovujícím náleží Ústavního soudu, neboť jde o stanovení nové povinnosti pro subjekty již vzniklých právních vztahů. Nelze přehlédnout již zmíněnou okolnost, že nejde o právo, nýbrž o žádost o "povolení", takže se jen mění podmínky projednání návrhu na jeho získání. Stejně tak úprava výše **kauce** není svévolným postupem či projevem libovůle, nýbrž sleduje legitimní cíl.

VII.

Závěr

62. Ústavní soud uzavírá, že při posuzování zákonů upravujících hospodářské otázky se již v minulosti vyslovil pro zachování maximální míry zdrženlivosti [za všechny srov. náleží ze dne 29. 5. 2013 [sp. zn. Pl. ÚS 10/13](#) (N 96/69 SbNU 465; 177/2013 Sb.)]. Pravidelnou součástí testu racionality je pak posouzení, zda napadené ustanovení není zjevně důsledkem svévolného rozlišování (diskriminace ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny), a to, zda napadená právní úprava je v rozumném vztahu k legitimnímu cíli, není zjevně důsledkem svévolného rozlišování a projevem libovůle v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny, popř. čl. 2 odst. 3 Ústavy, a zda zákonný prostředek k dosažení cíle je rozumný. Test proporcionality by bylo třeba provést v případě, kdyby zákonná úprava negovala

jádro (podstatu a smysl) ústavně zaručeného hospodářského práva či svobody. V nynější věci se úprava stanovení **kauce** pro právnické nebo fyzické osoby žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti nepřičí ústavnímu pořádku, proto není namístě zásah Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy do takové regulace zákonodárce.

63. Na základě všeho výše uvedeného Ústavní soud uzavírá, že test proporcionality napadená ustanovení nevyžadují a v testu racionality obstojí. Nepřičí-li se omezení práva podnikat nebo vyvíjet jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 2 Listiny formou koncese či povolení spojeného se stanovením **kauce** podle § 60b zákona o zaměstnanosti pro právnické nebo fyzické osoby žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) téhož zákona, hodnotám ústavního pořádku, a je-li tím sledován důležitý veřejný zájem, jakým může být dosahování cílů sociální politiky, sociální ochrana pracovníků, finanční rovnováha systému sociálního zabezpečení či nemocenského pojištění, zamezení podvodům a obcházení zákona, jde o postup ústavně souladný. V takovém případě není namístě zásah Ústavního soudu podle čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy do takového rozhodnutí zákonodárce.

64. Z výše uvedených důvodů Ústavní soud dospěl k závěru, že argumentace navrhovatele neprokázala jím tvrzený nesoulad napadených ustanovení zákona o zaměstnanosti a zákona č. 206/2017 Sb. s ústavním pořádkem. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení napadených ustanovení zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 18. ledna 2022

Pavel Rychetský v. r.
předseda Ústavního soudu