



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 17

Rozeslána dne 25. února 2022

Cena Kč 71,-

O B S A H:

- 28. Nález Ústavního soudu ze dne 18. ledna 2022 sp. zn. Pl. ÚS 43/18 ve věci návrhu na zrušení § 60b zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, 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
 - 29. Sdělení Ministerstva financí, jímž se určují emisní podmínky pro Státní dluhopis České republiky, 2022–2035, 3,50 %
 - 30. Sdělení Ministerstva financí o vydání výměru MF č. 02/2022, kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami vydaný výměrem MF č. 01/2022
 - 31. Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně
-

28**N Á L E Z****Ústavního soudu****Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 43/18 dne 18. ledna 2022 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského, soudkyně Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa (soudce zpravodaj), 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 body 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 bodu 15 zákona č. 206/2017 Sb.; dosud nebyl změněn. Jeho text je následující:

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

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

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

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

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 právnická nebo fyzická osoba, k jejíž žádosti bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno správní řízení o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání a toto správní řízení nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně skončeno.“

4. Napadený čl. II bod 4 zákona č. 206/2017 Sb. obsahuje přechodné ustanovení v tomto znění:

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

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 kaucí [§ 106 odst. 1 písm. b) a § 156 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 170/2017 Sb., (dále jen „daňový řád“)]. Žalobce se žádosti domáhal rozložení úhrady kaucí 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 kaucí 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 kaucí 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 kaucí, 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 právnickým nebo fyzickým osobám, které mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání (dále jen „agentury práce“) v podobě jednotné a univerzální kaucí. 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 zjištěné, 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 kauci na stávající agentury v relativně krátké lhůtě 3 měsíců od nabytí účinnosti zákona. Je třeba připomenout, že stávající agentury práce disponovaly povolením na relativně nedlouhé období 3 let (§ 62 odst. 3 zákona o zaměstnanosti). Na takto stanovené období jim bylo uděleno, měly legitimní očekávání, že po uvedené dobu budou moci povolenou činnost vykonávat bez změny tak zásadní, že by nemalému zlomku agentur 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 abscentuje 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) kauci i následku jejího nesplnění v § 60b odst. 1 zákona o zaměstnanosti a čl. II bodech 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, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., zaslal návrh oběma komorám Parlamentu České republiky jako účastníkům řízení a dále podle § 69 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu 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 Sedláka 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 větou druhou 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 témuž uživateli. 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 nemocenské, 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 pracovnítrh 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 právnické 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 obratu, 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, kteří se popsaneho 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 kaucí. Jde-li o možné vyvolání rdousícího efektu, na který navrhovatel rovněž poukazuje, přičemž 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 kaucí nejenom rapidně nesnížily, ale naopak vzrostly, což podporuje argumenty vlády, že kauce ve výši 500 000 Kč nepředstavuje nijak signifikantní 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 pracovního 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 budoucnosti. 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 pracovníprávní 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 byla zaslána 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 <https://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 nálezy 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 daňového řádu, 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 zákonodárného procesu

24. Ústavní soud posoudil průběh zákonodárného 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 návrhovatelem.

VI.

Věcné posouzení důvodnosti návrhu

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

26. 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.

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

28. 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.

29. 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) stanovit 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. nález ze dne 26. 2. 2019 sp. zn. Pl. ÚS 37/16 (N 31/92 SbNU 324; 119/2019 Sb.), bod 26].

30. 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 návrhovatelem 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

31. 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 osoby 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.

32. 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 je 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).

33. 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 nálezy ze dne 15. 2. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 35/93 (N 7/1 SbNU 51; 49/1994 Sb.) a v poslední době zejména nálezy ze dne 24. 8. 2021 sp. zn. Pl. ÚS 40/17 (344/2021 Sb.)].

34. 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. nálezy ze dne 23. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 2/08 (N 73/49 SbNU 85; 166/2008 Sb.), body 52–56 odůvodnění].

35. Ústavní soud dále musel zvážit, zda se za zákonnou regulaci 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 zásah do práva svobodně projevovat své náboženství zaručeného čl. 16 odst. 1 Listiny. Vzhledem k faktu, že ani sám navrhovatel takový případný zásah neuvádí, a ani Ústavní soud takový zásah ve stanovení předmětné kauce nespátňuje, postačuje z tohoto hlediska konstatování, že zákonná úprava současně neznamená zásah do některého základního lidského práva nebo svobody, které by s nimi byly logicky a funkčně spojeny. Naopak nepřímo zajišťuje legitimní zájmy státu, chrání před obcházením právních předpisů a zajišťuje lépe postavení agenturních zaměstnanců.

36. 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 navrhovatel 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 přezkum 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 užitý jsou racionálně vztaženy k dosažení tohoto cíle]. Tento test slouží jako metodologický nástroj přezkumu 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 obstojí. 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 pod-

nikat, 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 ze 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 návrhovatel nebere zřetel. Jde tedy o problém zásahu do svobody podnikat, který však není návrhovatelem 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; 223/2019 Sb.)), ochrany 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 České národní banky 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“) zakazy 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 náležitě 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 zakazů nebo omezení týkajících se agenturního zaměstnávání a ukládá jim povinnost přezkumu s cílem ujistit se o odůvodněnosti případných zakazů 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 kvali-

tu zprostředkování zaměstnání. Tvrdí-li navrhovatel (viz sub 7), že je nesprávný závěr v důvodové zprávě, že výše kaucí „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 kaucí zvolena i s ohledem na omezenou odpovědnost právnických osob, kdy tyto osoby mohou být založeny s minimálním vkladem. Účelem kaucí 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 kaucí 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., 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, 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 kaucí, a to zajištění úhrady případných nedoplatek 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 kaucí (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 kaucí a neprovedení odstupňování výše poskytované kaucí Ústavní soud připomíná, že to není přímo předmětem řízení před navrhovatelem, kde jde pouze o požadavek, aby bylo povoleno posečkání s úhradou kaucí 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 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 „doplacení“ či naopak „vracení“. 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 nepochybně, 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, nejúčinnější 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 (49/2021 Sb.)], 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 (N 31/92 SbNU 324; 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.). Proto 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 vytčenému 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 zákonodárného orgánu, 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 jsou primárně úkoly 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, neznamená to nutně neústavnost zákonodárcem zvoleného řešení. Byť 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; 181/2009 Sb.) nebo ze dne 27. 11. 2012 sp. zn. Pl. ÚS 1/12 (N 195/67 SbNU 333; 437/2012 Sb.)]. Lze sice souhlasit s navrhovatelem, že konkrétní výše kaucí 500 000 Kč není v důvodové zprávě důsledně odůvodněna, na druhou stranu nelze opominout fakt, že z důvodové zprávy vyplývá, že výše kaucí byla stanovena s ohledem na skutečnost, že finanční nároky na vznik agentury práce jsou minimální a že zavedení kaucí pro agenturu práce je sice zpříšňujícím regulativem, nicméně stanoveným tak, aby to bylo pro dotčené subjekty únosné a přiměřené. Ústavní soud též zdůrazňuje, že výše kaucí 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 kaucí nemá sankční povahu. V případě, kdy dojde k zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání, jde o přeplatek právnické nebo fyzické osoby, které povolení zaniklo, a jde-li o vratitelný přeplatek, je této osobě vrácen.

56. To, že výše kaucí 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 kaucí 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 „kaucí“ 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) věcí úvahy zákonodávce.

57. K navrhovatelem namítané možnosti postihovat individuálními správními akty jen ty agentury, které se popsáno 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 kaucí nesměřuje 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 kaucí je racionálním prostředkem k prosazení zákonodárcem stanoveného cíle. Nutno však zdůraznit, že „není kaucí jako kaucí“, a přesto, že se odkazovaný nálezy týkal problematiky kaucí, šlo o kaucí ve vztahu k distributorům pohonných hmot, nikoli fyzickým osobám, se kterými je třeba jednat jinak [srov. nálezy ze dne 19. 1. 2016 sp. zn. II. ÚS 3436/14 (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 kaucí v posuzované věci jsou jiné, než tomu bylo v případě kaucí pro distributory pohonných hmot. Kaucí pro distributory pohonných hmot nadto směřovala k jinému cíli než v nyní posuzované věci. Proto závěry uvedené v citovaném nálezu lze v nyní posuzované věci aplikovat jen částečně a nelze je přejímat bez dalšího. Zákonodávce mohl nepochybně stanovit i kaucí 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 bodů 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 nepřipustné 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 nálezem 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. nález 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 nepříčí 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 ob stojí. Nepříčí-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.

Předseda Ústavního soudu:

JUDr. **Rychetský** v. r.

29

SDĚLENÍ

Ministerstva financí

ze dne 3. února 2022,

jímž se určují emisní podmínky pro
Státní dluhopis České republiky, 2022–2035, 3,50 %

Česká republika vydává zaknihované státní dluhopisy prostřednictvím Ministerstva financí (dále také jen „ministerstvo“) v souladu s ustanovením § 26 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o dluhopisech“). Ministerstvo určuje tyto emisní podmínky, které podrobněji vymezují práva a povinnosti emitenta a vlastníků dluhopisů, jakož i informace o emisi dluhopisů a náležitosti Státního dluhopisu České republiky, 2022–2035, 3,50 % (dále také jen „dluhopis“, případně „dluhopisy“).

1. Základní popis dluhopisů:

Emitent: Česká republika – Ministerstvo financí
Název: Státní dluhopis České republiky, 2022–2035, 3,50 %

Zkrácený název: ČR, 3,50 %, 35

Pořadové číslo emise: 145.

Jmenovitá hodnota: 10 000 Kč (slovy: deset tisíc korun českých)

Forma dluhopisu: zaknihovaný cenný papír na doručitele

Kategorie dluhopisu: státní dluhopis

Měna, v níž jsou dluhopisy denominovány: koruna česká (CZK)

Datum počátku lhůty pro upisování emise: 23. 2. 2022

Datum ukončení lhůty pro upisování emise: 30. 4. 2035

Datum emise: 25. 2. 2022

Datum splatnosti: 30. 5. 2035

Výnos dluhopisu: určen pevnou úrokovou sazbou 3,50 % p. a.

Zlomek dní: ACT/ACT (ICMA)

ISIN: CZ0001006431

Oddělená jistina – ISIN: CZ0000704788

Kupón č. 1 – ISIN: CZ0000704796

Kupón č. 2 – ISIN: CZ0000704804

Kupón č. 3 – ISIN: CZ0000704812

Kupón č. 4 – ISIN: CZ0000704820

Kupón č. 5 – ISIN: CZ0000704838

Kupón č. 6 – ISIN: CZ0000704846

Kupón č. 7 – ISIN: CZ0000704853

Kupón č. 8 – ISIN: CZ0000704861

Kupón č. 9 – ISIN: CZ0000704879

Kupón č. 10 – ISIN: CZ0000704887

Kupón č. 11 – ISIN: CZ0000704895

Kupón č. 12 – ISIN: CZ0000704903

Kupón č. 13 – ISIN: CZ0000704911

2. Dluhopisy jsou ve smyslu ustanovení § 25 odst. 2 zákona o dluhopisech vydávány na základě jiných zákonů.

3. Dluhopisy jsou vydávány jako zaknihované cenné papíry a k datu emise jsou evidovány v centrální evidenci zaknihovaných cenných papírů, kterou v souladu s § 92 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, podle českého práva vede Centrální depozitář cenných papírů, a.s., se sídlem Rybná 14, 110 05 Praha 1, Česká republika, zapsaný Městským soudem v Praze, oddíl B, vložka 4308, IČ: 25081489, (dále jen „centrální depozitář“). Jiná osoba než centrální depozitář, která je oprávněna vést evidenci zaknihovaných cenných papírů, vede evidenci dluhopisů, rozhodl-li tak emitent.

4. Dluhopisy mohou upisovat a nabývat právnické a fyzické osoby se sídlem nebo bydlištěm na území České republiky i v zahraničí (dále také jen „upisovatel“, případně „upisovatelé“).

5. Právo na vyplacení výnosu dluhopisu má osoba, která je oprávněna vykonávat práva spojená s dluhopisem k datu 30. 4. počínaje rokem 2023. Právo na vyplacení výnosu dluhopisu za období od data emise (včetně tohoto dne) do 30. 5. 2023 (tento den vyjímaje) má osoba, která je oprávněna vykonávat práva spojená s dluhopisem k datu 30. 4. 2023. Převoditelnost dluhopisů

- a možnost zřídit k dluhopisům zástavní právo se po datu 30. 4. 2035 vylučují.
6. Výnos dluhopisu je určen pevnou úrokovou sazbou ve výši 3,50 % p. a. Výnosy dluhopisů jsou vypláceny jedenkrát ročně, a to vždy k datu 30. 5. příslušného roku počínaje rokem 2023. Případně -li datum výnosu dluhopisu na den, který není pracovním dnem, vyplátí se výnos dluhopisu bezprostředně následující pracovní den bez nároku na výnos za toto odložení.
 7. První výnosové období pro vyplacení výnosu dluhopisu se stanoví od 25. 2. 2022 (včetně tohoto dne) do 30. 5. 2023 (tento den vyjímaje). Následující výnosové období se stanoví jako roční, a to vždy od 30. 5. (včetně tohoto dne) příslušného roku do 30. 5. (tento den vyjímaje) roku následujícího počínaje rokem 2023. Pro účely jakéhokoli výpočtu spojeného s dluhopisy vydanými na základě těchto emisních podmínek se použije zlomek dní na bázi konvence skutečného počtu uplynulých dnů v období, za něž je příslušný výpočet prováděn, a skutečného počtu kalendářních dnů v roce [standard ACT/ACT (ICMA)]. Poměrný výnos dluhopisu se do ceny dluhopisu započítává od data emise, resp. od data zahájení příslušného výnosového období, do data výpočtu poměrného výnosu dluhopisu.
 8. Emise dluhopisů může být vydávána v rámci lhůty pro upisování emise postupně po částech (v tranších).
 9. Emisní kurz dluhopisu příslušné tranše emise dluhopisů bude určován kurzem dosaženým v aukci. V případě vydání dluhopisů zápisem na majetkový účet emitenta podle § 35 odst. 7 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, bude emisní kurz dluhopisu určen ve výši 100 % jmenovité hodnoty.
 10. Dluhopisy se nabízejí k úpisu v České republice veřejně a dle § 26 odst. 4 zákona o dluhopisech se prodávají na primárním trhu prostřednictvím České národní banky. Primární prodej dluhopisů, způsob a místo upisování dluhopisů, způsob a lhůtu předání dluhopisů jednotlivým upisovatelům a způsob a místo úhrady emisního kurzu upsaného dluhopisu se řídí platnými Pravidly pro primární prodej státních dluhopisů organizovaný Českou národní bankou (dále jen „Pravidla aukcí“), která se uveřejňují na internetových stránkách České národní banky a ministerstva. Primární prodej dluhopisů se provádí formou aukcí. Aukčním místem je Česká národní banka. Účastnit aukce se může pouze osoba určená emitentem nebo emitent. Další upisovatelé se mohou aukce dluhopisů zúčastnit pouze nepřímo prostřednictvím osob určených emitentem nebo prostřednictvím emitenta. Emitent je oprávněn zapsat dluhopisy při jejich vydání nejprve na majetkový účet emitenta dle ustanovení § 15 odst. 4 zákona o dluhopisech a nabývat dluhopisy před datem jejich splatnosti, včetně odkupování dluhopisů kdykoli po datu emise za jakoukoli cenu a za dalších podmínek určených ministerstvem. Vlastní dluhopisy nabyté emitentem před datem jejich splatnosti, včetně dluhopisů odkoupených emitentem, nezanikají a je na uvážení emitenta, zda je ponechá v majetku emitenta a případně je prodá, či zda rozhodne jinak.
 11. Primární prodej dluhopisů první tranše emise dluhopisů bude proveden prostřednictvím aukce pořádané dne 23. 2. 2022 Českou národní bankou dle Pravidel aukcí. O vydávání a primárním prodeji dluhopisů dalších tranší emise dluhopisů následujících po první tranši emise dluhopisů rozhodne emitent a určí datum a způsob příslušných aukcí dle Pravidel aukcí. Oznámení o aukci a způsobu aukce se uveřejňují v dostatečném časovém předstihu před datem konání aukce na internetových stránkách ministerstva.
 12. Dluhopisy mohou být v souladu s ustanovením § 7 zákona o dluhopisech vydány v menší nebo ve větší celkové jmenovité hodnotě emise dluhopisů, než byla předpokládaná celková jmenovitá hodnota emise dluhopisů. Možný rozsah zvětšení celkové jmenovité hodnoty emise dluhopisů činí 50 000 000 000 Kč (slovy: padesát miliard korun českých).
 13. Dluhopisy budou splaceny ve jmenovité hodnotě k datu 30. 5. 2035. Tímto datem končí úročení dluhopisů. Dluhopisy budou splaceny spolu s vyplacením posledního výnosu dluhopisů osobě, která je vlastníkem dluhopisů k datu 30. 4. 2035. Případně-li datum splacení dluhopisů a vyplacení posledního výnosu dluhopisů na den, který není pracovním dnem, budou tyto

- platby provedeny bezprostředně následující pracovní den bez nároku na výnos za toto odložení.
14. Emitent se zavazuje, že zabezpečí dle těchto emisních podmínek vyplacení výnosů dluhopisů a splacení dluhopisů osobám, které jsou k datu stanovenému těmito emisními podmínkami oprávněné vykonávat práva spojená s dluhopisem, výlučně v korunách českých nebo jiné měně, která bude k datu provedení příslušné platby zákonnou měnou České republiky. Na zabezpečení splacení dluhopisů a vyplacení výnosů dluhopisů se podílejí Česká národní banka a ministerstvo, a to přímo nebo prostřednictvím jiných pověřených osob. Jmenovitá hodnota dluhopisů bude splacena a výnosy dluhopisů budou vyplaceny bezhotovostním převodem dle instrukcí osob, které jsou k datu stanovenému těmito emisními podmínkami oprávněné vykonávat práva spojená s dluhopisem. Platebním místem je Česká národní banka nebo jiná osoba pověřená emitentem, která uveřejní způsob, jakým bude provedeno splacení dluhopisů a vyplacení výnosů dluhopisů.
15. Platné ohodnocení finanční způsobilosti (rating) dlouhodobých korunových závazků k datu určení těchto emisních podmínek provedené společností S&P Global Ratings je na úrovni AA, společností Moody's na úrovni Aa3, společností Fitch Ratings na úrovni AA–, společností Japan Credit Rating Agency na úrovni AA, společností R&I na úrovni AA–, společností Scope Ratings na úrovni AA a společností ACRA na úrovni AA.
16. Dluhopisy jsou přímými, nepodmíněnými a nepodřízenými dluhy České republiky, které jsou na stejné úrovni se všemi ostatními existujícími i budoucími přímými, nepodmíněnými a nepodřízenými dluhy České republiky.
17. Právo spojené s dluhopisem se promlčuje ve lhůtě stanovené právními předpisy platnými v době, kdy mohlo být právo uplatněno poprvé.
18. Tyto emisní podmínky vyhláší ministerstvo ve Sbírce zákonů. Údaj o předpokládané celkové jmenovité hodnotě emise dluhopisů se zpřístupní společně s těmito emisními podmínkami uveřejněním v českém jazyce na internetových stránkách ministerstva v části, v níž emitent uveřejňuje informace o jím vydávaných státních dluhopisech. Stejným způsobem se uveřejňují také jakákoli případná další oznámení vlastníkům dluhopisů a oznámení pro veřejnost týkající se těchto dluhopisů.
19. Česká národní banka nevykonává dohled nad emisí dluhopisů a nad jejich emitentem.
20. Pokud prospekt schvaluje Česká národní banka, je tento prospekt posouzen Českou národní bankou pouze z hlediska úplnosti údajů v něm obsažených, Česká národní banka při jeho schvalování neposuzuje hospodářské výsledky ani finanční situaci emitenta a Česká národní banka schválením prospektu negarantuje budoucí ziskovost emitenta ani jeho schopnost splatit výnosy a jmenovitou hodnotu dluhopisu.
21. Tyto emisní podmínky mohou být přeloženy do cizích jazyků. Dojde-li k rozporu mezi různými jazykovými verzemi emisních podmínek, je rozhodující verze česká.
22. Dluhopisy jsou vydávány dle českého práva a zdaňování výnosu dluhopisu se v České republice řídí právními předpisy České republiky. Práva a povinnosti z těchto emisních podmínek a z dluhopisů vydaných na jejich základě se řídí a jsou vykládány v souladu s českým právem, bez ohledu na ustanovení kolizních norem.

Ministr financí:

Ing. Stanjura v. r.

30**SDĚLENÍ****Ministerstva financí**

ze dne 16. února 2022

o vydání výměru MF č. 02/2022,**kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami vydaný výměrem MF č. 01/2022**

Ministerstvo financí podle ustanovení § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů, sděluje, že dne 10. února 2022 vydalo výměr MF č. 02/2022, kterým se mění seznam zboží s regulovanými cenami vydaný výměrem MF č. 01/2022.

Výměr byl publikován v Cenovém věstníku částka 4/2022 dne 10. února 2022 a nabývá účinnosti 1. dubna 2022.

Ministr financí:

Ing. Stanjura v. r.

31**SDĚLENÍ****Ministerstva práce a sociálních věcí**

ze dne 16. února 2022

o rozšíření závaznosti kolektivní smlouvy vyššího stupně

Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 7 zákona č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů, sděluje, že Kolektivní smlouva vyššího stupně pro odvětví textilního, oděvního a kožedělného průmyslu na rok 2022, která byla uzavřena dne 14. prosince 2021 mezi vyšším odborovým orgánem – Odborový svaz pracovníků textilního, oděvního a kožedělného průmyslu Čech a Moravy a organizací zaměstnavatelů – Asociace textilního-oděvního-kožedělného průmyslu, je s účinností od prvního dne měsíce následujícího po vyhlášení tohoto sdělení závazná i pro další zaměstnavatele s převažující činností v odvětví označeném kódem klasifikace ekonomických činností CZ-NACE 13, 14 a 15.

S obsahem kolektivní smlouvy vyššího stupně se lze seznámit na krajských pobočkách Úřadu práce České republiky a na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí (<https://www.mpsv.cz/>).

Ministr:

Ing. Jurečka v. r.



Vydává a tiskne: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 4, pošt. schr. 10, 149 01 Praha 415, telefon: 272 927 011, fax: 974 887 395 – **Redakce:** Ministerstvo vnitra, nám. Hrdinů 1634/3, pošt. schr. 155/SB, 140 21 Praha 4, telefon: 974 817 289, fax: 974 816 871 – **Administrace:** písemné objednávky předplatného, změny adres a počtu odebíraných výtisků – Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, tel.: 516 205 175, e-mail: sbirky@walstead-moraviapress.com. **Roční předplatné** se stanovuje za dodávku kompletního ročníku včetně rejstříku z předcházejícího roku a je od předplatitelů vybíráno formou záloh ve výši oznámené ve Sbírce zákonů. Závěrečné vyúčtování se provádí po dodání kompletního ročníku na základě počtu skutečně vydaných částek (první záloha na rok 2022 činí 6 000,- Kč) – Vychází podle potřeby – **Distribuce:** Walstead Moraviapress s. r. o., U Póny 3061, 690 02 Břeclav, celoroční předplatné a objednávky jednotlivých částek (dobírky) – 516 205 175, objednávky – knihkupci – 516 205 175, e-mail – sbirky@walstead-moraviapress.com. **Internetová prodejna:** www.sbirkyzakonu.cz – **Drobný prodej – Brno:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Obchodní galerie IBC (2. patro), Příkop 6; **Cheb:** EFREX, s. r. o., Karlova 31; **Chomutov:** DDD Knihkupectví – Antikvariát, Ruská 85; **Kadaň:** Knihařství – Příbíkova, J. Švermy 14; **Liberec:** Podještědské knihkupectví, Moskevská 28; **Pardubice:** ABONO s. r. o., Sportovců 1121; **Plzeň:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, nám. Českých bratří 8; **Praha 3:** Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Řipská 23, BMSS START, s. r. o., Olšanská 3; **Praha 4:** Tiskárna Ministerstva vnitra, Bartůňkova 4; **Praha 6:** DOVOZ TISKU SUWECO CZ, s. r. o., Sestupná 153/11; **Praha 10:** MONITOR CZ, s. r. o., Třebohostická 5, tel.: 283 872 605; **Ústí nad Labem:** KARTOON, s. r. o., Klášská 3392/37 – vazby sbírek tel. a fax: 475 501 773, e-mail: kartoon@kartoon.cz; **Zábřeh:** Mgr. Ivana Patková, Žižkova 45. **Distribuční podmínky předplatného:** jednotlivé částky jsou expedovány neprodleně po dodání z tiskárny. Objednávky nového předplatného jsou vyřizovány do 15 dnů a pravidelné dodávky jsou zahajovány od nejbližší částky po ověření úhrady předplatného nebo jeho zálohy. Částky vyšlé v době od zařizování předplatného do jeho úhrady jsou doposílány jednorázově. Změny adres a počtu odebíraných výtisků jsou prováděny do 15 dnů. **Reklama:** informace na tel. číslo 516 205 175. **Podávání novinových zásilek** povoleno Českou poštou, s. p., Odštěpný závod Jižní Morava Ředitelství v Brně č. j. P/2-4463/95 ze dne 8. 11. 1995.