

HISTORICKÝ VÝVOJ AGENTÚR DOČASNÉHO ZAMESTNÁVANIA

doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
matej.horvat@flaw.uniba.sk

doc. JUDr. Juraj Hamulák, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia
juraj.hamulak@flaw.uniba.sk

Historický vývoj agentúr dočasného zamestnávania

Poskytovanie služieb zamestnanosti na trhu práce je čoraz komplexnejšie. Súčasný stav problematiky je pritom daný jej historickými súvislosťami. Štát pôvodne chcel sám poskytovať tieto služby, ale v mnohom zlyhával, keď nedokázal poskytnúť svojim občanom dostatočne kvalitné služby. Zlyhával však aj súkromný sektor, ktorý tieto služby často poskytoval za vysoké poplatky a za čo si vyslúžil kritiku a tiež nevyhnutnosť vytvorenia právnej regulácie. Súčasná právna úprava je tak daná predovšetkým Dohovormi a Odporúčaniami Medzinárodnej organizácie práce, ktoré sú zamerané na agentúrne zamestnávanie. Tento článok analyzuje historický vývoj agentúrneho zamestnávania od jeho počiatkov až do dnešného dňa, a to najmä prostredníctvom právnej úpravy Medzinárodnej organizácie práce, ktoré boli záväzné aj pre Slovenskú republiku.

Historical Development of Temporary Employment Agencies

The provision of employment services in the labour market is increasingly complex. The current state of the issue is determined by its

historical context. The state originally wanted to provide these services itself, but failed in many ways when it was unable to provide its citizens with services of sufficient quality. However, the private sector has also failed, often providing these services for high fees, which has earned it criticism and the need for legal regulation. The current legal framework is thus determined primarily by the Conventions and Recommendations of the International Labour Organisation, which focus on agency work. This article analyses the historical development of agency employment from its origins to the present day, mainly through the ILO regulations, which have also been binding on Slovak Republic.

Historische Entwicklung der Zeitarbeitsfirmen

Die Bereitstellung von Arbeitsvermittlungsdiensten auf dem Arbeitsmarkt wird immer komplexer. Der aktuelle Stand des Themas wird durch seinen historischen Kontext bestimmt. Ursprünglich wollte der Staat diese Dienstleistungen selbst erbringen, scheiterte aber in vielerlei Hinsicht, da er nicht in der Lage war, seinen Bürgern Dienstleistungen in ausreichender Qualität zu bieten. Aber auch der private Sektor hat versagt und bietet diese Dienstleistungen oft gegen hohe Gebühren an, was ihm Kritik und die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung eingebracht hat. Der derzeitige Rechtsrahmen wird also in erster Linie durch die Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation bestimmt, die sich auf die Leiharbeit konzentrieren. In diesem Artikel wird die historische Entwicklung der Leiharbeit von ihren Anfängen bis heute analysiert, und zwar hauptsächlich anhand der IAO-Regelungen, die auch für die Slowakische Republik verbindlich sind.

Kľúčové slová: agentúra dočasného zamestnávania, Medzinárodná organizácia práce, Odporúčanie č. 1 MOP, Dohovor č. 34 o agentúrach zamestnania za úhradu, Dohovor 88 o službách zamestnanosti, Dohovor 96 o agentúrach zamestnania za úhradu, Dohovor č. 181 o súkromných agentúrach zamestnania, Odporúčanie č. 188 o súkromných agentúrach zamestnania

Keywords: temporary employment agency, International Labour Organisation, ILO Recommendation No. 1, Convention No. 34 concerning employment agencies for remuneration, Employment Services Convention 88, Convention 96 on employment agencies for remuneration, Convention No. 181 concerning Private Employment Agencies, Recommendation 188 on private employment agencies

Schlüsselbegriffe: Zeitarbeitsunternehmen, Internationale Arbeitsorganisation, ILO-Empfehlung Nr. 1, Übereinkommen Nr. 34 über die Arbeitsvermittlung gegen Entgelt, Arbeitsvermittlungsabkommen 88, Übereinkommen 96 über Arbeitsvermittlungsagenturen gegen Entgelt, Übereinkommen Nr. 181 über private Arbeitsvermittlungsagenturen, Empfehlung 188 zu privaten Arbeitsvermittlern

Úvod

Pri pohľade na novodobé podmienky na pracovnom trhu môžeme povedať, že služby v oblasti poskytovania zamestnávania sú čoraz komplexnejšie. Nie je to už len štát, ktorý poskytuje služby v oblasti zamestnanosti, ale aj súkromný sektor výrazne vstupuje (môže vstupovať) do týchto spoločenských vzťahov. Preto v oblasti zamestnávania nerozoznávame len poskytovateľov služieb z pohľadu verejného sektora (štát), ale aj zo súkromného sektora.

Služby zamestnanosti sú tu poskytované z pohľadu štátu (úrad práce ako verejný poskytovateľ služieb zamestnanosti), ďalej súkromných agentúr (nábor, dočasné zamestnanie, vyhľadávania vhodného miesta a pod.), neziskové organizácie (zamerané hlavne na určité skupiny zamestnancov a poskytujúce špecializované služby) a v neposlednom rade aj jednotlivci (ako napríklad rôzni poradcovia pri [predovšetkým] stredných školách, headhunteri, a podobne).

Momentálnym trendom v ostatných rokoch v európskych krajinách je potom aj spolupráca medzi verejným sektorom a súkromným sektorom v podobe agentúr dočasného zamestnávania. Vo všetkých prípadoch je cieľom dosiahnutia čo najvhodnejšieho mixu možností pre fyzické osoby, aby mohli čo najplynulejšie a najpohodľnejšie uplatňovať svoje ústavou garantované právo na prácu zakotveného Ústavou Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“).¹

Agentúrne zamestnanie sa všeobecne pokladá za jeden zo základných prostriedkov moderného trhu práce, ktorý umožňuje zamestnávateľom flexibilne reagovať na zmenené hospodárske a výrobné podmienky v prípade väčšej alebo menšej potreby práce.² Než sa však dostaneme k agentúrnemu zamestnávaniu, treba si zodpovedať viacero korelujúcich otázok, a to najmä z pohľadu, skade sa tento druh služby zamestnanosti do nášho právneho poriadku dostal.

V rámci tohto článku sa preto budeme venovať historickému exkurzu ohľadom poskytovania služieb v oblasti zamestnávania z pohľadu verejného a súkromného sektora. Cieľom článku je preto odpovedať na

¹ Samozrejme len v medziach zákonov (čl. 51 ods. 1 Ústavy SR: Domáhať sa práv uvedených v čl. 35, 36, 37 ods. 4, čl. 38 až 42 a čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.).

² Olšovská, A., Švec, M. Pracovný pomer na dobu určitú agentúrnych zamestnancov. In Časopis pro právní vědu a praxi. Roč. 22, č. 3 (2014), s. 229. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5383/4471>>, cit. 2021-12-18 a Hamulák, J. Alternatívne spôsoby zamestnávania v Slovenskej republike – agentúrne zamestnanie a dočasné pridelenie. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. – Roč. 34, č. 1 (2015), s. 57-66. – ISSN 1336-6912.

otázku, kde je pôvod tejto služby poskytovanej osobám. Tento článok je pritom len prvým z radu členkov, kde sa chceme venovať aj ďalším oblastiam agentúrneho zamestnávania.³

Na účely dosiahnutia cieľov tohto článku budeme využívať viaceré metódy vedeckého bádania, a to najmä analýzu, komparáciu, syntézu, či historické metódy.

Historický vývoj agentúr dočasného zamestnávania

V rámci tejto časti článku postupne predstavíme myšlienky, ktoré vôbec viedli k vzniku poskytovania služieb zamestnanosti z pohľadu súkromného sektora a ktoré sú jednoznačným základom pre nasledujúci vývoj, ktorého vyvrcholením je aj zamestnávanie prostredníctvom agentúr dočasného zamestnávania.

Z časového hľadiska možno považovať za najstaršie formy poskytovania služieb v oblasti zamestnanosti služby verejné, ktoré poskytoval štát, resp. chcel poskytovať štát.⁴ Hoci z modernejšieho uhla pohľadu sa služby štátu v tejto oblasti „udomácnili“ a rozšírili v rámci jednotlivých štátov postupne až od 19. storočia.⁵ Verejné, ako aj súkromné služby zamestnanosti v prvom rade vznikali v industrializovaných štátoch na konci 19. storočia ako dôsledok obáv týkajúcich sa spoločenského a ekonomického dopadu nezamestnanosti. Pôvodne sa tieto služby zaoberali iba sprostredkovaním práce, t. j. procesom, keď záujemcovia o prácu získavali prácu a zamestnávateľia vedeli obsadiť prázdnu pozíciu; neskôr sa systém vyvinul aj k systému poskytovania podpory v nezamestnanosti.⁶

História tu však siaha oveľa dlhšie. Prvé zmienky o možnostiach podpory služieb zamestnanosti siahajú až do polovice 17. storočia do Veľkej Británie, keď štát postupne prestal nazeráť na masu nezamest-

³ Menovite: súčasnej úprave témy agentúr dočasného zamestnávania z pohľadu medzinárodných a európskych záväzkov Slovenskej republiky; právnej úpravy *de lege lata* agentúr dočasného zamestnávania predovšetkým z pohľadu správneho práva; komparácie právnej úpravy agentúr dočasného zamestnávania vo vybraných štátoch (komparácia s právnou úpravou Slovenskej republiky).

⁴ Treba totiž uviesť, že v mnohom tieto služby neboli poskytované na zodpovedajúcej úrovni.

⁵ Napríklad v Spojených štátoch sú prvé služby v oblasti zamestnanosti poskytované na regulárnej báze najprv na úrovni jednotlivých miest a municipalít už v prvej polovici 19. storočia (napríklad New York 1834; San Francisco 1868; Los Angeles a Seattle v 1893) a vo Veľkej Británii na základe zákona o nezamestnaných pracovníkoch (*Unemployed Workmen Act*) z 1905; porovnaj Encyclopædia Britannica. Employment agency. Dostupné na: <<https://www.britannica.com/topic/employment-agency>>, cit. 2021-12-18.

⁶ Pozri Phan, T., Hansen, E., Price, D. The public employment service in a changing labour market. Ženeva : International Labour Office, 2001, s. xv. Dostupné na: <https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2001/101B09_8_engl.pdf>, cit. 2021-12-22.

naných ľudí ako na „monštrum zla“,⁷ ale ako na „objekt“ svojho záujmu, ktorý je tvarovateľný, a teda napomáha dosiahnuť ciele vtedajšieho začiatku priemyselnej produkcie.

Už v roku 1650 Henry Robinson navrhol britskému parlamentu zriadenie verejných výmen pracovnej sily, avšak tento návrh bol odmietnutý. H. Robinson následne na to sám zriadil Úrad adres a stretnutí⁸ (*Office of Addresses and Encounters*), kde, okrem iného, poskytoval aj informácie o ľuďoch, ktorí boli aktuálne bez práce a nejakú hľadali, ako aj o zamestnávateľoch, ktorí aktuálne hľadajú ľudí pre konkrétne pracovné pozície. Za túto službu si účtoval poplatok (6 pencí), hoci (údajne) pre chudobných ju poskytoval zadarmo. Tento podnik však nemal dlhého trvania.⁹

V súvislosti s rozmáhajúcou sa priemyselnou revolúciou v západnom svete a prechodom na manufaktúrnú výrobu sa čoraz viac ľudí sťahovalo do mestských oblastí. Už o sto rokov neskôr sú preto v Londýne relatívne bežné súkromné agentúry, ktoré pomáhali hľadať si zamestnanie. Protichodne proti všeobecne prijímanému názoru, mali ľudia v danej dobe často viacero zamestnaní, aby mohli vyžiť.¹⁰ To však prišlo za určitú cenu – agentúry účtovali záujemcom o prácu vysoké poplatky za vedenie údajov o danej osobe a za sprostredkovanie práce ako takej.¹¹

Práve poskytovanie služieb zamestnanosti súkromnými agentúrami a za poplatok bolo vnímané negatívne, keďže agentúry a ich postavenie nebolo nijak regulované a tiež preto, lebo zneužívali svoje postavenie na úkor nezamestnaných, resp. osôb hladujúcich si prácu. Medzinárodná organizácia práce (MOP) sa tomuto uvedenému problému pravidelne venuje už od svojho vzniku po konci prvej svetovej vojny.

Agentúram, ktoré svoje služby poskytovali za odmenu, ktorú získavali od osôb, sa venovalo hneď prvé odporúčanie prijaté touto medzi-

⁷ Dokonané a prekonané vo Veľkej Británii až v druhej polovici 18. storočia, keď známy filozof A. Smith o ľuďe vyhlásil, že je „bohatsvom národa“. Porovnaj Martínez, T. *The Human Marketplace. An Examination of Private Employment Agencies*. s. 12-13. Dostupné na: <https://books.google.sk/books?id=ntPP1ob7urwC&pg=PA13&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>, cit. 2021-12-18.

⁸ Treba si uvedomiť, že v danom čase neexistovalo súčasné vedenie adres; ulice často nemali názvy a jednotlivé podniky sa od seba odlišovali len svojimi logami. Myšlienkou tohto (súkromného) úradu bolo, aby pomohol osôbám vyhľadať konkrétny hľadaný podnik na určitej adrese.

⁹ Pozri *London Merchants of 1677*. Dostupné na: <<http://freepages.rootsweb.com/~frpayments/history/LM1677/>>, cit. 2021-12-18.

¹⁰ Tawny, P. *The gig economy of the 18th Century*. Dostupné na: <<https://www.bbc.com/worklife/article/20170721-the-gig-economy-of-the-18th-century>>, cit. 2021-12-20.

¹¹ Pozri Rhodes, M. *Employment Agencies in 18c London*. Dostupné na <<https://digipodcast.org/2018/07/15/employment-agencies-18c-london-and-boobs/>>, cit. 2021-12-20.

národnou organizáciou. Odporúčanie 1 o nezamestnanosti z roku 1919 vymedzilo v čl. 1 odporúčanie, podľa ktorého MOP odporúčalo, aby členské štáty prijali také opatrenia, ktoré budú viesť k zákazu zriadenia agentúr zamestnávania, ktoré si účtujú poplatky alebo ktoré uskuutočňujú svoju činnosť na účely zisku. Tam, kde takéto agentúry už existovali, sa tiež odporúčalo, aby poskytovali svoje služby len na základe vládnych licencií a aby boli prijaté všetky uskutočniteľné opatrenia, ktorých cieľom je čo najskôr zrušiť takéto agentúry.¹²

Toto odporúčanie boli prijaté Generálnou konferenciou Medzinárodnej organizácie práce už na svojom prvom zasadnutí konanom dňa 29. októbra 1919.¹³ Generálna konferencia Medzinárodnej organizácie práce v Ženeve na svojom 90. zasadnutí 18. júna 2002 rozhodla stiahnuť (anulovať) Odporúčanie Medzinárodnej organizácie práce č. 1 z roku 1919 v súlade s čl. 45a svojho Rokovacieho poriadku, pretože je zastarané a vo svojom zámere stratilo svoj účel, ako aj dlhšie obdobie užitočne neprispievalo k cieľom Medzinárodnej organizácie práce.¹⁴

Prvým záväzným dohovorom, ktorý sa venoval problematike agentúram práce, bol Dohovor č. 34 o agentúrach zamestnania za úhradu. Dohovor prijala Generálna konferencia Medzinárodnej organizácie práce v Ženeve na svojom 17. zasadnutí 29. júna 1933. Dohovor nadobudol platnosť 18. októbra 1936.¹⁵ Dohovor nadobudol pre Československú republiku platnosť 12. júnom 1951.¹⁶ Slovenská republika oznámila sukcesiu tohto dohovoru na základe bodu 15 oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z., a to s účinnosťou od 1. januára 1993. V súčasnosti tento dohovor Slovenskú republiku už nezaväzuje, pretože s účinnosťou od 25. júla 2007 Slovensko ohlásilo odstúpenie od tohto dohovoru.¹⁷ Dohovor bol revidovaný v roku 1949 Dohovorom MOP o agentúrach zamestnania za

¹² Dostupné na: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:10619479835873::NO::P12100_SHOW_TEXT:Y:>.

¹³ Tamtiež.

¹⁴ Dohovory a odporúčania Medzinárodnej organizácie práce (pracovné normy Medzinárodnej organizácie práce). Chronologický prehľad s vysvetlivkami, s. 63. Dostupné na: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/medzinarodna-spolupraca/medzinarodne-organizacie/medzinarodna-organizacia-prace-mop/dohovory-a-odporucania-mop-1919-2011-chronologicky-prehľad.pdf>>, cit. 2021-12-21.

¹⁵ Dohovory a odporúčania Medzinárodnej organizácie práce (pracovné normy Medzinárodnej organizácie práce) prehľad podľa tematických okruhov (1919 – 2011). Vecný prehľad s vysvetlivkami, s. 12. Dostupné na: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/medzinarodna-spolupraca/medzinarodne-organizacie/medzinarodna-organizacia-prace-mop/dohovory-a-odporucania-mop-1919-2011-vecny-prehľad.pdf>>, cit. 2021-12-21.

¹⁶ Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 440/1990 Zb.

¹⁷ Pozri: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312179>, cit. 2021-12-21.

úradu č. 96 a v roku 1997 Dohovorom MOP o súkromných agentúrach zamestnania č. 181. Po nadobudnutí platnosti Dohovoru MOP č. 96 už Dohovor MOP č. 34 nie je možné ratifikovať.¹⁸

Dohovor 34 v čl. 1 vymedzil platené sprostredkovateľne (agentúry) práce, a to vo vzťahu k zárobkovému sprostredkovaniu práce,¹⁹ ako aj k nezárobkovému sprostredkovaniu práce.²⁰ Dohovor 34 sa výslovne nevzťahoval na sprostredkovanie práce námorníkov (čl. 1). Podľa Dohovoru 34 malo dôjsť k postupnému zrušeniu zárobkového sprostredkovania práce, a to do troch rokov odo dňa, keď dohovor nadobudne účinnosť pre dotknutý členský štát. Okrem toho sa v tejto lehote nemali zriaďovať žiadne nové zárobkové sprostredkovateľne práce činné za odplatu a zárobkové sprostredkovateľne práce činné za odplatu mali byť podrobené dozoru príslušného úradu a mohli si účtovať len poplatky a náklady obsiahnuté v sadzobníku schválenom menovaným úradom (čl. 2). Výnimky z tohto pravidla boli možné na základe rozhodnutia príslušného úradu a len po prerokovaní so zúčastnenými organizáciami zamestnávateľov a pracovníkov (čl. 3). Dôvodom možnosti udelenia výnimiek boli zrejme možné problémy, ktoré mohlo úplné zrušenie agentúr práce činných za odplatu priniesť pre niektoré druhy povolání v štátoch, v ktorých bezplatné verejné služby zamestnanosti neboli dovtedy v takom postavení, aby nahradili zrušené agentúry práce.²¹

Nezárobkové sprostredkovateľne práce tiež museli mať povolenie príslušného úradu a podrobiť sa dozoru menovaného úradu, nemohli účtovať odmenu prekračujúcu sadzobník, ktorý určil príslušný úrad, majúť presne na zreteli skutočné výdavky (čl. 4).

¹⁸ Dohovory a odporúčania Medzinárodnej organizácie práce (pracovné normy Medzinárodnej organizácie práce). Chronologický prehľad s vysvetlivkami, s. 16. Dostupné na: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/medzinarodna-spolupraca/medzinarodne-organizacie/medzinarodna-organizacia-prace-mop/dohovory-a-odporucania-mop-1919-2011-chronologicky-prehľad.pdf>>, cit. 2021-12-21.

¹⁹ Zárobkové sprostredkovateľne zamestnania, to je ktorúkoľvek osobu, spoločnosť, ústav, zastupiteľstvo alebo inú organizáciu, ktorá je činná ako sprostredkovateľ, aby zaobstarala zamestnanie pracovníkovi alebo pracovníka zamestnávateľovi tak, aby od jedného alebo od druhého dostala priamy alebo nepriamy hmotný zisk. Toto vymedzenie sa nevzťahuje na časopisy ani iné tlačoviny okrem tých, ktorých výlučným alebo hlavným účelom je konať ako sprostredkovateľ medzi zamestnávateľmi a pracovníkmi.

²⁰ Nezárobkové sprostredkovateľne zamestnania, to je zamestnanie sprostredkujúce služby spoločností, ústavov, zastupiteľstiev alebo iných organizácií, ktoré síce nesledujú cieľ hmotného zisku, ale vyberajú od zamestnávateľa alebo od pracovníka za menované služby zápisné, príspevok alebo akúkoľvek odmenu

²¹ Komendová, J. Úprava agentur práce v normách prijatých Mezinárodní organizací práce. In Časopis pro právní vědu a praxi. Roč. 21, č. 3 (2013), s. 348. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5697/4792>>, cit. 2021-12-21.

Za akékoľvek porušenie tak ustanovení článkov Dohovoru 34, ako aj predpisov ich vykonávajúcich, malo vnútroštátne zákonodarstvo ustanoviť vhodné trestné opatrenia zahŕňajúce, ak to bolo potrebné, odňatie licencie alebo povolení uvedených v tomto dohovore (čl. 6).

Prijatie Dohovoru č. 34 o agentúrach práce činných za odplatu malo v praxi pomerne zanedbateľný význam, pretože tento dohovor bol ratifikovaný len malým počtom členských štátov (menej než 10).²² Preto bol v roku 1949 prijatý nový dohovor upravujúci danú problematiku, a to Dohovor č. 96 o agentúrach práce činných za odplatu, ktorý mal dopĺňať Dohovor 88 o službách zamestnanosti z roku 1948 upravujúci zachovanie bezplatných verejných služieb zamestnanosti. Dohovor č. 88 o službách zamestnanosti a na neho nadväzujúce odporúčanie č. 83 vychádzali z myšlienky plnej zamestnanosti ako prirodzeného výsledku rozumne organizovaného trhu práce.²³

Na základe oznámenia Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 171/1991 Zb. nadobudol Dohovor 88 platnosť pre Československú republiku 12. júnom 1951 a na základe bodu 29 oznámenia Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 110/1997 Z. z. sa stala Slovenská republika sukcesorom tohto Dohovoru, a to s účinnosťou od 1. januára 1993. Na strane druhej Slovenská republika, ako ani Československá republika, Dohovor 96 ako taký nikdy neratifikovala.

Podľa Dohovoru 88 každý členský štát MOP, pre ktorý je tento Dohovor účinný, mal vykonávať bezplatné verejné služby pre sprostredkovanie práce alebo dbať na to, aby sa také služby vykonávali. Hlavnou povinnosťou služieb pre sprostredkovanie práce bolo zabezpečiť, kde je to potrebné v súčinnosti s inými zúčastnenými verejnými alebo súkromnými orgánmi, čo najlepšiu organizáciu pracovného trhu ako neodlučiteľnú súčasť celoštátneho programu dosiahnutia a udržiavania plnej zamestnanosti a rozvoja a využívania výrobných zdrojov. Organizácia služieb pre sprostredkovanie práce mala pozostávať z celoštátnej sústavy úradovní pre sprostredkovanie práce riadených štátnym orgánom, pričom sústava musela zahŕňať sieť miestnych úradovní, a kde to bolo vhodné, aj regionálnych úradovní v dostatočnom počte pre potreby všetkých zemepisných oblastí štátu a vhodne umiestnených pre zamestnávateľov i pracovníkov. Všeobecné zásady sprostredkovania práce, pokiaľ išlo o upozorňovanie pracovníkov na voľné miesta, sa mali určovať po porade so zástupcami zamestnáva-

²² V súčasnosti je tento dohovor platný len v Chile; pozri <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312179>, cit. 2021-12-22.

²³ Komendová, J. Úprava agentur práce v normách prijatých Mezinárodní organizací práce. In Časopis pro právní vědu a praxi. Roč. 21, č. 3 (2013), s. 348. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5697/4792>>, cit. 2021-12-21.

teľov a pracovníkov prostredníctvom poradných komisií uvedených v článku 4 dohovoru. Sprostredkovanie práce malo byť organizované tak, aby zabezpečovalo účinný nábor a umiestňovanie pracovníkov.

Význam Dohovoru 88 sa vidí hlavne v tom, že v plnej miere rozpracoval úlohu národných služieb zamestnanosti na medzinárodnej úrovni.²⁴

Dohovor 96 jednoznačne vychádzal z pôvodného Dohovoru 34. Rovnako vymedzoval zárobkové sprostredkovateľne (agentúry) práce, ako aj nezárobkové sprostredkovateľne práce, pričom upravoval v časti 2 a časti 3 Dohovoru spôsob, akým tieto agentúry môžu fungovať a poskytovať svoje služby. Hoci aj Dohovor 96 vychádzal z myšlienky zákazu pôsobenia zárobkových sprostredkovateľní práce, na rozdiel od Dohovoru 34 už neustanovoval žiadne lehoty, v ktorých sa uvedené malo dosiahnuť. Samotná regulácia sprostredkovateľní práce bola potom upravené v spomenutých častiach 2 a 3 Dohovoru.

Časť 2 Dohovoru 96 a postup podľa nej zvolí štát vtedy, ak sa rozhodol postupne zrušiť agentúry poskytujúce svoje služby za odmenu. Zároveň táto časť upravovala reguláciu (t. j. ďalšie fungovanie bez nutnosti zrušenia) ostatných druhov agentúr. Postup podľa časti 3 bol možný vtedy, ak štát len chcel regulovať postavenie a činnosť agentúr bez rozdielu (t. j. postup podľa tejto časti nevedol k zrušeniu fungujúcich agentúr prác). Výber bol na zvážení štátu (pozri čl. 2 Dohovoru 96).

Podľa časti 2 Dohovoru 96 (čl. 3 až 9) zárobkové sprostredkovateľne (agentúry) práce mali byť zrušené, avšak v lehote, ktorú na to určil príslušný národný orgán, pričom k ich zrušeniu nemalo dôjsť skôr ako boli ustanovené verejné (národné) služby v oblasti zamestnanosti. Počas tohto medziobdobia sa však museli tieto agentúry podrobiť dohľadu príslušného orgánu, ktorý mal byť primárne zameraný na odstránenie zneužívania postavenia takejto agentúry. Okrem toho si agentúra mohla účtovať poplatky už len vo výške, ktorú tiež schvaľoval tento orgán.

Členský štát sa mohol rozhodnúť poskytnúť výnimku pre zárobkové agentúry, avšak v takom prípade (okrem iných povinností) museli najmä získať licenciu, ktorú bolo potrebné obnovovať každý rok.

Pravidlo o získaní príslušného povolenia zo strany štátu platilo aj pre nezárobkové sprostredkovateľne práce, avšak v ich prípade Dohovor neupravoval dobu platnosti tohto povolenia. Museli sa okrem toho podrobiť aj dohľadu zo strany príslušného orgánu a požadovať platby nad

²⁴ Employment for Social Justice and a Fair Globalization. Overview of ILO programmes. Dostupné na: <http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_140947.pdf>, cit. 2021-12-22.

rozsah tých, ktoré boli schválené týmto orgánom. Príslušný orgán bol tiež povinný uskutočniť nevyhnutné kroky, ktorých cieľom bolo zabezpečiť, aby tieto agentúry vykonávali svoju činnosť bezodplatne.

Dohovor umožňoval členskému štátu vytvoriť systém vyvodzovania zodpovednosti za nedodržovanie ustanovení Dohovoru, a to vrátane možnosti odobratia povolení.

V časti 3 (čl. 10 až 14) Dohovoru 96 bola upravená druhá možnosť existencie agentúr. V zásade podmienky ich fungovania boli rovnaké ako v prípade časti 2 Dohovoru 96, len s tým rozdielom, že v prípade, ak sa štát rozhodol postupovať podľa tejto časti, nezaviazal sa k postupnému rušeniu jednotlivých agentúr.

Dohovor 96 bol ratifikovaný 42 štátmi, z ktorých väčšina zvolila plnenie z neho vyplývajúcich záväzkov prostredníctvom postupného rušenia agentúr práce činných za úhradu,²⁵ t. j. postupovať podľa časti 2 Dohovoru 96. Na prístup členských štátov k obmedzovaniu, či dokonca rušeniu agentúr práce činných za úhradu mala zrejme vplyv myšlienka, že na sprostredkovanie zamestnania sa má v prevažnej miere podieľať štát a jeho orgány prostredníctvom verejných bezplatných služieb zamestnanosti. (...) Plnenie záväzkov vyplývajúcich z Dohovoru 96 o agentúrach práce činných za úhradu sa však pre niektoré štáty stalo v priebehu doby značne problematické. Iné štáty zas prehodnotili postoj k pôsobeniu agentúr práce s ohľadom na nedostatočnú efektívnosť fungovania verejných služieb zamestnanosti. Tieto skutočnosti viedli k tomu, že niektoré členské štáty Dohovor 96 o agentúrach práce činných za úhradu ratifikovali, následne od svojich záväzkov odstúpili.²⁶ Niektoré členské štáty zase tento Dohovor ratifikovali znovu a namiesto možnosti postupného zrušenia agentúr práce činných za úhradu zvolili možnosť prijať iba opatrenia vedúce k ich regulácii.²⁷ Stále prebiehala diskusia týkajúca sa organizácie a fungovania služieb umiestnenia do zamestnania najmä, či tieto služby majú byť verejné alebo súkromné. (...) Tento vývoj následne vyústil do rozhodnutia MOP prehodnotiť úpravu súkromných agentúr práce. Jedným z dôvodov tohto rozhodnutia bol názor, že časť 3 Dohovoru 96 o agentúrach práce činných za úhradu už nezodpovedala požiadavkám vtedajšej praxe väčšiny trhov

²⁵ V súčasnosti je tento Dohovor účinný v 23 štátoch, z nich len 8 so zvolilo možnosť postupu podľa časti 3 Dohovoru 96; pozri: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312241>, cit. 2021-12-22.

²⁶ Zo spomínaných 42 štátov, do dnešného dňa od Dohovoru 96 odstúpilo 5 štátov a 14 ďalších ho už neuplatňuje automaticky v dôsledku ratifikácie Dohovoru 181; pozri: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312241>, cit. 2021-12-22.

²⁷ T. j. postup podľa časti 3 Dohovoru 96.

práce a jeho časť 3 v mnohých ohľadoch nedorážala vtedajšiu realitu vzhľadom na svoj nízky rozsah pôsobnosti, nedostatočne flexibilnému dohľadu a vzhľadom na obmedzujúce alebo nadbytočné ustanovenia vo vzťahu k fungovaniu moderných trhov práce.²⁸

Výsledkom bolo prijatie Dohovoru č. 181 o súkromných agentúrach zamestnania a Odporúčania č. 188 o súkromných agentúrach zamestnania, ktoré sú platné a účinné až dodnes. Z medzinárodného pohľadu, najmä pohľadu európskeho práva, je treba ešte spomenúť, že problematika agentúr práce je pokrytá predovšetkým Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2008/104/ES z 19. novembra 2008 o dočasnej agentúrnej práci. Táto smernica, ako aj Dohovor č. 181 a Odporúčanie č. 188 bude predmetom nášho nasledujúceho článku venovanému problematike agentúrnemu zamestnávaniu, keďže svojím obsahom sa už dotýka súčasnej právnej úpravy *de lege lata*.

Záver

Pri porovnaní súčasného stavu aplikácie tzv. agentúrneho zamestnávania so stavom, ktorý opisuje uvedený historický exkurz vývoja právnej úpravy agentúrneho zamestnávania, môžeme konštatovať, že sa táto forma využívania pracovnej sily výrazne odklonila od pôvodne zamýšľaného účelu. Oproti minulosti dochádza v posledných rokoch k zvýšenému podielu a k rastu agentúrneho zamestnávania, pričom dochádza k nahrádzaniu tzv. „klasickej“ formy zamestnávania práve agentúrnym zamestnáváním. Z nášho pohľadu to v istých konotáciách súvisí predovšetkým so zmenou jeho funkcie v praxi. Tá sa vo väzbe na načrtnutý historický exkurz už v súčasnosti vymyká z rámca, ktorý určoval účel tohto inštitútu v praxi. Totiž ako sme aj uviedli v tomto príspevku, tak pôvodne bolo agentúrne zamestnávanie považované za istý flexibilný nástroj nahradenia zamestnancov počas krátkeho obdobia (napr. súvisiaceho so zastupovaním počas čerpania materskej alebo rodičovskej dovolenky, dočasnej pracovnej neschopnosti zamestnancov alebo dovolenky na oddych a zotavenie a pod.).²⁹ Tento účel bol však postupom rokov modifikovaný a využívanie agentúrneho zamestnávania sa postupne posúvalo smerom k zabezpečeniu vyššej flexibility výrobného procesu pri kolísaní jeho vlastných výrobných cyklov. Stotožňujeme

²⁸ Komendová, J. Úprava agentur práce v normách prijatých Mezinárodní organizací práce. In Časopis pro právní vědu a praxi. Roč. 21, č. 3 (2013), s. 348-349. Dostupné na: <<https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/5697/4792>>, cit. 2021-12-21.

²⁹ HANZELOVÁ, E., OLŠOVSKÁ, A. *Aplikačná prax agentúrneho zamestnávania v SR*. Záverečná správa. Bratislava : Inštitút pre výskum práce a rodiny SR, s. 5.

sa názormi niektorých autorov, ktorí uvádzajú, že agentúrne zamestnávanie spolu s ostatnými atypickými pracovnoprávnymi vzťahmi (pracovný pomer na dobu určitú, dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a pod.) vytvárajú pre podniky tzv. pružnú nárazníkovú vrstvu, ktorá má ochrániť kmeňových zamestnancov pred prípadným ohrozením straty pracovného miesta v okamihu nepriaznivého hospodárskeho vývoja podniku. V okamihu straty objednávky a potreby racionalizácie kapacít ľudských zdrojov môže zamestnávateľ primárne uprednostniť uvoľnenie agentúrnych zamestnancov alebo samostatne zárobkovo činných osôb v záujme ochrany a zabezpečenia stabilizácie kvalifikovaného jadra zamestnancov v podniku.³⁰

Z tohto uhla pohľadu je preto pre pracovnoprávnu legislatívu veľkou výzvou správne nastaviť legálne hranice využívania tohto inštitútu. Úlohou zákonodarcu je na jednej strane zvyšovať mieru ochrany pracovných a mzdových podmienok agentúrnych zamestnancov a na strane druhej udržať správnu mieru regulácie tejto formy zamestnávania pretože prispieva vo svojej podstate k znižovaniu miery nezamestnanosti v oblastiach, ktoré túto formu zamestnávania nutne využívajú na zabezpečenie pracovného a výrobného procesu.

Agentúrne zamestnávanie je veľmi zložitou problematikou, ktorá je regulovaná viacerými právnymi odvetviami, ktoré navzájom vytvárajú právny rámec pôsobenia agentúr na trhu práce. Agentúrne zamestnávanie má viacodborový charakter, pretože je okrem pracovnoprávnej regulácie realizované aj prostredníctvom občianskoprávných, ale aj obchodnoprávných inštitútov a v neposlednom rade je regulované inštitútni správneho práva. Zložitosť nevyplýva len zo spleti procesných pravidiel a postupov týkajúcich sa vzniku a povoľovacích procesov na začatie činnosti agentúr, ale aj v aplikácii štátneho dozoru nad ich činnosťou. Môžeme povedať, že napriek sprísneniu podmienok ich činnosti, ako aj samotného zamestnávania sa v praxi objavujú mnohé prípady zneužívania pracovnej sily cez tzv. agentúrne zamestnávanie a práve úloha štátu a jeho orgánov je v zlepšovaní podmienok agentúrneho zamestnávania nezastupiteľná.

³⁰ Private employment agencies, promotion of decent work and improving the functioning of labour markets in private services sectors. Issues paper for discussion at the Global Dialogue Forum on the Role of Private Employment Agencies in Promoting Decent Work and Improving the Functioning of Labour Markets in Private Services Sectors. Dostupné na internete: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/meetingdocument/wcms_164611.pdf, In Olšovská, A. a kol. *Agentúrne zamestnávanie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, s. 4.

Použitá literatúra

1. Barancová, H., Olšovská A., Hamulák, J., Dolobáč, M., *Slovenské pracovné právo*. – Bratislava : Sprint 2, 2019. – S. 59-78. – ISBN 978-80-89710-48-5, 664 s.
2. Dohovory a odporúčania Medzinárodnej organizácie práce (pracovné normy Medzinárodnej organizácie práce). Chronologický prehľad s vysvetlivkami, s. 63. Dostupné na: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/medzinarodna-spolupraca/medzinarodne-organizacie/medzinarodna-organizacia-prace-mop/dohovory-a-odporucania-mop-1919-2011-chronologicky-prehľad.pdf>>,>
3. Dohovory a odporúčania Medzinárodnej organizácie práce (pracovné normy Medzinárodnej organizácie práce) prehľad podľa tematických okruhov (1919 – 2011). Vecný prehľad s vysvetlivkami, s. 12. Dostupné na: <<https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/medzinarodna-spolupraca/medzinarodne-organizacie/medzinarodna-organizacia-prace-mop/dohovory-a-odporucania-mop-1919-2011-vecny-prehľad.pdf>>,>
4. Employment for Social Justice and a Fair Globalization. Overview of ILO programmes. Dostupné na: <http://www.oit.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_140947.pdf>,>
5. Encyclopædia Britannica. Employment agency. Dostupné na: <<https://www.britannica.com/topic/employment-agency>>,>
6. Hamulák, J. Alternatívne spôsoby zamestnávania v Slovenskej republike – agentúrne zamestnávania a dočasné pridelenie, In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. – Roč. 34, č. 1 (2015), s. 57-66. – ISSN 1336-6912
7. Komendová, J. Úprava agentur práce v normách prijatých Mezinárodní organizací práce. In Časopis pro právní vědu a praxi. Roč. 21, č. 3 (2013),
8. London Merchants of 1677. Dostupné na: <<http://freepages.rootsweb.com/~frpayments/history/LM1677/>>,>
9. Martinez, T. The Human Marketplace. An Examination of Private Employment Agencies. s. 12-13. Dostupné na: <https://books.google.sk/books?id=ntPP1ob7urwC&pg=PA13&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>,>
10. Olšovská, A., Švec, M. Pracovný pomer na dobu určitú agentúrnych zamestnancov. In Časopis pro právní vědu a praxi. Roč. 22, č. 3 (2014),
11. Olšovská, A a kol. Agentúrne zamestnávania, Wolters Kluwer 2015, ISBN: 978 808 168 2889, 384 s.
12. Phan, T., Hansen, E., Price, D. The public employment service in a changing labour market. Ženeva : International Labour Office, 2001,

13. Rhodes, M. Employment Agencies in 18c London. Dostupné na <<https://digpodcast.org/2018/07/15/employment-agencies-18c-london-and-boobs/>>,
14. Tawny, P. The gig economy of the 18th Century. Dostupné na: <<https://www.bbc.com/worklife/article/20170721-the-gig-economy-of-the-18th-century>>.

Recenzenti:

doc. JUDr. Lenka Freel, PhD.

doc. JUDr. Marián Giba, PhD.

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.