

Eva Janečková

Nejčastější pochybení zaměstnavatelů

při plnění povinností dle zákoníku práce



Vzor citace: JANEČKOVÁ, E. *Nejčastější pochybení zaměstnavatelů při plnění povinností dle zákoníku práce*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 200 s.

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Janečková, Eva

Nejčastější pochybení zaměstnavatelů při plnění povinností dle zákoníku práce / Eva Janečková. – Praha : Wolters Kluwer, 2014. – 200 s.

ISBN 978-80-7478-518-4

349.2 * 331.106 * (437.3)

- pracovní právo – Česko
- pracovněprávní vztahy – Česko
- příručky

349 – Pracovní, sociální, stavební právo. Právo životního prostředí [16]

Právní stav publikace je k 1. 7. 2014.

© JUDr. Eva Janečková, 2014

ISBN 978-80-7478-518-4 (brož.)

ISBN 978-80-7478-519-1 (e-pub)

OBSAH

Úvod	6
Seznam zkratek	9
1 Inspekce práce	10
1.1 Působnost Úřadu a inspektorátů práce.	11
1.2 Nejčastější chybné námitky kontrolovaných.	15
1.2.1 Poskytování osobních údajů při kontrole inspektorátu práce.	15
1.2.2 Žádost o upuštění do potrestání a majetkové poměry	18
2 Komerové systémy z pohledu zákoníku práce	23
3 Práce na zkoušku	28
4 Reference nebo posudek?	33
5 Evidence pracovní doby nebo evidence docházky?	40
6 Postavení matek v pracovněprávních vztazích	45
6.1 Těhotné zaměstnankyně	45
6.2 Mateřská dovolená.	49
6.2.1 Čerpání dovolené po skončení mateřské dovolené.	50
6.2.2 Možnosti práce při mateřské dovolené.	53
6.2.3 Nástup na mateřskou dovolenou – právo nebo povinnost?	55
6.3 Rodičovská dovolená.	56
6.3.1 Možnosti práce při rodičovské dovolené	57
6.3.2 Přerušení rodičovské dovolené.	58
6.3.3 Čerpání dovolené po skončení rodičovské dovolené	60
6.3.4 Nenastoupení zaměstnance/zaměstnankyně po skončení rodičovské dovolené	62
6.4 Návrat do zaměstnání po skončení mateřské a rodičovské dovolené	62

6.5	Souběh některých situací	66
6.6	Postavení matek v pracovněprávních vztazích	68
6.6.1	Úprava pracovní doby.	68
6.6.2	Vážné provozní důvody	69
6.6.3	Vysílání na pracovní cesty	73
7	Nejnižší úroveň zaručené mzdy	75
8	Diskriminace v odměňování	82
9	Započtení a srážky ze mzdy	87
10	Ukládání peněžitých postihů zaměstnancům	93
11	Nevyplacení mzdy zaměstnavatelem	98
12	Vydávání potvrzení o zaměstnání.	103
12.1	Okamžik vydání potvrzení o zaměstnání.	104
12.2	Pojem „vydat“	105
12.3	Obsah potvrzení o zaměstnání.	106
13	Porušování pracovních povinností.	108
13.1	Podmínky odpovědnosti za porušení povinností.	109
13.2	Intenzita porušení povinností.	110
13.3	Hrubé porušení pracovních povinností	111
13.4	Soustavné méně závažné porušování povinností.	112
14	Další vybrané problémy	115
14.1	Práce z domova (homeworking)	115
14.2	Osobní spis zaměstnance.	120
14.3	Možnost využití záznamu z kamerového systému jako důkazu při okamžitém zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele	124
14.4	Pracovní úraz	131
14.5	Krácení dovolené.	135
14.6	Čerpání dovolené.	139
14.7	Práce přesčas	141

Závěr	146
Přílohy	147
Seznam použité literatury	192

ÚVOD

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), je základním předpisem pracovního práva, který upravuje právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce. Smyslem a účelem pracovněprávních předpisů je regulovat výkon závislé práce zaměstnance pro zaměstnavatele. Účelem právní úpravy pracovněprávních vztahů je na jedné straně poskytnout zaměstnavateli nástroje k organizaci a řízení výkonu práce jeho zaměstnanci za účelem realizace jeho činnosti (organizační funkce), a na druhé straně vytvořit a zajistit zaměstnanci odpovídající podmínky při výkonu závislé práce (ochranná funkce).

Základní pracovněprávní vztah má přitom poněkud specifické postavení v soukromoprávních vztazích. Jedná se v něm o dlouhodobý osobní vztah dvou subjektů, v němž je zaměstnanec organizačně podřízen zaměstnavateli a musí respektovat pokyny k výkonu práce, které mu zaměstnavatel dává. Tento vztah se realizuje kontinuální činností obou smluvních stran. Z vnějšího pohledu je to právní vztah ve společnosti realizovaný masově, jeho ochromení by ve větším měřítku přineslo negativní důsledky zaměstnavateli (utlumení jeho činnosti), zaměstnanci (ztrátu příjmu, na kterém je závislý) i společnosti (makroekonomické, fiskální a sociální dopady).

Z hlediska přístupu zaměstnavatele i zaměstnance musí na jedné straně v základních pracovněprávních vztazích existovat autonomie vůle, smluvní volnost i rovnost smluvních stran, kdy tyto strany se budou moci svobodně rozhodovat a vlastním právním jednáním nabývat práv a brát na sebe povinnosti. Na druhé straně není možné opomenout veřejný zájem na fungování ekonomiky, životní standard obyvatel i sociální rovnováhu ve společnosti.

Předpokladem základních pracovněprávních vztahů je osobní vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem [podle ustanovení § 38 odst. 1 písm. b) zákoníku práce zaměstnanec musí vykonávat závislou práci pro zaměstnavatele osobně]; tyto vztahy mají převážně hvězdicovitý charakter, koná v nich obvykle pro jednoho zaměstnavatele stejnou práci větší počet zaměstnanců, kteří jsou v obdobném právním postavení, výběr zaměstnanců však záleží jen na zaměstnavateli bez možnosti samotných zaměstnanců uplatnit autonomii vůle.

Vztah zaměstnavatele a zaměstnance má povahu vztahu dlouhodobého, vykazujícího silné osobní vazby, stejně jako vysokou míru vzájemné důvěry mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem (základní zásada uspokojivých

a bezpečných pracovních podmínek a základní zásada jednání v souladu se zájmy zaměstnavatele).

Předmětem základního pracovněprávního vztahu je osobní výkon závislé práce zaměstnance pro zaměstnavatele. Práce je přitom dle ustanovení § 2 odst. 1 zákoníku práce konaná ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Předmětný právní vztah se realizuje řízením ze strany zaměstnavatele a plněním pokynů ze strany zaměstnance. Tento pracovněprávní vztah tak má charakter jakési „služby“, skládající se z pokynů zaměstnavatele, které je zaměstnanec povinen plnit. Zaměstnavatel tak prostřednictvím (s využitím) pracovní síly zaměstnance realizuje svoji činnost. V jednání zaměstnance tak lze velmi obtížně rozlišit autonomii projevu vůle a plnění pokynů uložených mu zaměstnavatelem. Právní předpis z tohoto důvodu poskytuje zaměstnanci zvláštní zákonnou ochranu jeho postavení při výkonu práce.

Pracovněprávní vztahy mají jistá specifika oproti jiným soukromoprávním vztahům, smluvní volnost subjektů (smlouvou se odchýlit od zákona) je v těchto vztazích omezena z důvodu ochrany zaměstnance jako slabší strany základního pracovněprávního vztahu. Právní předpis tak často stanoví povinnost chovat se určitým způsobem a neumožňuje odchýlné ujednání, a to ani tehdy, kdyby s tím zaměstnanec souhlasil.

Právní úprava pracovněprávních vztahů vychází z předpokladu, že svobodná vůle zaměstnance, například při uzavírání pracovní smlouvy nebo jejím prodloužení, může být ekonomicky a sociálně determinována pod tlakem získat práci. Snahou pracovněprávních norem proto je vyrovnávat tuto nerovnost poskytnutím právní ochrany nebo zvýhodněním zaměstnance, jakožto slabší smluvní strany.

Pro fyzickou osobu je získání zaměstnání a jeho udržení v zásadě nezbytný předpoklad k uspokojování potřeb svých i osob jí blízkých. V základním pracovněprávním vztahu navíc zaměstnanec koná práci v organizační podřízenosti podle pokynů zaměstnavatele. Jeho postavení je proto poskytována zvláštní ochrana, a to jak co do pracovních podmínek, tak do zvýšené stability zaměstnání.

Jedním ze základních cílů pracovněprávních norem je plnit ochrannou funkci ve vztahu k zaměstnanci. V pracovním poměru je kogentními ustanoveními zákoníku práce garantováno zaměstnanci relativně pevné postavení, které mu zajišťuje odpovídající pracovní podmínky, omezenou dobu výkonu práce při relevantním odpočinku, náhradu škody a ochranu před jednostranným skončením pracovního poměru atd. Současná právní úprava v tomto ohledu

vyhovuje mezinárodním standardům. Právní úprava výše uvedeného odpovídá standardům vyplývajícím z mezinárodně právních dokumentů, zejména z příslušných úmluv Mezinárodní organizace práce.

Ona ochranná funkce je částečně realizována i prostřednictvím zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“). Snahou inspektorátů práce je především prevence, nicméně s ohledem na časté porušování zákoníku práce, ale i dalších právních předpisů ze strany zaměstnavatelů je nutné postupovat i cestou represe. Státní úřad inspekce práce uložil v loňském roce za porušování pracovněprávních předpisů pokuty v celkovém součtu 57,1 milionu korun.

Jde o další výrazný nárůst oproti předchozím letům: V roce 2012 dostali zaměstnavatelé pokuty v celkové výši 43,3 milionu korun, v roce 2011 „jen“ 37 milionů. Loni stoupl také počet sankcí – právní moci nabylo 1 908 pokut, zatímco předloni 1 419 a o rok dříve 1 579. Alespoň jedno porušení pracovněprávních předpisů loni zjistili inspektoři při dvou třetinách kontrol (66 procent). V roce 2012 to bylo 57 procent, o rok dříve 49 procent.

Vedle kontroly pracovněprávních předpisů mají inspektoráty na starosti také další dvě oblasti – kontroly bezpečnosti či ochrany zdraví při práci a dále kontroly zaměřené na nelegální zaměstnávání (zákon o zaměstnanosti). Uvedené statistiky se týkají pouze první oblasti, tedy zjednodušeně řečeno porušování zákoníku práce.

Dvoutřetinový podíl firem, u nichž kontrola zjistila alespoň jedno porušení zákona, nicméně nemusí být objektivním obrazem celkové situace v Česku. Inspektorům totiž pomáhají konkrétní podněty veřejnosti (obvykle zaměstnanců), zaměřují se také na nejproblematičtější obory a na firmy, s nimiž byl problém už v minulosti. Pravděpodobnost zjištění nedostatku při kontrole je tedy vyšší.

Počet kontrol v pracovněprávní oblasti přitom oproti předchozím dvěma letům klesl – loni jich bylo 12 185, předloni 13 993, o rok dříve 13 549. Alespoň jedno porušení zákona loni zjistili inspektoři při 8 077 kontrolách, zatímco v roce 2011 „jen“ při 6 625 kontrolách. Roste také celkový počet zjištěných nedostatků (loni 16 878).

Inspekce loni od lidí obdržela 6 780 podnětů v pracovněprávní oblasti, což je o zhruba 300 méně než předloni, ale o přibližně o 1 500 více než v roce 2011.¹

¹ <http://www.mpsv.cz/cs/17511>.

SEZNAM ZKRATEK

Všechny citované právní předpisy jsou uváděny ve znění pozdějších předpisů, pokud není výslovně v textu uvedeno jinak.

ObčZ	zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
NOZ	zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
Zákon o kontrole	zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)
Zákoník práce	zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Zákon o inspekci práce	zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce
Zákon o nemocenském pojištění	zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění
Zákon o ochraně osobních údajů	zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
Zákon o přestupcích	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
Zákon o zaměstnanosti	zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

1 INSPEKCE PRÁCE

Inspekce práce je v České republice tvořena Státním úřadem inspekce práce a osmi oblastními inspektoráty práce (OIP Hlavní město Praha, OIP Středočeský kraj, OIP Jihočeský kraj a Vysočina, OIP Plzeňský a Karlovarský kraj, OIP Ústecký a Liberecký kraj, OIP Královéhradecký a Pardubický kraj, OIP Jihomoravský a Zlínský kraj, OIP Moravskoslezský a Olomoucký kraj). Obecně je možné říci, že jde o orgány státní správy, jejichž hlavním úkolem je kontrola dodržování povinností plynoucích z pracovněprávních předpisů včetně předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci.

V odůvodněných případech mohou orgány inspekce práce ukládat pokuty za spáchání přestupku nebo správního deliktu. Státní úřad inspekce práce je řízen Ministerstvem práce a sociálních věcí. Kromě kontrol patří k základním úkolům Úřadu i inspektorátů poradenská, konzultační a osvětová činnost. Činnost Úřadu a inspektorátů se řídí zákonem o inspekci práce.

Hlavním cílem práce Úřadu a inspektorátů je a musí být nikoliv represe, ale prevence, tedy snaha o předcházení negativním jevům – pracovním úrazům, nemocem z povolání a haváriím technických zařízení – a snaha o co nejlepší přípravu na zdolávání následků takových dějů, pokud k nim dojde.

Oblastní inspektoráty práce jsou oprávněny kontrolovat u zaměstnavatelů dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů uvedených v ustanovení § 3 zákona o inspekci práce, vyžadovat odstranění zjištěných nedostatků a za zjištěná porušení jsou oprávněny zaměstnavatelům ukládat pokuty. Při výkonu kontroly vychází inspektor/ka z dokladů a informací předložených zaměstnavatelem, což je stanoveno v zákoně o inspekci práce. Porušení pracovněprávních předpisů musí být prokázáno a je uvedeno inspektorem/kou v protokolu o provedené kontrole.

V žádném případě nemohou orgány inspekce práce v rámci svých kompetencí řešit uspokojování individuálních nároků zaměstnanců vůči zaměstnavateli (např. nemohou vymáhat nevyplacenou mzdu či jinou finanční pohledávku, či jakoukoliv jinou pohledávku).

Orgány inspekce práce nemohou, v souladu se zákonem o inspekci práce, vydávat stanoviska a výklady k jednotlivým ustanovením pracovněprávních

předpisů, mohou vyslovit pouze svůj názor týkající se problematiky pracovních vztahů a podmínek, který ale není právně závazný.

V případě, že se zaměstnanec domnívá, že zaměstnavatel porušuje pracovní právní předpisy, může využít osobně poradenských dnů na místně příslušném oblastním inspektorátu práce, případně v jeho regionální kanceláři. Zaměstnanec může zaslat dotaz písemně prostřednictvím elektronické pošty. Zaměstnanec má také možnost podat podnět k provedení kontroly, a to buď přímo na příslušném oblastním inspektorátu práce, nebo případně na Státním úřadu inspekce práce. Místní příslušnost oblastního inspektorátu práce k výkonu kontroly se řídí místem činnosti kontrolované osoby (zaměstnavatele), tj. místem, kde dochází k samotnému výkonu práce. Pokud se zaměstnanec rozhodne podat podnět, bylo by vhodné k němu přiložit i kopie dokumentů týkajících se pracovního poměru zaměstnance (pracovní smlouva, mzdový výměr, potvrzení o zaměstnání, popř. další doklady související s výkonem práce). Současně je třeba uvést místo výkonu práce, neshoduje-li se se sídlem zaměstnavatele. Podnět ke kontrole je možné podat písemně, ústně nebo telefonicky. Kontrola na základě podnětu je provedena příslušným oblastním inspektorátem práce.

Předmětem této kontroly je především dodržování právních předpisů v oblasti, na kterou podnět upozorňuje. Po ukončení kontroly je podateli podnětu (pokud podatel podnětu uvedl doručovací adresu) zaslána písemná informace o výsledku spolu se sdělením, zda byly skutečnosti uváděné v podnětu kontrolou potvrzeny.¹

1.1 Působnost Úřadu a inspektorátů práce

Jak již bylo uvedeno výše, kompetence Úřadu a inspektorátů práce vyplývá především z ustanovení § 3 zákona o inspekci práce, který říká, že

- (1) Úřad a inspektoráty kontrolují dodržování povinností vyplývajících z
- a) právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům, příslušnému odborovému orgánu nebo radě zaměstnanců nebo zástupci pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích včetně právních předpisů o odměňování zaměstnanců, náhradě mzdy nebo platu a náhradě výdajů zaměstnancům,
 - b) právních předpisů stanovících pracovní dobu a dobu odpočinku,

¹ www.suip.cz – Informační materiály – Pracovní právní vztahy – „Kompetence orgánů inspekce práce“.

- c) právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce,
- d) právních předpisů k zajištění bezpečnosti provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví a právních předpisů o bezpečnosti provozu vyhrazených technických zařízení,
- e) právních předpisů o zaměstnávání zaměstnankyň, mladistvých zaměstnanců, zaměstnanců pečujících o děti, jakož i zaměstnanců, kteří prokázali, že převážně sami dlouhodobě pečují o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost),
- f) právních předpisů upravujících výkon umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti dětmi,
- g) právního předpisu, který stanoví povinnost uskutečnit veřejnou výzvu nebo výběrové řízení na obsazení místa úředníka nebo na obsazení místa vedoucího úředníka územního samosprávného celku, jakož i to, zda veřejná výzva nebo výběrové řízení byly provedeny včetně jejich průběhu.

(2) Úřad a inspektoráty rovněž kontrolují dodržování

- a) kolektivních smluv v částech, ve kterých jsou upraveny individuální pracovní právní nároky zaměstnanců vyplývající z právních předpisů, jakož i vnitřních předpisů podle § 305 zákoníku práce,
- b) vnitřních předpisů vydaných podle zákoníku práce, jestliže zakládají práva zaměstnanců.

(3) Úřad a inspektoráty vykonávají kontrolu také v případech stanovených zvláštními právními předpisy.

Působnost je dále upravena v ustanoveních § 4–6 zákona o inspekci práce.

Důležitými ustanoveními jsou i § 7 a § 8, které stanoví práva a povinnosti inspektorů při kontrole.

§ 7

(1) Inspektor je oprávněn

- a) vykonávat kontrolu podle tohoto zákona, je-li při jejím zahájení přítomen člen statutárního orgánu kontrolované osoby, zástupce kontrolované osoby, zaměstnanec kontrolované osoby, spolupracující rodinný příslušník nebo jiná fyzická osoba, která vykonává nebo zabezpečuje činnost, která je předmětem činnosti kontrolované osoby; na místech, na kterých by mohlo dojít k bezprostřednímu ohrožení života nebo zdraví inspektora, může být

- kontrola vykonána jen za doprovodu fyzické osoby pověřené k tomu kontrolovanou osobou,
- b) vstupovat bezplatně do objektů, zařízení a výrobních prostorů kontrolovaných osob za účelem výkonu kontroly,
 - c) požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech,
 - d) při kontrole ověřovat totožnost fyzických osob uvedených v písmenu a) podle občanského průkazu, cestovního pasu, popřípadě služebního průkazu státního zaměstnance,
 - e) požadovat na kontrolovaných osobách, aby v určených lhůtách předložily originální doklady, popřípadě tyto doklady úředně ověřené a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky materiálů, látek nebo výrobků (dále jen „doklady“) potřebné ke kontrole,
 - f) pořizovat kopie části dokladů nebo výpisy z dokladů pro potřebu doložení neplnění nebo nedostatečného plnění povinností zjištěných při výkonu kontroly; za tím účelem použít technické prostředky na zhotovení fotodokumentace, obrazových nebo zvukových záznamů,
 - g) v případech hodných zvláštního zřetele, popřípadě nebezpečí hrozícího z prodloužení
 1. zajišťovat doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů,
 2. odebírat k rozboru nezbytně nutné množství vzorků materiálů, látek nebo výrobků (dále jen „kontrolní vzorek“); jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit,
 3. nařizovat provedení měření, prohlídek, zkoušek nebo revizí,
 - h) dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, zástupce příslušného odborového orgánu nebo zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na záležitostech souvisejících s vykonávanou kontrolou,
 - i) nařizovat zachování místa úrazového děje v původním stavu až do skončení šetření o pracovním úrazu nebo po dobu nezbytnou k zadokumentování místa úrazového děje,
 - j) vydat rozhodnutí o zákazu
 1. používání objektů, pracovišť, výrobních, pracovních prostředků nebo zařízení, pracovních nebo technologických postupů, látek nebo materiálů, vykonávání prací nebo činností, které bezprostředně ohrožují bezpečnost zaměstnanců nebo dalších fyzických osob zdržujících se s vědomím kontrolované osoby v jejich prostorech, a to až

do doby odstranění závady, s výjimkou pevných trakčních zařízení a trakčních vozidel na drahách a ve veřejné silniční dopravě, lodí a letadel; za tím účelem mohou nařídit, aby přítomné fyzické osoby ihned opustily prostory, ve kterých je bezprostředně ohrožena jejich bezpečnost. Vyžaduje-li to nebezpečí hrozící z prodlení, lze rozhodnutí oznámit ústně; odvolání nemá odkladný účinek. Jestliže bylo rozhodnutí oznámeno ústně, musí jej inspektor uvést v dílčím protokolu [§ 8 písm. h)]. Rozhodnutí o vydaném zákazu musí být oznámeno kontrolované osobě písemně bez zbytečného odkladu po dni oznámení ústního rozhodnutí,

2. práce přesčas, práce v noci, práce zaměstnankyň a mladistvých zaměstnanců, je-li vykonávána v rozporu se zvláštním právním předpisem, práce přesčas vykonávané podle § 93a zákoníku práce,
- k) ukládat kontrolované osobě opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole a určovat přiměřené lhůty k jejich odstranění a vyžadovat podání písemné zprávy o přijatých opatřeních; mohou rovněž navrhnout potřebná technická a jiná opatření k odstranění rizik,
- l) ukládat fyzické osobě jménem orgánu inspekce práce pořádkovou pokutu za nesplnění povinností kontrolované osoby (§ 9),
- m) používat telekomunikační zařízení kontrolované osoby v případech, kdy je jejich použití nezbytné k výkonu kontroly,
- n) seznamovat se s utajovanými skutečnostmi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto skutečností.

(2) Průkaz inspektora [§ 4 odst. 1 písm. f)] je dokladem o pověření k výkonu kontrolní činnosti.

§ 8

Povinnosti inspektora

Inspektor je povinen

- a) prokázat se při výkonu kontroly svým průkazem inspektora [§ 4 odst. 1 písm. f)],
- b) informovat příslušný odborový orgán nebo radu zaměstnanců nebo zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci o zahájení kontroly, jestliže u kontrolované osoby působí,
- c) chránit práva a právem chráněné zájmy kontrolované osoby,
- d) zachovávat mlčenlivost o totožnosti toho, kdo podal podnět k provedení kontroly,

- e) zabezpečit řádnou ochranu pořízených kopií částí dokladů a jejich výpisů a zajištěných originálních dokladů proti ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití,
- f) vrátit neprodleně kontrolované osobě zajištěné doklady, pominou-li důvody jejich zajištění; o pořízení kopií částí dokladů a pořízených výpisech provést záznam do protokolu o provedené kontrole,
- g) zjistit při kontrole skutečný stav a doložit kontrolní zjištění,
- h) pořídit o výsledku kontroly dílčí protokol [§ 7 odst. 1 písm. j) bod 1] a protokol; dílčí protokol musí být součástí protokolu,
- i) seznámit kontrolovanou osobu s obsahem protokolu a předat jí jeho stejnopis; seznámení s protokolem potvrzuje kontrolovaná osoba podpisem protokolu. Odmítne-li se kontrolovaná osoba seznámit se s protokolem nebo seznámení s ním potvrdit, vyznačí se tyto skutečnosti v protokolu,
- j) zachovávat mlčenlivost o osobních údajích vztahujících se k fyzickým osobám a o obchodním tajemství, o kterých se při výkonu kontroly dověděl.

1.2 Nejčastější chybné námitky kontrolovaných

1.2.1 Poskytování osobních údajů při kontrole inspektorátu práce

V rámci probíhajících kontrol se může stát, že se kontrolovaná osoba bude zdráhat vydat doklady požadované inspektorem. Může se jednat především o doklady, které obsahují řadu osobních údajů zaměstnanců. Kontrolovaná osoba se pak brání tím, že zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), takovéto předávání osobních údajů nedovoluje. Tento názor je však mylný.

Právní předpisy regulující oblast kontroly přiznávají kontrolním orgánům široká oprávnění v oblasti přístupu k údajům, informacím i dokumentům kontrolovaného subjektu. Základním právním předpisem upravujícím tato oprávnění je zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád) (dále jen „zákon o kontrole“), který má nabýt účinnosti dnem 1. ledna 2014 a který ve svém ustanovení § 8 mj. uvádí, že kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby; v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady, pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy atd.

Toto tedy uvádí obecné zákony týkající se kontroly. Z pohledu zákona o kontrole zvláštní právní úprava v podobě zákona o inspekci práce obsahuje úpravu korespondující s úpravou obecnou. Tento zákon ve svém ustanovení § 7 uvádí oprávnění inspektora, podle něhož může požadovat na kontrolovaných osobách poskytnutí pravdivých a úplných informací o zjišťovaných a souvisejících skutečnostech, požadovat na kontrolovaných osobách, aby v určených lhůtách předložily originální doklady, popřípadě tyto doklady úředně ověřené, a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky materiálů, látek nebo výrobků potřebné ke kontrole, pořizovat kopie částí dokladů nebo výpisy z dokladů pro potřebu doložení neplnění nebo nedostatečného plnění povinností zjištěných při výkonu kontroly; v případech hodných zvláštního zřetele, popřípadě nebezpečí hrozícího z prodlení zajišťovat doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů.

Lze konstatovat, že předání osobních údajů pro účel provedení kontroly je možné bez souhlasu subjektu údajů, a to zcela v souladu s § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Zde je stanoveno, že správce osobních údajů může údaje zpracovávat bez souhlasu subjektu údajů, jestliže provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce. Z dikce je zřejmé, že se taková právní povinnost bude týkat povinností stanovených právním předpisem. Takový předpis dokonce ani nemusí přímo formálně stanovovat nebo určovat, že osobní údaje budou zpracovávány. K uplatnění výjimky bude bezpochyby postačovat skutečnost, že bez zpracování osobních údajů by správce nemohl dodržet svou právní povinnost stanovenou právním předpisem. Ostatně zatím jen výjimečně obsahují právní předpisy přímo pravidla zpracování osobních údajů.²

Je nutné upozornit na ustanovení § 11 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o slobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém se uvádí, že informace, které povinný subjekt získal od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.³

² Bartík, V. – Janečková, E.: Zákon o ochraně osobních údajů s komentářem, ANAG, Olomouc 2010, s. 87.

³ Janečková, E.: Poskytování osobních údajů při kontrole inspektorátu práce. In: Práce a mzda 1/2014.

Obavy z porušení mlčenlivosti nebo jiné povinnosti chránící získané údaje nezabavují kontrolovaný subjekt povinnosti poskytnout požadované informace a dokumenty v souladu s oprávněními, která kontrolním pracovníkům dává zákon. Povinnost mlčenlivosti je v zákoně o ochraně osobních údajů stanovena v § 15 a vztahuje se i na kontrolní pracovníky. Právní předpisy obvykle přiznávají výše zmíněným osobám široká oprávnění v oblasti přístupu k údajům, informacím i dokumentům kontrolovaného subjektu. Toto oprávnění však bývá limitováno povinností mlčenlivosti stanovenou zvláštními zákony. I v případě, že by takováto povinnost podle zvláštního zákona neexistovala, bude platit povinnost mlčenlivosti podle § 15 zákona o ochraně osobních údajů. Tuto mlčenlivost je třeba např. pro účely kontroly chápat tak, že kontrolní pracovníci jsou oprávněni pořídit potřebný počet kopií podkladů, na základě kterých budou činit závěry z kontroly a dokládat zjištěné skutečnosti, nicméně ji nelze chápat tak, že takových kopií dokumentů obsahujících osobní údaje si vyrobí nekontrolované množství a budou s nimi nakládat podle vlastního uvážení např. tím, že je předají či zpřístupní osobám neúčastným na samotném kontrolním procesu a mimo kontrolní protokol nebo kontrolní zprávu.

Ustanovení § 15 zákona o ochraně osobních údajů stanoví všem vyjmenovaným osobám povinnost zachovávat mlčenlivost nejen o osobních údajích, ale také o bezpečnostních opatřeních, jejichž zveřejnění by ohrozilo zabezpečení osobních údajů. Dále je stanoveno, že povinnost mlčenlivosti trvá i po skončení zaměstnání nebo příslušných prací. I tato povinnost, obdobně jako povinnosti podle ustanovení § 13 zákona o ochraně osobních údajů, není nijak časově ohraničena. Tímto ustanovením je chráněn i správce nebo zpracovatel. Je totiž i v zájmu správců a zpracovatelů, zejména s ohledem na jim uložené povinnosti v § 13, aby informace o tom, jakým způsobem mají osobní údaje zabezpečeny proti jejich zneužití, nebylo možné například zveřejňovat.⁴

Není proto třeba mít obavy, že poskytnutím požadovaných dokladů a s nimi i osobních údajů kontrolním orgánům dojde automaticky k porušení zákona o ochraně osobních údajů. Při dodržování právních předpisů v průběhu kontroly nejen výše zmíněných zákonů, ale i předpisů hmotněprávních, upravujících oprávnění ke kontrole, se nedá vyvozovat, že dochází k porušování zákona o ochraně osobních údajů. K tomu by mohlo dojít v případě, že by kontrolní orgány osobní údaje dále zpracovávaly v rozporu s účelem (kontrola), pro který jim byly poskytnuty.⁵

⁴ Tamtéž, s. 167 a násl.

⁵ www.uoou.cz, Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 5/2006, „Poskytování osobních údajů při kontrolní činnosti“.

1.2.2 Žádost o upuštění od potrestání a majetkové poměry

V průběhu správního řízení, které obvykle navazuje na řízení kontrolní, se často objevují žádosti účastníků řízení o upuštění od potrestání. Nezřídka kdy argumentují tím, že se jedná o první porušení a uložení pokuty není zapotřebí, neboť k nápravě stačilo projednání. Dalším argumentem bývá, že k porušení zákona sice došlo, nicméně bylo bagatelní a již došlo k nápravě vadného stavu. Tomu je třeba uvést, že zákon o inspekci práce zajišťuje ochranu pracovních vztahů a pracovních podmínek. Dojde-li k porušení stanovených povinností a naplnění skutkové podstaty správního deliktu, nijak neumožňuje upustit od potrestání a tak zhojit to, že právo bylo porušeno. Úprava vychází z toho, že sankce musí působit preventivně, ale tento účinek by byl úplně popřen, pokud by povinnost zaplatit uloženou sankci zanikla poté, co účastník řízení napraví důsledky svého závadného jednání. Náprava protiprávního stavu nemůže úplně zhojit to, že právo bylo porušeno. Za této situace by mohlo docházet k opakovanému porušování povinnosti, aniž by byl delikvent motivován k nepřetržitému chování v souladu s právem a docházelo by tak k negaci represivní funkce pokuty: věděl by totiž, že pokud bude jeho protiprávní jednání odhaleno, případná finanční újma vyvolaná zaplacením pokuty bude rychle zhojena, jakmile se delikvent rozhodne opět respektovat právní pravidla. Taková konstrukce je ovšem absurdní a zcela neguje i represivní funkci pokuty, která je další její důležitou složkou. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006 sp. zn. 1Afs 50/2005). Přijetí opatření vedoucích k nápravě závadného stavu tak je třeba posoudit jako polehčující okolnost při stanovování výše pokuty, nemůže se však jednat o skutečnost, která by měla uložení pokuty zamezit.

Účastníci řízení také upozorňují na to, že zákon o inspekci stanoví maximální výši pokuty, kterou lze za spáchání správního deliktu uložit, nikoliv však částku minimální. Navíc doslova uvádí, že pokutu „lze uložit až do výše ... Kč“, což dává správnímu orgánu pouze možnost pokutu uložit, nikoliv povinnost.

Dle účastníka řízení by měly být za pomoci analogie aplikovány § 11 až § 13 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), zejména pro možnost uložení napomenutí a pro možnost upuštění od potrestání. Zákon o inspekci práce dle jejich mínění neobsahuje kompletní úpravu sankcí, neboť neupravuje právě možnost napomenutí či upuštění od uložení sankce.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu 3 Ads 53/2011 – 68 je však třeba zákon o inspekci práce vykládat jinak. Tento zákon totiž obsahuje obrat „lze uložit pokutu až do výše“. Uvedený výraz znamená jednak kompetenci

správního orgánu k určitému jednání a při naplnění zákonných předpokladů daného chování současně také povinnost správního orgánu, že tak učinit musí. Výraz „lze“ se tedy vztahuje nikoli k možnosti uložit či neuložit pokutu za spáchaný správní delikt, ale toliko k možnosti uložit pokutu do určité výše.

Přestože zákon o inspekci práce neobsahuje trest napomenutí a neumožňuje rovněž od potrestání upustit, obsahuje ucelenou úpravu správních deliktů na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek a analogii práva nebo zákona lze v oblasti správního trestání použít jen v omezeném rozsahu a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pokutu je nutno uložit, že pouhé projednání záležitosti nepostačuje, resp. že pouhé projednání zákon o inspekci práce inspektorátu vůbec neumožňuje.

Z přehledu relevantních ustanovení je zřejmé jednak to, že odpovědnost za spáchání správních deliktů, je odpovědností objektivní: zavinění jakožto subjektivní vztah delikventa k porušení právní povinnosti se nevyžaduje. Jednak je patrné, že sankcionováno je pouhé porušení povinnosti; delikty jsou tedy delikty ohrožovacími a znakem jejich skutkové podstaty není účinek protiprávního jednání v podobě škodlivého následku.

Zákoník práce, ani zákon o inspekci práce spáchání správního deliktu neváže na vznik konkrétních škodlivých následků. Ke spáchání dojde již porušením předmětného ustanovení. Není tedy třeba čekat na to, až se projeví konkrétní důsledky v rámci fungování rodiny nebo na zdraví zaměstnance.

Účastníci řízení také často namítají nedostatečně zjištěné majetkové poměry a tím uložení pokuty ve výši jim neodpovídající. Argumentují tím, že pokuta představuje nepřiměřený zásah do jejich podnikatelské činnosti a má likvidační charakter, neboť v jejím důsledku by byla zničena majetková základna pro podnikatelskou činnost a zasaženo do života rodiny, která by se v důsledku této sankce ocitla v hmotné nouzi. Uložená pokuta tedy má za následek takový zásah do majetkových práv, který je nutno v souladu s judikaturou Ústavního soudu považovat za porušení čl. 1 a čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Z usnesení Nejvyššího správního soudu 1 As 9/2008 – 133 vyplývá, že v některých případech nelze od osobních a majetkových poměrů pachatele jiného správního deliktu zcela odhlédnout i přesto, že příslušný zákon neřadí osobní a majetkové poměry pachatele mezi taxativně určená kritéria pro výměru pokuty.

Správní orgán musí k osobním a majetkovým poměrům pachatele přihlédnout, aby se vyhnul uložení likvidační pokuty. Likvidační pokutou se

přítom rozumí sankce, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splacení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží.

To samozřejmě neznamená, že by pokuta za jiné správní delikty měla ztratit cokoliv ze své účinnosti. Naopak, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy bude v konkrétních případech záviset na řadě faktorů, v první řadě však na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě vždy zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního jednání v konkrétním případě.

V rámci úvah o odpovídající intenzitě sankce by tedy měl správní orgán přihlédnout v nezbytném rozsahu také k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to v případech, kdy takový požadavek vyplývá ze zákona nebo z ústavního pořádku. Přitom ovšem nemusí nutně postupovat za použití až matematicky přesné metody.

Správní orgán by měl přitom hodnotit osobní a majetkové poměry pachatele správního deliktu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu.

Výše uvedené závěry platí v první řadě pro ukládání pokut za jiné správní delikty podnikajícím fyzickým osobám. Zároveň je ovšem třeba brát v úvahu i to, že na rozdíl od přestupků i trestných činů se mohou jiných správních deliktů dopustit a z velké části se také dopouštějí právnické osoby. Přitom je zřejmé, že pojem osobní a majetkové poměry bude mít u právnických osob, jakožto subjektů konstruovaných na základě právní fikce, poněkud odlišný význam, než je tomu u fyzických osob.

Velmi podstatnou otázkou je také to, jakým způsobem bude správní orgán v případě potřeby osobní a majetkové poměry pachatele v řízení o jiném správním deliktu zjišťovat. V souladu s § 50 odst. 1 správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) si správní orgán může vyžádat pro své rozhodnutí podklady od jiných správních orgánů či orgánů veřejné moci. Je ovšem třeba připustit, že snad s výjimkou údajů o nemovitém majetku, které jsou dostupné z katastru nemovitostí, nemohou příslušné orgány poskytnout žádné údaje, které by vypovídaly o majetkových poměrech pachatele jiného správního deliktu bez jeho souhlasu.

Správní orgán jistě může použít oprávnění i vůči samotnému účastníkovi řízení o správním deliktu. Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost, např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostačnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení).

Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu.

Lze tedy uzavřít, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. V těchto případech správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.

Jinak řečeno, pokud účastník řízení nereaguje výzvu k doložení majetkových poměrů, inspektorát musí vycházet z veřejně dostupných informací. Pro účely určení výše ukládané sankce není třeba prokázat majetkové poměry pachatele nade vše pochybnost a postačí, pokud si správní orgán utvoří obecnější představu.

Jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, aby pokuta za jiný správní delikt naplnila svůj účel z hlediska individuální i generální prevence, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Odpovídající intenzita majetkové újmy v první řadě závisí na závažnosti spáchaného deliktu. Ta v sobě zahrnuje jak typovou závažnost, kterou zákonodárce vyjádřil již rozpětím zákonné sazby pro uložení pokuty, tak individuální závažnost protiprávního

jednání, která byla v konkrétním případě hodnocena zejména rozsahem a následky protiprávního jednání účastníka správního řízení.

Skutečnost, že účastník řízení má hospodářské problémy, nemůže vést k závěru, že jej nelze sankcionovat za porušování právních předpisů.