



PŘÍTOMNOST TŘETÍCH OSOB V RÁMCI KONTROL PROVÁDĚNÝCH INSPEKTORÁTEM PRÁCE

Mgr. Michal Vrajík, *samostatný advokát*

JUDr. Radim Marada, *advokátní koncipient*

S kontrolami prováděnými zejména oblastními inspektoráty práce v oblasti pracovněprávních vztahů se může setkat **každý zaměstnavatel či případně osoba, v jejichž prostorách se zdržují zaměstnanci jiného zaměstnavatele** (např. dodavatelé služeb či zhotovitelé díla v rámci „outsourcingu“). Pro zjednodušení a zpřehlednění obsahu tohoto článku bude-me na tyto osoby nadále jednotně odkazovat jako na zaměstnavatele.

Kontroly představují tradiční institut, jehož prostřednictvím inspektoři zjišťují, zda zaměstnavatel **dodržuje své povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů**. Jde o širokou plejádu záležitostí, od odměňování přes povinnosti na úseku pracovní doby až po otázky související s bezpečností a ochranou zdraví při práci či s nelegálním zaměstnáváním. Respektování těchto povinností je s ohledem na dopady do života zaměstnanců **veřejným zájmem**, a proto jsou příslušné orgány státní správy vybaveny širokými pravomocemi k tomu, aby mohly zjistit, zda zaměstnavatel těmto povinnostem dostává – což je právě základním účelem kontrol.

Kontrolu u zaměstnavatele zpravidla provádí **pověřené osoby (zaměstnanci) oblastního inspektorátu práce** příslušného podle místa, kde je kontrola prováděna. Základní právní rámec kontrol (práva a povinnosti zúčastněných, obrana zaměstnavatele v rámci kontroly apod.) je stanoven zejména zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), a zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekcii práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekcii práce“), s tím, že **podle dalších okolností a předmětu kontroly** mohou další speciální pravidla vyplývat i z dalších navazujících právních předpisů.

Standardně se tedy jednotlivých kontrolních úkonů¹ **účastní inspektoři** za příslušný inspektorát práce. Právní úprava a soudní praxe nicméně připouští situace, za kterých se **kontroly může účastnit** vedle inspektora **i další osoba**, jejíž přítomnost je poté kontrolovaná osoba (zaměstnavatel) **povinná** při kontrole v zásadě **strpět**.

¹ Srov. zejména § 7 a § 8 kontrolního řádu a § 7 zákona o inspekcii práce, z nichž vyplývají práva inspektora, která využívá k tomu, aby zjistil, zda zaměstnavatel dodržuje své povinnosti v oblasti předmětu kontroly. Příkladem jde o právo vstupovat do prostor zaměstnavatele, požadovat prokázání totožnosti po všech osobách nacházejících se v prostorách zaměstnavatele, provádět měření, pořizovat obrazové a zvukové záznamy apod.

Nemůže se tak ovšem dít svévolně – rozhodovací praxe správních soudů vyzdvihuje, že při kontrolách dochází ve velké míře k zásahu do práv a ostatně i standardního fungování kontrolovaného zaměstnavatele (nebo obecně kontrolovaného subjektu – kontrolní řád nedopadá jen na inspekce práce, ačkoliv právě ty jsou předmětem tohoto článku). To vše za situace, kdy se z velké části případů jedná o kontrolu „preventivní“, při níž nakonec nemusí být ani zjištěno jakékoliv porušení zákona. Z tohoto důvodu je **účast třetích osob na kontrole možná pouze za podmínek** vyplývajících z **právních předpisů** a blíže vyložených **judikaturou správních soudů**. V tomto článku se proto zaměříme právě na aspekt **účasti třetích osob při těchto kontrolách**.

KONTROLA PROVÁDĚNÁ PROSTŘEDNICTVÍM INSTITUTU TZV. PŘIZVANÉ OSOBY

S ohledem na velmi širokou působnost kontrolního řádu (viz § 1 kontrolního řádu) dopadá tento předpis i na kontroly prováděné inspektorátem práce s tím, že zákon o inspekci práce rozvádí náležitosti a průběh kontroly tak, aby zohledňovaly specifickou povahu pracovních vztahů. V rámci kontrol prováděných oblastními inspektoráty práce se tedy uplatní i **§ 6 kontrolního řádu, který umožňuje přizvat k dosažení účelu kontroly přizvanou osobu**. Z logiky věci jde o jinou osobu, než o inspektora. Základní podmínkou pro přizvání třetí osoby je, aby byla **účast této osoby v zájmu dosažení účelu kontroly** (dále také jen „**přizvaná osoba**“).

Přizvané osoby přítom v zásadě **nejsou povinny** v rámci kontroly **automaticky prokazovat**, jaký důvod je opravňuje k přítomnosti při kontrole. Ačkoliv § 6 odst. 2 kontrolního řádu ukládá kontrolnímu orgánu (pro účely tohoto článku inspektorátu práce) povinnost vystavit přizvané osobě **pověření, předložit je** kontrolovanému zaměstnavateli **musí** přizvaná osoba pouze **tehdy, pokud je to o výslovně požádána**² některou osobou účastnící se za zaměstnavatele kontroly.³ Zejména **v případě pochybností je tedy vhodné**, aby si zaměstnavatel od všech osob provádějících kontrolu příslušné doklady vyžádal, a to zejména z důvodu případné **následné obrany** proti neoprávněnému přizvání těchto osob.

Podle § 6 odst. 3 kontrolního řádu poté platí, že **přizvaná osoba má srovnatelná práva i obdobné povinnosti** vůči zaměstnavateli **jako samotní inspektoři**. Přizvané osoby tudíž mohou **provádět jednotlivé kontrolní úkony** (vstupovat do prostor zaměstnavatele, odebírat vzorky, požadovat předložení dokladů apod.) **ve stejném rozsahu jako inspektoři**. Přizvané osoby přítom mohou jednat zcela samostatně – nejde tedy jen o nějaký „doprovod“ inspektora, neboť přizvané osoby jsou v zásadě oprávněny jednotlivé kontrolní úkony, k nimž byly vybaveny pověřením, provést i samostatně, bez souběžné účasti inspektora.⁴

Zákonem a rozhodovací praxí neřešenou otázkou je, **zda přizvané osobě svědčí i práva uvedená v § 7 zákona o inspekci práce**, který oprávnění inspektora proti obecným ustanovením kontrolního řádu do jisté míry **rozšiřuje a přizpůsobuje otázkám pracovních vztahů**. Jde například o oprávnění nařizovat zachování místa úrazového děje ve smyslu § 7 odst. 1 písm. e) zákona o inspekci práce. S ohledem na smysl právní institutu přizvaných osob (který judikatura spatřuje v tom, aby mohly tyto osoby provést kontrolu v případě potřeby i samostatně) se domníváme, že **přizvané osoby mohou vykonávat veškeré úkony uvedené v tomto ustanovení**, neboť jejich postavení je srovnatelné s povinnostmi inspektora, jak plyne z výše citovaného ustanovení kontrolního řádu. Podmínkou i zde samozřejmě je, že byly k provedení těchto úkonů pověřeny inspektorátem práce.

² Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. února 2018, sp. zn. 11 A 169/2017-22.

³ Okruh těchto osob vyplývá z § 7 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

⁴ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2018, sp. zn. 8 As 35/2018-52.

Základní rozdíl mezi inspektorem a přizvanou osobou tedy spočívá **v rozsahu účasti na kontrole**. Zatímco inspektoři se podílejí v zásadě na všech úkonech kontroly od jejího zahájení až po skončení, přizvané osoby jsou **pověřovány k provedení v zásadě jednotlivých úkonů**, a nikoliv celé kontroly⁵ (tj. např. jen k prohlídce místa, k provedení jednoho měření apod.). Tomu by měl přítom odpovídat i **obsah pověření**, kterým by se tyto přizvané osoby měly na základě žádosti kontrolovaného zaměstnavatele prokázat.

Z posledně citovaného rozsudku (týkajícího se kontroly přepravy prostřednictvím taxi-slужby) vyplývá, že tato úvaha není samoučelná: „*Pokud by se přizvané osoby mohly kontroly účastnit pouze v přítomnosti kontrolující osoby, tento zákonný institut by byl nepřipustně zúžen jen na použití znalců, tlumočnicků atd. Přizvané osoby by bez účasti kontrolní osoby nemohly provádět třeba kontrolní nákupy, což je jedna ze stěžejních funkcí, pro které tento institut zákonodárce vložil do kontrolního řádu.*“ Tento závěr by měl z logiky věci dopadat i **na případy ostatních kontrolních úkonů** (např. ohledání místa odborníkem na BOZP, byť tento není inspektorem inspektorátu práce provádějícího kontrolu), protože i v těchto případech je nutné (a směřovala k tomu i vůle zákonodárce), aby mohla přizvaná osoba tento úkon provést **samostatně**.

Tím samozřejmě není vyloučeno (a často tomu tak i v praxi může být), aby **přizvaná osoba byla „doprovodem“ inspektorů** k provedení některého úkonu vyžadujícího **zvláštní odborné znalosti** (může jít např. o situace, kdy v rámci kontroly zaměřené na nelegální zaměstnávání kontrolní orgán zjistí potenciální problém v oblasti nedodržování bezpečnostních norem BOZP, a na tuto část si přizve odborníka na danou oblast, nebo právě o soudem výše uvedené **tlumočníky**, kdy zejména v oblasti nelegálního zaměstnávání jde mnohdy o kontrolu cizinců neovládajících v dostatečném rozsahu český jazyk).

Ačkoliv to z právních předpisů výslovně nevyplývá, **úloha přizvaných osob je stěžejní zejména v době těsně po zahájení kontroly**, během které inspektorát práce zjednodušeně řečeno zjišťuje, co se vlastně stalo (tj. provádí kontrolní měření, vyžaduje předložení dokumentů, ohledává a zajišťuje dokumentaci pracoviště apod.). V dalších fázích kontroly, kdy jde zejména o vyhotovení a doručení protokolu o kontrole, už komunikace zpravidla probíhá mezi kontrolovaným zaměstnavatelem a zaměstnanci inspektorátu práce, kteří protokol vyhotovují.

Postavení přizvaných osob je **dvoustrannou mincí. Oprávnění přizvané osoby se v rámci provádění jednotlivých kontrolních úkonů v zásadě neliší od postavení inspektora**. Z tohoto důvodu jsou na ně kladeny i **obdobně zvýšené povinnosti**, aby byla zaručena zákonnost a nestrannost provedené kontroly. Příkladem lze vyjmenovat **povinnost postupovat při kontrole nezaujatě a věrohodně** a již zmíněnou povinnost na požádání zaměstnavatele předložit pověření o kontrole.⁶

Shrnout do jednoho článku všechny případy, ve kterých je přizvání třetí osoby vhodné k dosažení účelu kontroly, v zásadě není možné, protože jde o **posouzení konkrétních okolností každého případu**. Zákon tedy (podle názoru autorů správně) ponechává toto posouzení na rozhodovací praxi soudů, což se děje zpravidla v případech, kdy jsou cestou správní žaloby napadena rozhodnutí, jež byla vydána na základě vyhotoveného protokolu o kontrole.

Základní úvahou by obecně mělo být, že **by si inspektorát práce neměl prostřednictvím přizvaných osob „zjednodušovat práci“**, neboť **oprávněním kontrolovat zaměstnavatele je nadán především on sám**. Měl by tedy být přítomen nějaký důvod k tomu, proč jen prostřednictvím svých zaměstnanců **nemůže** inspektorát práce **věrohodně zjistit, zda došlo k porušení zákona, což je základním účelem kontroly**. Platí přítom, že inspektorát práce může výběr přizvané osoby přizpůsobit důvodu – zákon jej neomezuje

⁵ Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2018, sp. zn. 10 As 162/2018-30.

⁶ Tyto povinnosti vyplývají z § 10 odst. 1 písm. a) a b) kontrolního řádu a jsou dále rozvedeny příslušnou judikaturou (viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. února 2018, sp. zn. 11 A 169/2017-22).

ani v tom, že by se muselo jednat o úředníka či osobu s pracovním či služebním vztahem k orgánu veřejné moci.

Z rozhodovací praxe soudů lze vyextrahovat některé okruhy případů, kdy je zapojení přízvaných osob nutné pro splnění účelu kontroly. Pro zjednodušení je rozdělujeme na důvody věcné a osobní:

■ **Věcné důvody** spočívají v nutnosti zajištění **specifických odborných znalostí**, kterými inspektoři nedisponují s ohledem na široký věcný záběr kontrol prováděných inspektorátem práce. V judikatuře správních soudů (týkající se kontroly v oblasti pobytových oprávnění) byl např. vyjmenován případ, kdy **kontrolní orgán přizval odborníka v cizinecké oblasti** pro posouzení, zda je účast na jazykové přípravě ke studiu na vysoké škole důvodem pro pobyt cizince na území České republiky.⁷

Podle citovaného rozhodnutí je kontrolní orgán ve výběru přizvané osoby omezen tak, že **nesmí využívat osob, které zjevně nemohou být nápomocny pro dosažení účelu kontroly** (např. pro evidentní nedostatek odborných znalostí). Tímto směrem může být v případě potřeby vedena obrana zaměstnavatele proti kontrole. V oblasti pracovněprávních vztahů lze zmínit kontrolu v oblasti bezpečnosti ochrany a zdraví při práci či jiných odborných otázek, které pro správné pochopení a zákonný kontrolní závěr vyžadují specifickou znalost. Touto znalostí nemusí pracovníci inspektorátu práce disponovat a nejde o žádný nedostatek, který by jim bránil v provedení kontroly. Právě proto mohou při kontrole využít institutu přizvané osoby.

■ **Osobní důvody** oproti tomu nesledují věcné zaměření kontroly, ale to, **kdo kontrolu provádí**. V praxi se mohou vyskytovat situace, kdy by provedení kontroly inspektory samotnými zmařilo účel kontroly z důvodu, že **inspektorát nemá k dispozici zaměstnance, které by už kontrolovaná osoba neznala**. V takovém případě je možné, aby kontrolní orgán použil ke kontrole takových osob, které v kontrolované osobě vyvolají dojem, že se „nic neděje“ – v případě kontroly taxislužby může jít např. o skutečné cizince, kteří v řidiči vyvolají dojem, že jde o zahraniční turisty.⁸

Z další judikatury vyplývá, že **kontrolní pracovník po čase ztrácí svou anonymitu**, neboť **opakuje svou kontrolní činnost** v rámci téže místně a věcně vymezené kontrolní činnosti, a proto může inspektorát v rámci své kontrolní činnosti využívat i jiné osoby než své zaměstnance.⁹

Zejména poslední důvod je **představitelný i v oblasti pracovněprávních vztahů**. Pokud totiž nějaký zaměstnavatel již zná všechny kontrolní pracovníky, může pro něj být **jednodušší mařit účely kontroly** právě tím, že „na první dobrou“ inspektora pozná. Ani v tomto případě se ovšem nejedná o žádný standard, a inspektorát by tedy měl být vždy připraven odůvodnit svou obavu, proč by bez přizvaných osob byl narušen účel kontroly.

V zásadě přitom platí, že **zaměstnavatel není (až na výjimečné případy excesů) oprávněn bránit se žalobou proti kontrole samotné**, pokud došlo „jen“ k porušení výše uvedených zásad použití přizvané osoby. Bude-li ovšem proti zaměstnavateli na podkladě takové kontroly zahájeno správní řízení o přestupku, a v návaznosti na to uložena sankce, může se domáhat zrušení takového rozhodnutí v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.¹⁰ **Takto provedená kontrola může být prohlášena za nezákonnou právě v rámci soudního řízení**, což může vést i ke zrušení příslušného rozhodnutí o přestupku.¹¹

⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. září 2020, sp. zn. 8 As 318/2019-69.

⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. listopadu 2005, sp. zn. 2 Afs 104/2005-81.

⁹ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. dubna 2018, sp. zn. 3 A 177/2017-22.

¹⁰ Viz § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. dubna 2018, sp. zn. 9 A 209/2017-25.

VNITŘNÍ KONTROLA STÁTNÍ SPRÁVY

Jedním z druhů kontroly jsou poté případy, kdy **nadřízený správní orgán kontroluje jemu podřízený správní orgán**, zda postupuje správně a hospodárně – hovoříme zde o vnitřní kontrole státní správy. Na rozdíl od výše uvedeného případu se zde nejedná o případy, kdy kontrolní orgán pozoruje, zkoumá a hodnotí chování samostatného subjektu (pro účely tohoto článku zejména zaměstnavatele), ale **jde o hodnocení fungování „zevnitř“**.

Právními předpisy přitom **není vyloučeno, aby nadřízený orgán vykonával dozor nad tím, jak podřízený orgán vykonává kontrolu vůči dalším osobám**, kdy teoreticky i v tomto případě mohou být kontrole přítomny jiné osoby než inspektoři (zaměstnanci) inspektorátu práce. Kontrolní řád se přitom podle svého § 1 odst. 2 vztahuje právě i na případy kontroly výkonu státní správy.

Pokud je tedy z jakéhokoliv důvodu zahájena vnitřní kontrola státní správy, může být teoreticky pro kontrolní závěr podstatná přítomnost určité osoby i v rámci kontrol prováděných vůči třetím osobám. Taková osoba je zde ovšem zjednodušeně řečeno pouze k tomu, aby hodnotila postup inspektora (vlastně „kontroluje kontrolujícího“). Na rozdíl od výše uvedené skupiny je tedy **vyloučeno, aby vykonávala jakákoliv práva a povinnosti z kontrolního řádu přímo proti kontrolovanému zaměstnavateli**. Výsledkem ovšem může být i rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o tom, že převezme kontrolu a provede ji sám.¹² V takovém případě se logicky dostává do pozice kontrolního orgánu vůči zaměstnavateli, a může dokonce i sám využít přizvaných osob.

V oblasti pracovněprávních vztahů to znamená, že **oblastní inspektoráty a Státní úřad inspekce práce (SÚIP) mohou být pro tyto účely kontrolovány oprávněnou osobou za Ministerstvo práce a sociálních věcí**, jež Státní úřad inspekce práce řídí.¹³ Obdobně SÚIP řídí oblastní inspektoráty práce, a je tedy nadřízeným orgánem ve věci vnitřní státní správy vůči nim.¹⁴ **Přítomnost osob jednajících za tyto orgány státní správy při kontrole je tedy v zásadě možná**, nicméně oprávnění těchto osob vůči kontrolovanému zaměstnavateli je z výše uvedených důvodů omezeno.

PRAKTICKÁ DOPORUČENÍ PŘI PŘÍTOMNOSTI TŘETÍCH OSOB PŘI KONTROLE

Setká-li se kontrolovaný zaměstnavatel s tím, že se při kontrole oblastního inspektorátu práce vyskytují kromě inspektorů i jiné (třetí) osoby, měl by v zásadě požadovat **po každé osobě předložení průkazu a vysvětlení, proč se na daném místě nachází**. Možné je rovněž v těchto případech pořizování obrazového a zvukového záznamu z kontroly samotným zaměstnavatelem, a to zejména z důvodu zamezení tomu, že skutkový děj zachycený v protokolu o kontrole nebude odpovídat skutečnosti. **Případné porušení ustanovení kontrolního řádu je vhodné namítat co nejdříve**, a to ideálně už v rámci provádění kontrolních úkonů.

Jak bylo ovšem uvedeno výše, **možnost zaměstnavatele napadat samotnou kontrolu a její výsledky soudní cestou je omezená**. Porušení kontrolního řádu je samozřejmě důvodem k podání námitek ve smyslu § 13 kontrolního řádu, nicméně podle praktických zkušeností autorů je k těmto námitkám mnohdy přistupováno spíše formálně, a to právě s ohledem na to, že **proti vyřízení námitek již nemá zaměstnavatel s naprostými výjimkami žádné prostředky soudní ochrany**. Jde ovšem o relevantní argumenty, kterými se lze případně bránit v navazujícím přestupkovém či správním řízení.

¹² Srov. § 24 kontrolního řádu, podle kterého může nadřízený orgán podřízenému orgánu kontrolu „odejmout“, přičemž v zásadě není vyloučeno, že toto rozhodnutí učiní právě v návaznosti na výsledek této vnitřní kontroly.

¹³ Viz § 2 odst. 3 zákona o inspekci práce.

¹⁴ Viz § 4 odst. 1 písm. a) zákona o inspekci práce.

Nelze oproti tomu **doporučit aktivně, či dokonce fyzicky třetím osobám** (zejména jde-li o přizvané osoby) **bránit v účasti na kontrole**, ledaže by se jednalo o zcela zjevné případy, kdy daná osoba na místě „nemá co dělat“. I v těchto extrémních případech je nicméně nanejvýš vhodné **postupovat nikoliv svépomocí, ale v součinnosti s příslušnými orgány činnými v trestním řízení** (zejména policií). V případě osob provádějících vnitřní kontrolu státní správy vůči inspektorátu je poté možné těmto osobám **neposkytovat žádnou součinnost** – např. neumožnit klást dotazy zaměstnancům apod., neboť tyto osoby by v zásadě neměly vykonávat žádná práva vůči kontrolovanému zaměstnavateli, jak je již vysvětleno výše.

Obrana proti zásahům státní správy obecně se v zásadě připouští jako **následná**, a nejde-li tedy o zcela svévolné zasahování do fungování zaměstnavatele, **je zpravidla lepší kontroly strpět, vše řádně zaprotokolovat a následně se proti ní dodatečně bránit**. Ostatně u některých kontrol není ani jiný postup možný, protože rozhodovací praxe umožňuje některé kontroly provést „tajně“ a informovat kontrolovanou osobu až po jejich provedení. Zaměstnavatel se tedy o provedené kontrole často dozví až následně.

Autoři článku nicméně důrazně **doporučují každý tento případ konzultovat individuálně s odborníkem na pracovní či správní právo, neboť obecný návod k postupu poskytnout nelze**, a případné neoprávněné bránění kontrole (což se týká i bránění účasti přizvaných osob) představuje přestupek, za který je možné uložit pokutu až do výše **500 000 Kč**.¹⁵

ZÁVĚR

Přítomnost třetí osoby při kontrole tedy není zcela ojedinělým jevem, a každý zaměstnavatel by se tedy měl připravit na to, že mu v rámci kontroly „zaklepe“ na dveře někdo jiný než inspektor. Důvody k tomuto postupu jsou přitom (jak vyplývá z výše uvedeného výkladu) **rozličné, vždy by však měly být právně podloženy**. Je tedy nepřipustné, aby se kontroly účastnily třetí osoby „svévolně“, neboť při nich dochází ke značnému, byť nezbytnému, zásahu do každodenního fungování zaměstnavatele.

¹⁵ Viz § 15 odst. 1 kontrolního řádu.

PRŮZKUM SPOKOJENOSTI

Vážené čtenářky, vážení čtenáři,

vážíme si toho, že se průběžně zapojujete do průzkumu spokojenosti. Vaše názory a připomínky nás zajímají a budeme se je snažit zohledňovat, neboť je pro nás důležité, aby pro vás byl náš časopis užitečným pomocníkem při vaší každodenní práci.

Z respondentů, kteří se průzkumu zúčastnili ve III. čtvrtletí roku 2021, byl vylosován jeden výherce, který získává knihu podle vlastního výběru z produkce nakladatelství ANAG. Tímto výhercem se stala paní **Dagmar Havlíčková z Konice**, které srdečně blahopřejeme.

Pokud jste se do našeho průzkumu dosud nezapojili, neváhejte a krátký dotazník vyplňte. Příště můžete být odměněným šťastlivcem třeba zrovna Vy!

dotaznik.anag.cz/prakticka-personalistika

Redakce