

## **Malé zamyšlení nad některými legislativně-technickými nedokonalostmi právních předpisů vztahujících se k činnosti orgánů inspekce práce**

Činnost právníků působících v orgánech inspekce práce s sebou mnohdy může přinášet rozličné obtíže či výzvy. Právníci se při vedení přestupkových řízení často musejí utkávat s odbornou složitostí a rozsáhlostí jednotlivých případů, s důkazní nouzí či obstrukcemi ze strany obviněných apod. Tímto svým příspěvkem bych však rád upozornil na to, že práce právníků je často znesnadňována i určitými vadami v právních předpisech, jež sice často mají povahu toliko legislativně-technického opomenutí, pro formalizované přestupkové řízení však mohou představovat nezanedbatelnou těžkost.

Abych blíže nastínil, co míním zmíněnými legislativními vadami, popíšu blíže nyní několik konkrétních příkladů. Zároveň s tím se pokusím zamyslet nad tím, co mohlo být příčinou toho, že k danému legislativnímu opomenutí došlo.

Lze v této souvislosti pro začátek zmínit něco méně významného a svým dopadem ne tak závažného. V období od 15. 8. 2017 do 30. 7. 2019 byla v § 5 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) obsažena dvě účinná ustanovení označená shodně jako písm. g). Jedno z nich podávalo legální definici zastřehného zprostředkování zaměstnání, druhé pak legální definici vnitropodnikového převedení. Tato situace vznikla v důsledku dvou vzájemně nekorespondujících novel zákona o zaměstnanosti, konkrétně provedených zákony č. 206/2017 Sb. a č. 222/2017 Sb., když obě tyto novely do § 5 zákona doplnily právě zmíněné ust. písm. g). Toto bylo pravděpodobně zapříčiněno tím, že definice zastřehného zprostředkování zaměstnání byla do novely č. 206/2017 Sb. vložena na základě poslanecké iniciativy, přičemž tedy nedošlo k vzájemné provázanosti s druhou zmíněnou novelou zavádějící institut vnitropodnikového převedení. Výše popsaná nevhodná a zmatečná dualita byla odstraněna až zákonem č. 176/2019 Sb.

Přesuňme nyní naši pozornost dále, a to k otázce správního trestání. S účinností zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“), tedy od 1. 7. 2017, došlo mimo jiné k terminologickému sjednocení a k odstranění dřívější kategorie jiných správních deliktů, jako veřejnoprávních správních deliktů páchaných právníckými osobami, popř. podnikajícími fyzickými osobami.

Za účelem promítnutí těchto koncepčních změn do příslušných zvláštních zákonů obsahujících jednotlivé skutkové podstaty jiných správních deliktů byla schválena souhrnná technická novela č. 183/2017 Sb. Tato novela v drtivé většině příslušných zákonných předpisů sjednotila terminologii a „(jiné) správní delikty“ nahradila „přestupky“; zároveň s tímto také odstranila, popř. patřičným způsobem modifikovala, příslušná speciální ustanovení upravující zejména zánik odpovědnosti, kritéria pro ukládání pokut apod. V podmínkách orgánů inspekce práce byly takto novelizovány zákon o zaměstnanosti, zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů a rovněž i zákon č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Pro činnost orgánů inspekce práce stěžejní zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce,

ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) však takto novelizován nebyl. V důsledku tohoto tak nastala situace, že i když v ostatních příslušných právních předpisech již byly jako delikty právnických osob uvedeny „přestupky“, v zákoně o inspekci práce byly nadále zakotveny „správní delikty“.

Samotné rozřešení toho, jak k otázce ponechání „správních deliktů“ v zákoně o inspekci práce v rámci činnosti orgánů inspekce práce metodicky přistoupit nebyla až zas tak složitá a nepředstavovala závažnou překážku, a to i s ohledem na přechodné ustanovení § 112 odst. 1 přestupkového zákona. Pro jednotlivé právníky přinášela určité těžkosti spíše nutnost věnovat této otázce při vyhotovování jednotlivých rozhodnutí zvýšenou pozornost.

Závažnějším problémem se naproti tomu však stala jiná skutečnost spjatá s tím, že nedošlo ke zmíněné technické novelizaci zákona o inspekci práce. Následkem tohoto bylo totiž v tomto zákoně taktéž ponecháno speciální ustanovení § 36, které ve svém odstavci 2 upravovalo i délky dob, po jejichž uplynutí docházelo k zániku odpovědnosti za spáchaný přestupek (resp. správní delikt). K tomuto následně přistoupila další klíčová událost, a to, že Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 15/19 zrušil větu první přechodného ust. § 112 odst. 2 přestupkového zákona. V důsledku toho, že nebyly provedeny patřičné legislativní úpravy, byly po zmíněném nálezu orgány inspekce práce nuceni čelit závažné otázce, a to, zdali na přestupky, resp. správní delikty, zakotvené v zákoně o inspekci práce vztáhnout obecnou a pozdější úpravu promlčecích dob přestupkového zákona, či úpravu zmíněného ust. § 36 odst. 2 zákona o inspekci práce, ve znění účinné do 29. 7. 2020, která sice byla úpravou speciální a obecně pro obviněné výhodnější, ale jež zároveň byla úpravou dřívější a v zákoně o inspekci práce úpravou evidentně ponechanou jaksi nechtěně.

Lze v uvedených souvislostech zmínit, že v předcházejících odstavcích popsané komplikace byly způsobeny tím, že dané potřebné změny byly zahrnuty do vládního návrhu zákona měnícího zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) a další právní předpisy, mimo jiné právě i zákon o inspekci práce. Jak se ukázalo, navrhované změny zákoníku práce, které byly svou povahou a dopadem velice významné, byly až přespříliš politicky sporné. Projednávání daného návrhu zákona tak ustrnulo v Poslanecké sněmovně ve druhém čtení a daný návrh nebyl nikdy schválen (k tomu srov. sněmovní tisk 903/0, VII. volební období a jeho projednávání). V důsledku tohoto však nebyly přijaty ani shora popsané potřebné úpravy zákona o inspekci práce, jež mají povahu spíše legislativně-technickou a zcela určitě nebyly politicky sporné. K tomuto došlo až následně a legislativní opomenutí bylo napraveno až s účinností zákona č. 285/2020 Sb., jež mimo jiné v zákoně o inspekci práce ode dne 30. 7. 2020 provedl legislativně-technické změny obdobné těm, které byly provedeny v jiných zákonných předpisech již zmíněnou technickou novelou přijatou v souvislosti s přestupkovým zákonem.

Na závěr tohoto mého přehledu bych rád ještě zmínil jeden příklad z doby již dřívější týkající se stanovení spodní hranice pokuty za spáchaní správního deliktu zakotveného v ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce. Příslušné ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v minulosti stanovovalo pro tento správní delikt spodní hranici výměry pokuty ve výši 250 000 Kč. Ústavní soud svým nálezem Pl. ÚS 52/13 ze dne 9. 9. 2014

s účinností od 20. 10. 2014 tuto spodní hranici odstranil, když zrušil ve zmíněném ustanovení slovní spojení: „nejméně však ve výši 250 000 Kč“. Zároveň s tím však v mezidobí i sám zákonodárce dospěl k závěru, že stanovená spodní hranice je neúměrně vysoká. V době vydání zmíněného nálezu byla totiž již platná (nikoliv však účinná, když účinnost byla pro danou část stanovena od 1. 1. 2015) novela č. 136/2014 Sb., která částku „250 000 Kč“ nahrazovala částkou „50 000 Kč“. Samotná tato novela dotčena nálezem Ústavního soudu nebyla, ale její provedení do textu zákona o zaměstnanosti bylo v důsledku zásahu provedeného Ústavním soudem defektní a vyvolávalo otázku, zdali byla spodní hranice pokuty ve výši 50 000 Kč zakotvena či nikoliv, přičemž z doslovné tehdy účinné dikce předmětného novelizovaného ustanovení zákona o zaměstnanosti vyplývalo, že spíše nikoliv. Problém byl vyřešen až s jednou z dalších novel, konkrétně novelou provedenou zákonem č. 203/2015, jež v dané části nabyla účinnosti 1. 10. 2015 a která do předmětného ustanovení doplnila slovní spojení: „ , nejméně však ve výši“.

Když jsem se zamýšlel a rozebíral shora popsané problematiky, nedalo mi to, abych nezapřemýšlel nad tím, jestli tyto měly nějaké konkrétní příčiny, a zdali by se jim nebylo možno nějakým způsobem do budoucna vyvarovat. Chtěl bych v této souvislosti zdůraznit, že činnosti legislativců si hluboce vážím. Jsem si vědom, že jejich práce není vůbec jednoduchá a že je složité ohlídat všechny potencionálně problematické aspekty. Navíc, jak známo zákonodárnou iniciativu nemá v České republice jenom vláda, ale rovněž i Senát, zastupitelstva krajů a hlavního města Prahy a skupiny poslanců či i každý jednotliví poslanec; nadto každý legislativní návrh, byť i kvalitně zpracovaný, může být předmětem návrhů pozměňovacích.

Obecně se domnívám, že by při vytváření jednotlivých právních předpisů měla být dodržována určitá obecná pravidla pro jejich tvorbu, jež jsou v podmínkách České republiky určitým způsobem normována legislativními pravidly vlády. Bylo by samozřejmě vhodné, aby toto nebylo uplatňováno jenom u vládních, ale i ostatních, zejména poslaneckých návrhů, a návrhů pozměňovacích. Konkrétně v souvislosti se shora popsanými případy mě pak napadají dvě taková malá doporučení. Za prvé je dle mého názoru potřebné sledovat vzájemnou souvztažnost při schvalování jednotlivých souběžných novel určitého zákona, a to zejména v případech, pokud je podán pozměňovací návrh k novele. Za druhé se dle mého mínění může v řadě případů jevit jako nevhodné v rámci jedné novely spojovat potřebné a nezbytně nutné úpravy s úpravami potencionálně politicky spornými, v důsledku čehož může hrozit, že nedojde ke schválení celé novely, popř. k jeho podstatnému zdržení.

V rámci tohoto mého krátkého zamyšlení jsem se problematikou doposud zabýval výlučně v kontextu orgánů inspekce práce, zejména v rámci činnosti právních oddělení. Závěrem bych však rád poukázal na to, že není vhodné tuto problematiku podceňovat ani v obecných souvislostech. Je nutné si totiž uvědomit, že legislativně-technická opomenutí mohou mít dopad i mnohem širší, když můžou vyvolávat nejasnosti i u široké veřejnosti, v případě pracovního práva zejména u zaměstnavatelů a zaměstnanců jako primárních adresátů příslušných norem. Zatímco právníci působící v orgánech inspekce práce si s případnými nesnázemi vždy nějak poradí, resp. si musí poradit – ostatně řešení právních problémů je jejich každodenním

chlebem – tak široká veřejnost potřebné zkušenosti a znalosti nemá a tato opomenutí ji tak mohou zmást a znejistit.

Na úplný závěr si dovoluji ještě zmínit namátkou právě jeden příklad takového legislativně-technického opomenutí, které dle mého názoru mohlo mít dopad i na širší veřejnost. Až dne 30. 7. 2020 s účinností novely č. 285/2020 Sb., byl textuálně ze zákoníku práce vypuštěn institut další dohodnuté práce přesčas ve zdravotnictví (k tomu srov. § 93a a 96 odst. 1 písm. a) bod 3. zákoníku práce, ve znění účinném do 29. 7. 2020), a to ačkoli tento institut byl již od 1. 1. 2014 zcela obsoletní. V daném případě totiž došlo k nestandardnímu, a ne příliš vhodnému legislativnímu postupu. V příslušné novele zákoníku práce č. 294/2008 Sb., kterou byl tento institut s účinností od 1. 10. 2008 do zákoníku práce vložen, bylo v přechodném ustanovení čl. II totiž stanoveno, že „*Další dohodnutá práce přesčas ve zdravotnictví podle čl. I bodu 1 může být vykonávána pouze v období ode dne účinnosti tohoto zákona do 31. prosince 2013.*“. Byť dle citovaného ustanovení byl již od 1. 1. 2014 zmíněný institut neaplikovatelný, jeho obsoletní a pro adresáty potencionálně matoucí úprava v zákoníku práce zůstala až do 29. 7. 2020.

*Mgr. Dalibor Válek*  
*vedoucí právního oddělení*  
*Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu*