

V Praze dne 25.4.2012

Podnět Veřejnému ochránci práv ve věci:

**Metodického pokynu generálního inspektora SÚIP č. 01/2012 ze dne 31.3.2012**

Stěžovatel:

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Podnět směřuje proti:

**Státní úřad inspekce práce  
Ministerstvo práce a sociálních věcí**

Přílohy (kopie):

- Metodický pokyn generálního inspektora SÚIP č. 01/2012 ze dne 31.3.2012
- Tisková zpráva MPSV ze dne 3.4.2012 o „bezpodmínečné povinnosti právnické nebo fyzické osoby mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu“
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES

## POSTUP SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ – SÚIP A MPSV:

Dne 31.3.2012 **Státní úřad inspekce práce** (dále jen „SÚIP“) formou **Metodického pokynu generálního inspektora SÚIP č. 01/2012** (dále jen „metodický pokyn“) vydal závazné metodické stanovisko k plnění povinnosti zaměstnavatele **podle § 136 zákona** č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „ZoZ“).

V návaznosti na zmíněný metodický pokyn č.01/2012 vydalo **MPSV** dne 3.4.2012 **tiskovou zprávu**, nazvanou „Bezpodmínečná povinnost právnické nebo fyzické osoby mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu“.

Zjednoduším-li to, **co je v obou dokumentech vyjádřeno**, a tak, jak je to i mediálně prezentováno, vyplývá z toho pro zaměstnavatele následující:

S odkazem na § 136 ZoZ musí zaměstnavatel inspektorovi práce v průběhu kontroly, což znamená okamžitě a (zásadně) v listinné podobě, předložit pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti (provedení práce) svých zaměstnanců, přičemž, a to je **zásadní**, pokud tak zaměstnavatel neučiní, musí inspektor práce tuto skutečnost, tedy **nepředložení dokumentů** zaměstnavatelem **zaznamenat** v protokolu o výsledku kontroly jako **výkon nelegální práce**. Toto hodnocení **nemůže** být **změněno ani dodatečným předložením** dokladů.

Citace (metodický pokyn): „Nepředložení dokumentů zaměstnavatelem přímo v průběhu kontroly na daném pracovišti je inspektor povinen zaznamenat do protokolu o výsledku kontroly jako výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Dodatečné předložení dokladů uvedených v § 136 zákona o zaměstnanosti nemá vliv na hodnocení uvedené v předchozí větě“.

Tento postup pak MPSV ve své tiskové zprávě odůvodňovalo následovně, cit.:

„Nepřípustná je pro mne praxe, kdy se doklady mohou kontrole předávat zpětně, někdy i s prodlevou dnů či týdnů ...vysvětluje Jaromír Drábek .... Metodický pokyn je vydán mj. proto, aby v této zásadní věci všichni kontrolori – inspektoři a pověřené úřední osoby v následném správním řízení postupovali jednotně. „Správní úřady a jejich zaměstnanci nejsou povolány k tomu, aby příslušná ustanovení zákona o zaměstnanosti aplikovali způsobem, který je olivněn jejich postoji, aby hledali nebo realizovali odlišná výkladová stanoviska“, vysvětluje ministr. Důsledky tohoto postoje, tedy **uložení sankce** za správní delikt (podle § 140 odst.1 písm.c) zákona o zaměstnanosti) v minimální výši 250 tisíc Kč je **plně v souladu se záměrem zákonodárce**“.

Tím záměrem zákonodárce má být § 136 zákona o zaměstnanosti, ohledně kterého byl metodický pokyn vydán.

## PROČ POVAŽUJI POSTUP SÚIP ZA NEZÁKONNÝ?

**Umožnění výkonu nelegální práce** je zákonem o zaměstnanosti **velmi tvrdě sankcionováno**: pokud se fyzická osoba dopustí přestupku dle § 139 ZoZ tím, že umožní výkon nelegální práce, hrozí jí pokuta ve výši do 5 milionů Kč (§ 139 odst.3 písm.e) ZoZ, pokud se stejného správního deliktu dopustí **právnícká osoba**, hrozí jí za **umožnění výkonu nelegální práce** pokuta do výše 10 milionů Kč, **nejméně však ve výši 250 tisíc Kč** (§ 140 odst.3 písm.f) ZoZ).

Pokud zákon určité chování tvrdě trestá vysokou pokutou, musí toto jednání vykazovat určitou výši společenské nebezpečnosti, a to i v rámci správních deliktů (přestupků) a sankce za takové porušení musí být jasně daná.

MPSV a SÚIP vytáhly mediálně do boje proti tzv. švarcsystému a nelegální práci. V rámci „hledání“ nelegální práce však nelze zneužívat zákon k tomu, aby byl vykládán zcela odlišně od jeho účelu, tak jak je to učiněno v předmětném metodickém pokynu SÚIP.

Porušení § 136 ZoZ, tedy **nepředložení dokumentů** zaměstnavatelem **nemůže být chápáno** jako **výkon nelegální práce s možností tvrdého sankčního postihu** ze strany kontrolních orgánů. Takový výklad považuji za **účelové zneužití právní úpravy**.

Tím, že jednotliví inspektoři jsou, na základě citovaného metodického pokynu, vyzýváni k nezákonnému postupu, dle kterého musí být nepředložení dokumentů zaměstnavatelem přímo v průběhu kontroly na daném pracovišti, bráno jako výkon nelegální práce, může v praxi vést až k **nepřípustným zásahům do práv** kontrolovaných subjektů, neboť **§ 136 ZoZ byl přijat za zcela jiným účelem** (viz. níže).

## STANOVISKO STĚŽOVATELE:

Na základě výše uvedeného metodického pokynu SÚIP a tiskové zprávy MPSV se na mě začali obracet podnikatelé, především obchodní společnosti a agentury práce, jak je možné, že přijetí tak „zásadního“ paragrafu 136 zákona o zaměstnanosti nebylo MPSV „avizováno“ předem, v médiích začala vznikat panika, dle které například Lidové noviny na svých webových stránkách zveřejnily, že „pracovní smlouvu musíte mít u sebe, jinak riskujete pokutu“, agentury práce začaly řešit, jakým způsobem mají technicky uskladňovat a chránit kopie pracovních smluv, pokynů k výkonu práce a ostatních dokumentů, když jim uživatelé za tímto účelem odmítají přidělovat místnosti neboť to přináší další finanční náklady, podnikatelé se ptali, proč by měli být sankcionováni za nepředložení dokladů v případě, kdy jak zaměstnavatel tak zaměstnanec potvrdí, že jsou v pracovněprávním vztahu, od určitého data, což si mohou inspektoři ověřit u místní OSSZ, apod., zkrátka, jak je možné, že porušení takové „zanedbatelné“ povinnosti by mělo být v praxi pokutováno tak tvrdou sankcí (minimálně 250 tisíc v případě právnické osoby).

Podstatou výše uvedeného metodického pokynu je stanovisko SÚIP, že dle § 136 ZoZ musí jakýkoliv zaměstnavatel v průběhu prováděné kontroly předložit inspektorům práce doklady, které prokazují existenci pracovněprávního vztahu jeho zaměstnanců. Doklady, které mají prokazovat existenci pracovněprávního vztahu zaměstnance k zaměstnavateli:

- se přitom týkají všech zaměstnanců zaměstnavatele (bez ohledu, zda se jedná o cizince či občany EU, tedy i občany ČR),
- musí být prokázány „okamžitě“, na daném pracovišti, povinnost dle § 136 ZoZ nelze splnit dodatečným předložením dokladů,
- musí být zásadně v listinné podobě (výjimky se týkají pouze případů, kdy má zaměstnavatel více pracovišť s malým počtem zaměstnanců nebo to vyžaduje zvláštní povaha jeho činnosti, kde je možnost předložení dokladů v elektronické podobě),
- za doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu se považují na prvním místě pracovní smlouvy či dohody o provedení práce či pracovní činnosti.

Nepředložení dokumentů zaměstnavatelem přímo v průběhu kontroly na daném pracovišti, je inspektor povinen zaznamenat do protokolu o výsledku kontroly jako výkon nelegální práce podle § 5 písm.e) ZoZ. Dodatečné předložení dokladů uvedených v § 136 ZoZ nemá vliv na hodnocení uvedené v předchozí větě.

Stanovisko SÚIP: „**S ohledem na závažnost porušení ust. § 136** zákona o zaměstnanosti včetně možného uložení pokuty v následném správním řízení dle § 139 a § 140 zákona o zaměstnanosti **je nepředložení kopie dokladů výše uvedenými způsoby** považováno za porušení povinnosti uložené zákonem a **případnou nesoučinnost** kontrolované osoby je nutno považovat **za účelovou**“.

### § 136 zákona o zaměstnanosti

“Právnická nebo fyzická osoba je povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu a dokladů, které je povinna uchovávat podle § 102 odst.3.”

### § 102 odst.3 zákona o zaměstnanosti

„Zaměstnavatel je povinen uchovávat kopie dokladů prokazujících oprávněnost pobytu 3) cizince na území České republiky, a to po dobu trvání zaměstnání a dobu 3 let od skončení zaměstnávání tohoto cizince“.

Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prohlásil, že **při výkladu a aplikaci právních předpisů nelze pomíjet jejich účel a smysl**, který není možné hledat jen ve slovech a větách toho kterého předpisu, ve kterém je třeba vždy nalézat i principy uznávané demokratickými právními státy..

Při výkladu zákona tedy **správní orgán musí vzít v úvahu smysl a účel zákona a motiv, který vedl zákonodárce k jeho vydání**. Výklad zákona nemůže vést k nepřipustným zásahům do práv jiných osob.

## **Historie přijetí § 136 zákona o zaměstnanosti**

§ 136 byl do zákona o zaměstnanosti vložen **zákonem č. 1/2012**:

Sněmovní tisk [444](#)

Novela z. o zaměstnanosti - EU

○ **POSLANECKÁ SNĚMOVNA**

- Vláda **předložila** sněmovně návrh zákona 11. 8. 2011.  
Zástupce navrhovatele: ministr práce a soc. věcí.  
Návrh zákona rozeslán poslancům jako tisk [444/0](#) dne 16. 8. 2011.

**Navrhovatel navrhl sněmovně projednávání návrhu zákona tak, aby sněmovna s ním mohla vyslovit souhlas již v prvním čtení (§ 90 odstavec 2 zákona č. 90/1995 Sb, o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů).**

- **Organizační výbor** projednání návrhu zákona **doporučil** 18. 8. 2011 (usnesení č. [154](#)). Určil zpravodaje: **Mgr. Dana Váhalová** a navrhl přikázat k projednání výborům: **Výbor pro sociální politiku**

---

• **1. Čtení**

Návrh **projednán** v obecné rozpravě [1. 9. 2011](#) na 22. schůzi.

Sněmovna **nesouhlasila** s projednáváním tak, aby mohla s návrhem zákona vyslovit souhlas již v prvním čtení.

- **1. Čtení** proběhlo [1. 9. 2011](#) na 22. schůzi. Návrh zákona **přikázán k projednání** výborům (usnesení č. [656](#)).

- 
- **Výbor pro sociální politiku** projednal návrh zákona a vydal [9. 9. 2011](#) **usnesení** doručené poslancům jako tisk [444/1](#) (*doporučuje schválit*).

---

• **2. Čtení**

Návrh zákona **prošel** obecnou rozpravou [21. 9. 2011](#) na 23. schůzi.

Návrh zákona **prošel** podrobnou rozpravou [21. 9. 2011](#) na 23. schůzi.

Lhůta pro zahájení třetího čtení byla **změněna** na 48 hodin po doručení pozměňovacích, popřípadě jiných návrhů poslancům (usnesení č. [715](#)).

- 
- **3. Čtení** proběhlo [9. 11. 2011](#) na 30. schůzi. Návrh zákona **schválen** (hlasování č. [50](#), usnesení č. [838](#)).

---

○ **SENÁT**

- Poslanecká sněmovna **postoupila** dne [18. 11. 2011](#) návrh zákona Senátu jako tisk [230/0](#).  
Organizační výbor dne [22. 11. 2011](#) **stanovil** garančním výborem Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku (MUDr. Zdeněk Schwarz) a **přikázal** tisk k projednání: Ústavně-právní výbor (Mgr. Miroslav Nenutil).

- 
- **Ústavně-právní výbor** projednal návrh dne [30. 11. 2011](#) a přijal usnesení č. [145](#), které bylo rozdáno jako tisk [230/2](#) (*schvaluje*).

- **Výbor pro zdravotnictví a sociální politiku** projednal návrh dne [7. 12. 2011](#) a přijal usnesení č. [50](#), které bylo rozdáno jako tisk [230/1](#) (*schvaluje*).

---

Návrh **projednán** dne [9. 12. 2011](#) na 14. schůzi Senátu.

Senát návrh **schválil** (usnesení č. [452](#)).

---

○ **PREZIDENT**

- Zákon **doručen** prezidentovi k podepsání [13. 12. 2011](#).  
Prezident zákon **podepsal** [20. 12. 2011](#).

- 
- Schválený zákon **doručen** k podpisu premiérovi [27. 12. 2011](#).
  - Zákon **vyhlášen** [5. 1. 2012](#) ve Sbírce zákonů v částce 1 pod číslem [1/2012](#) Sb

## Jak novelu zákona odůvodňoval její předkladatel – ministr práce J.Drábek?

Ministr práce už při předložení zákona navrhl, aby návrh zákona byl projednán již při prvním čtení (jednodušší procedura).

1. čtení - obecná rozprava 1.9.2011:

[„Ministr práce a sociálních věcí ČR Jaromír Drábek](#)

Děkuji za slovo, paní místopředsedkyně. Vážené kolegyně, vážení kolegové, dovoluji, abych uvedl návrh zákona, který se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, a další související zákony. **Tento návrh je čistě transpoziční.** Je třeba transponovat do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2009/59/ES z 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků **třetích zemí.**

V návrhu zákona se vymezují základní pojmy související s transpozicí uvedené směrnice, vymezuje se nový druh nelegální práce a zakotvuje se povinnost právnických a fyzických osob uhradit cizincům bez platného povolení k pobytu na území ČR dlužnou odměnu za vykonanou práci. Stanovuje se i domněnka trvání smluvního vztahu mezi těmito subjekty v délce tří měsíců, pokud není možné prokázat délku trvání pracovního vztahu, a výše odměny rovnající se základní měsíční sazbě minimální mzdy za každý měsíc trvání.

Stanovuje se také pokuta, která bude zaměstnavateli uložena v případě umožnění výkonu nelegální práce cizinci bez platného oprávnění k pobytu, a také se předpokládá možnost úhrady finančních částek dodavatelem, kterému zaměstnavatel poskytl plnění, v rámci něhož umožnil cizinci bez platného oprávnění k pobytu na území ČR výkon práce.

V návrhu zákona se též vymezuje nový druh správního deliktu a přestupku a zavádí se povinnost Ministerstva práce a sociálních věcí vést evidenci právnických a fyzických osob, kterým byla pravomocně uložena pokuta za tento druh nelegální práce. Též se stanovuje povinnost poskytovat údaje z této evidence orgánům rozhodujícím o poskytování veřejné výhody, podpory, dotace, příspěvku nebo zadávajícím veřejné zakázky.

Realizace návrhu předpokládá legislativně technickou novelizaci několika dalších zákonů, a to zákona o veřejném zdravotním pojištění, zákona o veřejných zakázkách a zákona o nemocenském pojištění.

Účinnost předpokládaného návrhu je dnem vyhlášení, a to z jednoduchého důvodu, že termín pro transpozici směrnice byl 20. červenec letošního roku.

**Vzhledem k tomu, že je to opravdu čistě transpoziční směrnice, neobsahuje nic kromě transpozice dotyčné směrnice, proto jsem také původně navrhl projednávání podle § 90 odst. 2 jednacího řádu Poslanecké sněmovny.** Protože bohužel z mně ne úplně pochopitelných důvodů, vzhledem k tomu, že se jedná o čistou transpozici, tento postup byl vetován, prosím o shovívavost v této věci a navrhuji v obecné rozpravě zkrácení lhůty na projednávání ve výboru na deset dnů. V případě, že by z nějakých důvodů lhůta byla nepřijatelná, navrhuji i druhou alternativu, a to zkrácení lhůty na projednání třicet dnů.

Děkuji za pozornost“

Dále z obecné rozpravy vyloučeno:

[Poslankyně Dana Váhalová:](#) Děkuji za slovo. Dámy a pánové, dobré odpoledne.

Jedná se o transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků **třetích zemí.** Obsahem této směrnice je zákaz zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí s cílem efektivně čelit **nedovolenému přistěhovalectví.**

Směrnice stanovuje sankce a opatření vůči zaměstnavatelům, kteří tento zákon porušují. Dle navrhované novely zákona o zaměstnanosti fyzické nebo právnické osobě hrozí za umožnění výkonu nelegální práce pokuta až do výše pěti milionů korun.

Směrnice dále upravuje povinnosti zaměstnavatelů uhradit neoprávněně pobývajícím příslušníkům třetích zemí dlužné odměny z nelegální práce, dále částku rovnající se daním a příspěvkům na sociální

zabezpečení, které by zaměstnavatel zaplatil v případě oprávněného zaměstnání státního příslušníka třetí země, včetně penále za prodlení a odpovídajících správních pokut.

Právnícké nebo fyzické osoby, které umožnily výkon nelegální práce, budou vyloučeny z nároků na veškeré nebo některé veřejné výhody, dotace, příspěvky a podpory a zajistí se jejich navrácení, pokud již byly poskytnuty. Budou také vyloučeni z účasti na veřejných zakázkách.

Pro kontrolu neoprávněného zaměstnávání je zaměstnavatel povinen uchovávat kopie dokladů prokazujících oprávněnost pobytu cizince na území ČR po dobu trvání zaměstnání a dobu tří let od skončení zaměstnání tohoto cizince.

Tato novela zákona o zaměstnanosti zvýší nároky i na státní správu, zejména na úřady práce. Zaměstnavatelé budou povinni o zaměstnávání cizince informovat příslušnou krajskou pobočku úřadu práce, která bude také zajišťovat vedení evidence a evidenci fyzických a právníckých osob, kterým byla pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce.

Podle článku 17 příslušné směrnice je uvedeno, že členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 20. července 2011 a neprodleně o nich uvědomí Komisi.

Po otevření obecné rozpravy bych se ráda přihlásila s dotazem na předkladatele. Děkuji zatím za pozornost.

**Ministr práce a sociálních věcí ČR Jaromír Drábek** Děkuji, paní místopředsedkyně. Pokud mám odpovědět na dotaz, k prodlení došlo zejména proto, že po mém nástupu na Ministerstvo práce a sociálních věcí jsme velmi intenzivně řešili legislativní úpravy národní, které jsme potřebovali vyřešit velmi rychle. Dobře si všichni pamatujete na rychlý sled předkládání jednotlivých zákonů, které bylo naprosto nezbytné předložit ve velmi krátkém období minulého roku, prvních měsíců existence této vlády, to znamená v prvních měsících druhého pololetí loňského roku, kdy se připravovaly úsporné balíky související se státním rozpočtem na rok 2011. A totéž platí i pro období, které bylo na začátku letošního roku.

Tím nechci samozřejmě nic omlouvat. Termín transpoziční je jasný, nicméně samozřejmě co se týká toho termínu, tak ten běžel, jak jste správně řekla, již dlouhou dobu před mým nástupem na ministerstvo.

Samozřejmě ta úprava pro nás je určitým zásahem do českého právního řádu, který není úplně systémový. Nicméně ctím to, že transpozici je potřeba provést. Snažili jsme se najít, jakým způsobem co nejlépe tu transpozici zintegrovat do českého právního řádu, **přesto však se transpozicí v podstatě způsobuje to, že se při vyhledávání a odhalování nelegální práce budeme chovat rozdílným způsobem k občanům třetích zemí od toho způsobu vyhledávání a postihování nelegální práce, který je uplatňován vůči tuzemcům a občanům členských států Evropské unie. To je prostě fakt, který z té směrnice vyplývá**

## **Jak důvodová zpráva k z.č. 1/2012 odůvodňuje účel a motiv pro přijetí této normy?**

Výňatek přímo ze sněmovního tisku 444/0:

1. Důvod předložení

1.1 Název

Zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o zaměstnanosti"), a další související zákony.

1.2 Identifikace problému

**Důvodem přijetí novely zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, je povinnost České republiky transponovat do národního právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí** (dále jen "směrnice 2009/52/ES").

1.3 Identifikace cílů

Cílem právní úpravy je zajištění implementace směrnice 2009/52/ES prosazující zákaz zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí s cílem bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví. Za tímto účelem směrnice 2009/52/ES stanoví minimální společné normy pro sankce a opatření, jež mají být v členských státech uplatňovány vůči zaměstnavatelům, kteří tento zákaz porušují".

## Jak důvodová zpráva odůvodňuje přijetí § 136 ZoZ?

“V souladu s článkem 14 směrnice 2009/52/ES je pro zajištění účinných a odpovídajících kontrol nelegální práce **potřeba**, aby zaměstnavatel měl v místě pracoviště kopie takových dokladů prokazujících legálnost práce, které si kontrolní orgán nemůže zajistit z příslušných registrů. Jedná se například o pracovní smlouvy, dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr nebo jiné smlouvy. Doklady prokazující oprávněnost pobytu cizince na území ČR je zaměstnavatel povinen podle § 102 odst. 3 uchovávat, a proto pro rychlejší a efektivnější průběh kontroly má mít jejich kopie v místě pracoviště cizince”.

## Koho se týká ona SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY 2009/52/ES ze dne 18. června 2009?

Její přesný název zní: “o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům **neoprávněně** pobývajících **státních příslušníků třetích zemí**”

## Systematická souvislost § 136 ZoZ:

§ 136 je v zákoně o zaměstnanosti umístěn v části sedmé nazvané “Kontrolní činnost”, kde jsou popisovány práva a povinnosti subjektů při kontrolní činnosti. Jedná se tedy o povinnost, jejíž nedodržení nemůže být postíženo jinak než pořádkovou pokutou v rámci správního řízení, pokud vůbec. **Při přijímání této povinnosti (§ 136) byla její “důležitost” tak “vysoká”, že ZoZ neobsahuje žádnou výslovnou sankci za její nedodržení.** Narozdíl, například od § 132 ZoZ, který je umístěn ve stejné části zákona a týká se povinnosti osvědčení totožnosti osob vyskytujících se na pracovišti zaměstnavatele, a který v odst.3 výslovně uvádí, jakou pokutou mohou být tyto osoby postíženy, pakliže poruší povinnost uvedenou v § 132 odst.2 ZoZ. **Tudíž, kdyby zákonodárce chtěl porušení této povinnosti sankcionovat, rovnou by tak učinil v novele zákona a přímo v onom ustanovení § 136, podobně jako u jiných povinností uvedených ve stejné části zákona “Kontrolní činnost”.** **Úmyslem zákonodárce nebylo porušení § 136 ZoZ sankcionovat.** Takovéto opatření není ani v návrhu zákona, ani v důvodové zprávě. Porušení § 136 ZoZ není sankcionováno, jedná se o porušení pořádkového charakteru a nelze porušení této povinnosti v žádném případě vykládat tak, jak to uvádí tisková zpráva MPSV, dle kterého “ *Inspektoři a další kontrolující osoby jsou zavázáni vyhodnotit nepředloženi dokladů přímo při kontrole a na pracovišti jako nelegální práci*”.



## ZÁVĚR:

Vyjdeme-li z **motivu**, pro který byl zákon o zaměstnanosti novelizován (z.č.1/2012), nelze dojít k jinému závěru, než, že se jednalo o **pouhou transpozici (přenos) evropské směrnice ohledně cizinců z třetích zemí**, jenž byla namířena proti nelegálnímu přistěhovalectví. **Nic víc.** Z tohoto důvodu, tedy, že se jednalo o “pouhou” transpozici evropské směrnice, navrhovalo MPSV jednodušší proceduru při přijetí, neboť v podstatě “o nic závažného nešlo”. V žádném případě nelze z historie přijetí zákona vysledovat, že by touto novelou MPSV sledovalo přijetí restriktivního opatření namířeného a tvrdě sankcionovaného proti občanům ČR či EU, kdy nepředložení dokladů znamená automaticky nelegální práci sankcionovanou pokutou v minimální výši 250.000,-Kč (v případě právnických osob).

§ 136 byl do zákona o zaměstnanosti vložen za účelem stanovení povinnosti subjektů v rámci probíhající kontroly, **aniž by zákonodárce měl v úmyslu porušení této povinnosti sankcionovat**, tak jak to bylo učiněno například u § 132 ZoZ. **Už vůbec nelze spojovat pouhé porušení § 136 ZoZ s výkonem nelegální práce, tak jak to vykládá a svým zaměstnancům nařizuje metodický pokyn SÚIP č.01/2012 .**

Na počátku toho všeho byla malá novela ohledně “přenosu” jedné evropské směrnice do našeho právního řádu. Týkala se občanů třetích zemí. A kterýkoliv ze zaměstnavatelů, který by tuto novelu četl, by v ní nikde nenašel, že ho v budoucnu čeká povinnost, jež mu přikazuje, aby na pracovišti v listinné podobě shromažďoval doklady, které musí okamžitě předložit kontrolnímu orgánu, neboť v opačném případě mu hrozí tvrdý finanční postih. Nelze, na základě porušení povinnosti, která se původně měla týkat občanů třetích zemí, označit zaměstnavatele za osobu porušující zákon v případech, kdy jak zaměstnavatel, tak zaměstnanci shodně potvrdí, že jsou v pracovněprávním vztahu, nicméně k předložení pracovních smluv ihned nedojde. Případně dojde k předložení jiných dokladů, z nichž existence pracovněprávního vztahu vyplývá. **Jedná se o typický příklad pracovních agentur**, které dočasně přidělují své zaměstnance (desítky zaměstnanců) k uživateli, ale na pracovišti uživatele nejsou uchovávány pracovněprávní písemnosti, neboť uživatel ani agentura práce nemají zájem na pronájmu místnosti za účelem technického uchovávání kopií pracovněprávních dokumentů (vznikají tím další náklady spojené s pronájmem místa a mzdou osob, které zabezpečují tyto personální písemnosti), nejedná se totiž většinou o pár pracovních smluv, ale o desítky takových dokladů. **Z pohledu metodického pokynu č.01/2012** by agentura práce musela vždy při kontrole předložit v listinné podobě kopie pracovních smluv všech dočasně přidělených zaměstnanců. Musela by tak učinit ihned, dodatečné předložení smluv by nemělo na splnění povinnosti dle § 136 ZoZ žádný vliv. Pokud by agentura práce předložila písemnosti dodatečně, tak dle metodického pokynu by to znamenalo porušení § 136 ZoZ + záznam o výkonu nelegální práce + hrozba pokuty v minimální výši 250 tisíc Kč. Ke stejnému závěru by kontrolor, dle metodického pokynu 01/2012, musel dospět i v případě, kdyby agentura práce předložila ihned na místě listiny prokazující pracovněprávní vztah, ale nejednalo by se o pracovní smlouvy, ani dohody, nýbrž o písemný pokyn k dočasnému přidělení práce dle § 309 zákoníku práce, v němž je výslovný odkaz na datum uzavření pracovněprávního vztahu.

Jen z těchto praktických příkladů lze názorně ukázat na nezákonnost výkladu § 136 ZoZ, tak jak je uveden v metodickém pokynu SÚIP 01/2012.

Svým podnětem bych ráda dosáhla stavu, kdy **SÚIP přehodnotí svůj postup ve věci výkladu § 136 zákona o zaměstnanosti** tak, aby inspektoři práce nebyli povinni zaznamenávat nepředložení dokladů dle § 136 zákona o zaměstnanosti jako výkon nelegální práce s hrozbou tvrdé sankce, a aby **výklad § 136 zákona o zaměstnanosti odpovídal účelu**, pro který byl přijat.