

Co přináší nový zákon o inspekci práce

Irena Píchová*

Dne 1. července 2005 nabyl účinnosti po dlouho-trvajících diskusích a náročném připomínkovém řízení zcela nový zákon o inspekci práce č. 251/2005 Sb. Nová právní úprava inspekce práce představuje významný legislativní krok v oblasti státem vykonávané kontroly nad dodržováním povinností vyplývajících z pracovně-právních předpisů ze strany zaměstnavatelů i zaměstnanců. Dříve než se zaměříme na novou právní úpravu kontrolní činnosti státu v oblasti dodržování pracovněprávních předpisů, podívejme se alespoň krátce na právní stav v oblasti této kontroly před účinností nového zákona.

Kontrolu nad dodržováním povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů s výjimkou předpisů týkajících se pracovních podmínek a bezpečnosti práce byly oprávněny vykonávat Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) a úřady práce, které mu byly podřízeny podle zákona o zaměstnanosti č. 1/1991 Sb. a zákona č. 9/1991 Sb. o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti.

Kontrolu nad dodržováním předpisů o bezpečnosti práce a technických zařízení a nad dodržováním stanovených pracovních podmínek vykonávaly orgány státního odborného dozoru, jimiž byly Český úřad bezpečnosti práce a inspektoráty bezpečnosti práce, které byly rovněž v působnosti MPSV. Tento dozor nad bezpečností a ochranou zdraví při práci byl upraven zákonem č. 174/1968 Sb. o státním odborném dozoru nad bezpečností práce.

Kontrolu nad bezpečností vyhrazených technických zařízení vykonávaly organizace státního odborného dozoru, které byly k tomuto účelu zřízeny MPSV. Tato kontrola byla rovněž upravena v zákoně č. 174/1968 Sb.

Pro úplný přehled dále uvádíme, že samostatně je vykonáván nadále báňský dozor, který vykonávají orgány státní báňské správy, jimiž jsou Český báňský úřad a obvodní báňské úřady. Tento dozor se vztahuje na bezpečnost a ochranu zdraví, bezpečnost provozu

a ochranu pracovního prostředí v podmínkách provádění hornické činnosti i činnosti prováděné hornickým způsobem.

Státní zdravotní dozor ve vztahu k ochraně zdraví při práci vykonávaly a doposud vykonávají Ministerstvo zdravotnictví a krajské hygienické stanice podle zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví.

Zcela specifické postavení zaujímá kontrola vykonávaná Státním úřadem pro jadernou bezpečnost. Nadále je samostatně vykonáván státní dozor nad provozováním určeného technického zařízení na drahách, který vykonávají drážní správní úřady a Drážní inspekce, státní odborný dozor Ministerstva obrany, který se vztahuje na bezpečnost a ochranu zdraví při výkonu vojenské činné služby a na určená technická zařízení provozovaná s vojenskou výstrojí a výzbrojí, vojenskou technikou a ve vojenských objektech a slouží k plnění úkolů ozbrojených sil.

K tomuto výčtu je ještě třeba pro úplnost zmínit i kontrolu, ke které jsou oprávněny podle zákoníku práce odborové orgány. Jedná se o kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů, vnitřních předpisů a závazků vyplývajících z kolektivních smluv. Odbory jsou rovněž oprávněny vykonávat u jednotlivých zaměstnavatelů kontrolu nad stavem bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Jak z uvedeného vyplývá, systém kontroly dodržování pracovněprávních předpisů, dozor nad bezpečností práce a technických zařízení, dozor v oblasti ochrany zdraví a dozor nad bezpečností jaderné energetiky byl značně roztržštěný, nejednotný a byl upraven v celé řadě předpisů. Bylo tedy více než žádoucí tuto roztržštěnost a nepřehlednost alespoň částečně odstranit a vytvořit v rámci možností jednotný a přehledný systém kontroly. Roztržštěnost a nepřehlednost právní úpravy v oblasti kontroly nad dodržováním pracovněprávních předpisů se novému zákonu o inspekci práce podařilo odstranit jen v omezené míře.

* JUDr. Irena Píchová, Dr., Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Podle důvodové zprávy k návrhu zákona je základním cílem zákona o inspekci práce soustředit alespoň v resortu práce a sociálních věcí do jeduotné právní úpravy kontrolu pracovněprávních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům a zaměstnavatelům práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích, právních předpisů stanovících pracovní dobu a dobu odpočinku, právních předpisů k zajištění bezpečnosti práce a bezpečnosti technických zařízení, právních předpisů o zaměstnávání žen, mladistvých, zaměstnanců pečujících o děti i těch, kteří převážně sami dlouhodobě pečují o převážně nebo úplně bezmocnou osobu.

Zákon tedy bohužel neupravuje státní zdravotní dozor ve vztahu k ochraně zdraví zaměstnanců při práci, který zůstal Ministerstvu zdravotnictví a krajským hygienickým stanicím podle zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví.

Zákon rovněž neupravuje kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů o zaměstnanosti a o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatelů, která nadále náleží úřadům práce, jak je to upraveno v novém zákoně o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 10. 2004.

Kontrola dodržování povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů, státní odborný dozor nad bezpečností práce a technických zařízení a nad dodržováním stanovených pracovních podmínek a státní zdravotní dozor byly zcela nelogicky a bezdůvodně odděleny, a tento stav bohužel přetrvává i po přijetí zákona o inspekci práce. Zatímco ve většině evropských zemí je kontrola nad dodržováním pracovněprávních předpisů včetně bezpečnosti práce a včetně hygienických předpisů sjednocena a je prováděna jedním státním orgánem, v České republice se toto sjednocení nepodařilo přes veškerou snahu prosadit, a proto kontrola nad dodržováním hygienických předpisů v pracovněprávních vztazích zůstává nadále samostatná. To má samozřejmě negativní dopad na zaměstnavatele, u nichž budou nadále podle nové úpravy v oblasti pracovněprávních vztahů prováděny nezávisle na sobě dva druhy kontrol. Dále to znamená i zvýšené organizační, odborné i ekonomické nároky na fungování orgánů státní správy.

Zásadní změna nové právní úpravy tedy spočívá v tom, že kontrolu na dodržování pracovněprávních předpisů budou nadále komplexně vykonávat orgány inspekce práce, úřadům práce zůstane pouze kontrola na dodržování předpisů o zaměstnanosti. Kontrolu v oblasti hygieny práce budou nadále vykonávat orgány hygienické služby.

Pokud se jedná o komunitární právo, je pravdou, že orgány Evropských společenství nepřijaly žádnou směrnici, která by se na kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů přímo vztahovala. Právní úprava této oblasti tedy není sjednocena a je ponechána jednotlivým národním úpravám členských států. Pro úplnost je možno dodat, že v zájmu určitého sjednocení byl rozhodnutím Evropské komise č. 95/319/EEC

z července 1995 vytvořen Výbor představitelů orgánů inspekce práce jako poradní orgán Evropské komise. Výbor má za úkol zejména hodnotit úroveň činnosti orgánů inspekce práce v jednotlivých členských státech, přispívat ke sjednocení jejich činnosti a k výměně informací.

Můžeme shrnout, že nový zákon o inspekci práce přináší v oblasti kontroly dodržování pracovněprávních předpisů následující zásadní změny:

- vytvoření nových orgánů dozoru
- rozšíření kontrolní působnosti těchto orgánů
- rozšíření kontrolní působnosti ve vztahu ke kontrolovaným subjektům
- rozšíření úkolů i práv a povinností kontrolních orgánů
- promítnutí nové koncepce správního trestání

Jak se uvádí v důvodové zprávě, nová právní úprava má v právním řádu ČR představovat veřejnoprávní úpravu procesního charakteru s tím, že hmotné právní vztahy jsou upraveny především v zákoníku práce a v právních předpisech vydaných k jeho provedení. Při přípravě zákona bylo přihlédnuto ke změně zákona č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví pokud jde o koncipování oprávnění fyzických osob vykonávajících kontrolu podobně jako u zaměstnanců vykonávajících státní zdravotní dozor. V tomto směru se tedy podařilo alespoň do určité míry sjednotit postavení kontrolujících osob v těchto dvou druzích státního dozoru.

Nyní se zaměříme na nejdůležitější změny, které návrh zákona v oblasti kontroly nad dodržováním pracovněprávních předpisů přináší.

V úvodních ustanoveních se vymezuje předmět kontroly a zřizují se nové orgány dozoru, jimiž jsou Státní úřad inspekce práce (dále jen úřad), jehož sídlem je Opava. Sídla a územní obvody inspektorátů jsou uvedeny v příloze k tomuto zákonu. Jsou zde označeny jako oblastní inspektoráty a jejich územní působnost zahrnuje většinou dva kraje (dále jen inspektoráty). Ty provádí kontrolu na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek. Činnost úřadu řídí MPSV. Jedná se o nové správní úřady, jejichž inspektori jsou státními zaměstnanci a vztahuje se na ně zákon č. 218/2002 Sb. o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Tento model je v souladu s Národní politikou bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, kterou schválila vláda v květnu 2003.

Zákon dále vymezuje taxativně úkoly inspektorátů a úkoly úřadu. Úřad a inspektoráty vedle kontroly právních povinností v oblasti bezpečnosti práce a stanovených pracovních podmínek nově kontrolují dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům a zaměstnavatelům práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích

včetně právních předpisů o odměňování zaměstnanců, což podle předchozí úpravy podléhalo kontrole úřadů práce. Dále kontrolují dodržování právních předpisů k zajištění bezpečnosti provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví a právních předpisů o bezpečnosti provozu vyhrazených technických zařízení, právních předpisů o zaměstnávání zaměstnankyň, mladistvých zaměstnanců, zaměstnanců pečujících o děti i těch, kteří převážně sami dlouhodobě pečují o převážně nebo úplně bezmocnou osobu.

Zcela nově úřad a inspektoráty kontrolují dodržování kolektivních smluv v částech, kde jsou upraveny individuální pracovněprávní nároky zaměstnanců, jakož i vnitřních předpisů podle § 21 zákoníku práce a dále dodržování vnitřních předpisů vydaných podle zákona o mzdě, zákona o platu nebo zákona o cestovních náhradách, jestliže zakládají nároky zaměstnanců. Úřad vedle plnění těchto úkolů zejména řídí inspektoráty, koordinuje a sjednocuje jejich činnost, zpracovává roční program kontrolních akcí, rozhoduje ve správním řízení, přezkoumává rozhodnutí vydaná inspektorátem a provádí řadu dalších technicko organizačních činností.

Zákon stanoví věcnou působnost inspektorátů, tedy taxativně vymezuje jejich úkoly, mezi něž vedle úkolů výše uvedených patří nově oproti předchozí úpravě např. předkládání podnětů ke zlepšení právní úpravy úřadu.

Taxativním způsobem je vymezena osobní působnost při provádění kontroly. Ta se vztahuje na:

- zaměstnavatele a jejich zaměstnance i na právnické osoby, u kterých jsou vykonávány veřejné funkce a na fyzické osoby vykonávající veřejné funkce,
- fyzické osoby, které jsou zaměstnavateli a sami též pracují,
- fyzické nebo právnické osoby podnikající podle zvláštního zákona (např. živnostenského zákona) a nikoho nezaměstnávající,
- spolupracujícího manžela nebo dítě fyzické osoby, která je zaměstnavatelem a sama též pracuje
- vysílající a přijímající organizace a dobrovolníky při výkonu dobrovolnické služby podle zákona o dobrovolnické službě
- právnické osoby, které vykonávají činnost školy nebo školského zařízení, další právnické nebo fyzické osoby, u nichž se uskutečňuje praktické vyučování žáků středních škol nebo odborných učilišť
- věznice, právnické nebo fyzické osoby zaměstnávající odsouzené a odsouzené podle zákona o výkonu trestu odnětí svobody.
- právnické a fyzické osoby, u kterých je prováděn výkon umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti dětmi podle § 11 zákoníku práce

V návaznosti na to se stanoví taxativním výčtem, na které osoby a činnosti se výkon kontroly nevztahuje. Podle ustanovení § 6 odst. 4 předmětného zákona se působnost úřadu a inspektorátů nevztahuje na:

- vojáky v činné službě povolené na vojenská cvičení
- vojáky z povolání podle zákona o vojácích z povolání
- fyzické osoby vykonávající službu v bezpečnostních sborech
- právnické nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání, u nichž vykonává státní dozor orgán státní báňské správy
- kontrolované osoby v rozsahu, ve kterém u nich vykonávají dozor orgány státního zdravotního dozoru podle zákona č. 258/2000 Sb.
- kontrolované osoby v rozsahu, ve kterém u nich vykonává kontrolu Státní úřad pro jadernou bezpečnost
- kontrolované osoby v rozsahu, ve kterém u nich vykonávají dozor drážní správní úřady
- bezpečnost provozu určených technických zařízení v ozbrojených silách ČR
- činnost bezpečnostních sborů při služebním zázkroku nebo zásahu podle zvláštních předpisů (např. zákon o požární ochraně)

V návrhu zákona je dále upraveno postavení inspektorů a jejich práva a povinnosti při kontrole i povinnosti kontrolovaných osob. Nově se zde při kontrolní činnosti zavádí oprávnění inspektorátů a úřadu přizvat k účasti na výkonu kontroly další odborníky, kteří však nesmějí být ve vztahu jakékoliv závislosti vůči kontrolované osobě.

Ve vazbě na reformu správního trestání se v zákoně upravují skutkové podstaty přestupků jak pro fyzické, tak pro právnické osoby, které vycházejí z hmotně právní úpravy pracovněprávních vztahů. Za tyto přestupky budou moci inspektoráty uložit stanovené tresty. Skutkové podstaty přestupků jsou rozděleny na přestupky na úseku

- součinnosti zaměstnavatelů a orgánů jednajících za zaměstnance
- rovného zacházení
- pracovního poměru a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr
- odměňování zaměstnanců
- náhrad mzdy, platu aj.
- pracovních podmínek (pracovní doba, doba odpočinku, bezpečnost práce, zvláštní pracovní podmínky atd.)

Oproti předchozí právní úpravě se výrazně zvýší postihy za přestupky. V důvodové zprávě se zvýšení odůvodňuje tím, že průměrné ztráty a náklady vynaložené na jeden pracovní úraz představují částku cca 225.000 Kč a na smrtelný pracovní úraz cca 360.000 Kč. Průměrné náklady a ztráty vyvolané jednou nemocí z povolání představují částku cca 698.540 Kč. K řízení o přestupcích jsou příslušné inspektoráty (popřípadě úřad, pokud kontrolu sám vykoná) a rozhodování o přestupcích se řídí novým zákonem o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích) a správním řádem.

Je třeba zdůraznit, že přijetí zákona o inspekci práce znamená zároveň i další významné přiblížení naší legislativy v této oblasti moderní právní úpravě ve vyspělých státech. Podíváme-li se jen letmo na mezinárodní dokumenty, zjistíme, že problematikou kontroly dodržování pracovních předpisů se zabývá úmluva Mezinárodní organizace práce (MOP) č. 155 z roku 1981 o bezpečnosti a ochraně zdraví pracovníků a pracovním prostředí, která obsahuje požadavek dohledu na provádění právních předpisů o BOZP, který má být zajištěn vhodnou soustavou inspekce a která je pro nás závazná. Dále přímo k inspekci práce byly MOP přijaty dvě úmluvy – č. 81 z roku 1947 o inspekci práce v průmyslu a obchodě a č. 129 z roku

1969 o inspekci práce v zemědělství. Obě tyto úmluvy jsme dosud neratifikovali, avšak vzhledem k tomu, že do návrhu předkládaného zákona byly zapracovány i požadavky obsažené v těchto úmluvách, bylo by zřejmě možné obě uvedené úmluvy v budoucnu ratifikovat.

Jak již bylo výše uvedeno, nový zákon neznamená vytvoření skutečně jednotného, všechny oblasti pracovních vztahů zahrnujícího kontrolního systému. Vzhledem k některým výrazným specifikům určitých činností – např. jaderná energetika, železniční doprava – by to zřejmě ani nebylo reálné. Avšak za výrazný neúspěch lze považovat, jak již bylo výše uvedeno, skutečnost, že se nepodařilo prosadit sjednocení kontroly nad dodržováním pracovních norem a norem v oblasti hygieny práce, neboť součástí podmínek, za nichž je závislá práce vykonávána, hygienické podmínky nepochybně jsou.

Avšak vzhledem k tomu, že zákon o inspekci práce se s přestávkami připravuje již nejméně deset let, během nichž bylo vynakládáno značné úsilí o větší sjednocení kontroly a vytvoření komplexního kontrolního systému, je třeba tento první krok ke sjednocení kontroly v oblasti pracovních vztahů rozhodně uvítat.