

PLNÁ MOC PŘI KONTROLE ZAMĚSTNAVATELE

ZBYNĚK VOČKA, KAMIL MACHALA

Kontrola plnění povinností zaměstnavatelů v sociálním zabezpečení¹ (dále také „kontrola v sociálním zabezpečení“) je důležitou činností realizovanou Českou správou sociálního zabezpečení (resp. okresními správami sociálního zabezpečení²). V letech 2009–2017 bylo takových kontrol vykonáno průměrně 114 063 ročně³. Otázka plné moci pro jednání s kontrolním orgánem (kontrolními pracovníky) a pro úkony v rámci kontroly je poměrně často řešenou oblastí.

Oprávnění k provádění kontroly vyplývá orgánům sociálního zabezpečení ze zákona č. 582/1992 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. Tento právní předpis však nedefinuje pro průběh kontroly žádná speciální ustanovení, na postupy kontrolního orgánu se tak použije v plném rozsahu kontrolní řád⁴ jako procesní předpis, který upravuje postup příslušných orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, při kontrole činnosti orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků, jiných orgánů, právnických a fyzických osob⁵.

Kontrolní řád pro zastoupení kontrolované osoby nestanoví žádné podmínky. Nutno podotknout, že by bylo nadbytečné, aby kontrolní řád samostatně řešil možnost zastoupení kontrolované osoby, když tuto oblast řeší podrobně správní řád, který se na postupy, jež nejsou upravené specificky kontrolním řádem, použije⁶.

PLNÁ MOC


Správní řád umožňuje zvolit si zmocněnce, jehož zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí, která může být udělena i ústně do protokolu. Omezení definuje správní řád pouze v tom, že v téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce⁷. Zmocnění může být uděleno

- a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení,
- b) pro celé řízení,
- c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu, nebo
- d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona⁸.

V případě kontroly v sociálním zabezpečení připadají v úvahu všechny uvedené možnosti. Velmi častým způsobem je zmocnění pro celé řízení, resp. v tomto kontextu pro celou kontrolu. V takovém případě pak dojde k doručení plné moci kontrolnímu orgánu po oznámení kontroly, jímž je kontrola zahájena, případně po zahájení kontroly na místě. Je samozřejmě možné, aby kontrolovaná osoba zmocnila zástupce pouze k některým úkonům, např. převzetí protokolu a podání námitek.

Plná moc, kterou kontrolovaná osoba předkládá (doručuje) kontrolnímu orgánu, nemusí být úředně ověřena⁹. Současně ani není nezbytné, aby byl doručen originál či úředně ověřená kopie plné moci¹⁰.





Naopak na plné moci pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu (tzv. prezidiální plná moc), musí být podpis úředně ověřen a tato plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu. Tato prezidiální plná moc by tak musela být doručena kontrolnímu orgánu (okresní správě sociálního zabezpečení) před zahájením kontroly. S ohledem na fakt, že kontrola v sociálním zabezpečení je orgánem sociálního zabezpečení prováděna periodicky každé tři roky, je možné, aby byla prezidiální plná moc udělena pro tyto kontroly, které budou u zaměstnavatele prováděny, a není potom potřeba, aby pro každou kontrolu byla vydávána samostatná plná moc.

GENERÁLNÍ PLNÁ MOC

Otázka generální plné moci není v žádném případě jednoznačně vyřešena. Lze se setkat s názorem, že generální plnou moc je možno při jednání se správním orgánem využít (jak ve správním řízení, tak při výkonu jiných působností orgánu veřejné správy, tj. i při výkonu kontroly) pouze v případě, kdy je udělena advokátovi¹¹. Současně ale existuje i názor, že ve správních řízeních je využitelná generální plná moc bez ohledu na fakt, zda jde o advokáta nebo obecného zmocněnce¹².

Dle Slováčka je „*generální plná moc jasným vyjádřením vůle osoby nechat se zastupovat stejným zástupcem při všech hmotněprávních úkonech ve všech odvětvích práva a rovněž při všech procesních úkonech ve všech řízeních před orgány veřejné moci.*“¹³ Generální plnou moc udělenou obecnému zmocněnci je možné vysledovat i v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, když uvádí: „...nepředložil tzv. generální plnou moc udělenou advokátovi, popřípadě jinému zástupci.“¹⁴ Takovou generální plnou mocí může být zástupce zmocněn k zastupování ve všech blíže nespecifikovaných řízeních vedených u daného správního orgánu, na její existenci však musí zmocnitel správní orgán upozornit (nemusí ji znovu předkládat), může na její existenci však upozornit i zmocněnec¹⁵.

Je obvyklé, že pro plnění povinností zmocní zaměstnavatel k využívání služby e-Podání ČSSZ jiný subjekt (pověřenou osobu – fyzickou nebo právnickou, jejímž předmětem podnikání je vedení mzdové agendy, např. externí účetní firmu) a musí pro tento účel přiložit plnou moc, přičemž postačí její kopie; v pochybnostech o zastoupení si ovšem může OSSZ vyžádat její originál¹⁶. Pokud je však plná moc definována pouze ve vztahu k využívání této služby, nelze ji považovat za generální plnou moc, a zmocnění se tak na provádění kontroly v sociálním zabezpečení nebude vztahovat, přičemž bude nezbytné předložit jinou plnou moc.

JAK KONKRÉTNÍ MUSÍ BÝT PLNÁ MOC

V případě zmocnění pro celou kontrolu není už nezbytné, aby byly vyjmenovány jednotlivé úkony (naopak lze doporučit, aby nebyly uváděny žádné úkony), které v rámci kontroly realizuje za kontrolovanou osobu zmocněnec. Pokud bude plná moc obsahovat výčet konkrétních úkonů, potom se kontrolní orgán na zmocněnce obrací pouze při realizaci těchto úkonů, např. v případě zmocnění pro převzetí (doručení) protokolu a podání námitek, kontrolní orgán doručuje protokol zmocněnci a za kontrolovanou osobu může (nikoliv musí) námitky podat zmocněnec.

MŮŽE ZPLNOMOCNĚNÁ OSOBA ZMOCNIT NĚKOHU DALŠÍHO?

Podle správního řádu může zmocněnec udělit plnou moc jiné osobě, aby místo něho za účastníka jednala, jen je-li v plné moci výslovně dovoleno, že tak může učinit. Výjimku z tohoto pravidla může stanovit zvláštní zákon. Tzv. substituční plná moc může být udělena v případě, kdy plná moc byla udělena advokátovi nebo daňovému poradci¹⁷.

ZMOCNĚNÍ PRÁVNICKÉ OSOBY

Plná moc může být udělena i právnické osobě, např. výše uvedené externí účetní firmě. Za takovou právnickou osobu potom jedná některá z uvedených osob¹⁸:

- a) člen statutárního orgánu (tvoří-li statutární orgán více osob, jedná za právnickou osobu předseda statutárního orgánu, popřípadě jeho člen, který tím byl pověřen; je-li předsedou nebo pověřeným členem právnická osoba, jedná vždy fyzická osoba, která je k tomu touto právnickou osobou zmocněna nebo jinak oprávněna), nebo
- b) její zaměstnanec (člen), který tím byl statutárním orgánem pověřen, nebo
- c) vedoucí jejího odštěpného závodu, jde-li o věci týkající se tohoto závodu, nebo
- d) její prokurista, může-li podle udělené prokury jednat samostatně.

V téže věci může za právnickou osobu současně činit úkony jen jedna osoba, která musí prokázat své oprávnění¹⁹. Pro realizaci kontroly tak musí právnická osoba pověřit konkrétního zaměstnanec účetní firmy a je nezbytné, aby kontrolní orgán ve věci této kontroly jednal pouze s touto jednou osobou. V případě, že právnická osoba je zmocněna k realizaci povinností zaměstnavatele a pověření konkrétního zaměstnance neobsahuje současně pověření k úkonům při kontrole, musí kontrolní orgán požadovat předložení pověření k úkonům souvisejícím s kontrolou. Bude-li jednat kontrolní orgán s osobou, která nebyla k jednání pověřena, jedná se o zásadní procesní chybu na straně kontrolního orgánu.

ZÁVĚREM

Zastoupení na základě plné moci je zcela běžnou věcí i v případě kontroly. Je však potřeba, aby se kontrolní orgán podrobně vypořádal s otázkou, zda skutečně jedná s osobou, která je k úkonům realizovaným v rámci kontroly oprávněna.


Zejména je důležité vyřešit otázku, zda plná moc, která byla předložena kontrolujícímu orgánu, se vztahuje svým rozsahem i na realizovanou kontrolu (celou či jenom některé úkony) a kdo je osobou, se kterou má kontrolní orgán jednat (činit jednotlivé úkony kontroly).

Vyřešení této otázky je nezbytné k tomu, aby kontrola mohla být z procesního hlediska považována za souladnou s právními předpisy. ■

Autoři článku jsou pracovníky Krajského úřadu Olomouckého kraje a OSSZ v Olomouci.

¹ § 6 odst. 4 písm. o) zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů



- 
- 2 § 6 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů
- 3 <https://data.cssz.cz/web/otevrena-data/graf-pocty-kontrol-plneni-povinnosti-zamestnavatele>
- 4 zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů
- 5 § 1 odst. 1 kontrolního řádu
- 6 § 28 kontrolního řádu a rovněž § 178 správního řádu
- 7 § 33 odst. 1 správního řádu
- 8 § 33 odst. 2 správního řádu
- 9 k tomu viz např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 43/2009
- 10 k tomu viz zejména rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Afs 353/2018 (ačkoliv toto rozhodnutí se vztahuje k aplikaci daňového řádu, principy v něm vyjádřené jsou aplikovatelné i na zastoupení podle správního řádu) nebo sp. zn. 4 As 171/2014
- 11 viz závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání č. 113 dostupný na <https://www.mvcr.cz/soubor/113-2012-pouziti-generalni-plne-moci-advokata-v-rizeni-podle-spravniho-radu.aspx>
- 12 SLOVÁČEK, D. Generální plná moc ve správním řízení. Bulletin advokacie, č. 12/2012.
- 13 tamtéž
- 14 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 74/2006
- 15 tamtéž
- 16 <https://www.cssz.cz/cz/e-podani/zakladni-informace/registrace-na-ossz/>
- 17 § 26 zákona o advokacii, § 6 odst. 7 zákona o daňovém poradenství a Komore daňových poradců České republiky
- 18 viz § 21 občanského soudního řádu v návaznosti na ustanovení § 30 odst. 1 správního řádu
- 19 § 30 správního řádu

NELEGÁLNĚ ZAMĚSTNANÝCH CIZINCŮ V ČR LONI PŘIBÝLO

Inspektoři práce loni odhalili 4 583 lidí, kteří v Česku pracovali nelegálně, skoro 80 procent z nich tvořili cizinci ze zemí mimo Evropskou unii. Zaměstnavatelé za nelegální práci dostali pokuty dohromady za víc než 151 milionů korun. Koncem dubna o tom informoval mluvčí Státního úřadu inspekce práce Richard Kolibač.

Z celkového počtu odhalených nelegálních pracovníků bylo 3 595 cizinců ze zemí mimo EU, 763 českých občanů a 225 občanů Evropské unie, a to většinou Slováků, Rumunů či Bulharů.

V roce 2017 inspektoři zaregistrovali 1 917 nelegálně zaměstnaných cizinců. „Nejčastěji se jednalo o občany ukrajinské (2 873), vietnamské (285) a moldavské státní příslušnosti (197). Počet odhalených nelegálně pracujících občanů ČR nebo EU byl obdobný jako v roce 2017,“ uvedl Kolibač. Při nelegální práci byli odhaleni také občané Srbska, Uzbekistánu, Běloruska a Ruska.

Inspektoři provedli za minulý rok 8 339 kontrol zaměřených na odhalování nelegálního zaměstnávání, pochybení zjistili u více než tisícovky subjektů. Ve spolupráci s policií připravili i čtyři rozsáhlé mimořádné kontroly. „Cílem všech těchto kontrol není zamezit přístupu pracovníků ze zemí mimo EU na český pracovní trh, ale zajistit, aby byli zaměstnáváni za stejných podmínek jako čeští zaměstnanci či pracovníci ze zemí Evropské unie,“ zdůraznil Kolibač.