

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostního managementu

Katedra správního práva a správní vědy

Správní trestání orgány Státního úřadu inspekce práce

Diplomová práce

Administrative punishment authorities State Office of Labor Inspection

Thesis

VEDOUCÍ PRÁCE
JUDr. Lenka SCHEU, Ph.D.

AUTOR PRÁCE
Bc. Dino STANČEV

PRAHA
2022

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Ve Vlašimi dne 14. 2. 2022

Dino Stančev

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucí mé diplomové práce, JUDr. Lence Scheu, Ph.D., za odborné vedení, doporučení a podnětné připomínky, které mi napomohly ke zpracování této práce do její současné podoby.

ANOTACE

Diplomová práce je zaměřena na problematiku správního trestání prostřednictvím orgánů Státního úřadu inspekce práce v oblasti nelegálního zaměstnávání. Právě tento neblaze proslulý fenomén je v současné době aktuálním problémem, a to zejména v oblasti zaměstnávání cizinců z třetích států. Podstatnou úlohu v této problematice hrají i agentury práce. V diplomové práci je popsána úloha Státního úřadu inspekce práce, včetně jeho kontrolní činnosti, zejména v oblasti udělování pokut za výkon nelegální práce. Metodami komparace, analýzy a vlastních zkušeností tato práce objasňuje úlohu inspekce práce a její činnost v odhalování praktik nelegálního zaměstnávání. Současně předkládá návrhy na zlepšení nejenom legislativy, ale také zavedené praxe v této sledované oblasti.

KLÍČOVÁ SLOVA

agentura práce * nelegální zaměstnávání * správní dozor * správní řízení * Státní úřad inspekce práce * zákon o inspekci práce * zákon o zaměstnanosti * zákoník práce * zprostředkování zaměstnání

ANNOTATION

The diploma thesis is focused on the issue of administrative punishment through the bodies of the State Office of Labor Inspection in the field of illegal employment. It is this infamous trend that is a current problem, especially in the field of employment of foreigners from third countries. Employment agencies also play an important role in this issue. The diploma thesis describes the role of the State Office of Labor Inspection, including its control activities and the imposition of fines for illegal work. Using the methods of comparison, analysis and personal experience, this work clarifies the role of labor inspection and its activities in detecting illegal employment practices. At the same time, the diploma thesis submits proposals for improvement, not only of legislation, but also of established practices in this monitored area.

KEYWORDS

employment agency * illegal employment * administrative supervision * administrative proceedings * State Office of Labor Inspection * Labor Inspection Act * Employment Act * Labor Code * employment mediation

Obsah

Úvod	9
1. Historie Státního úřadu inspekce práce, vývoj správního trestání a vývoj nelegální práce od 90. let do současnosti	12
1.1 Základní pojmy – Státní úřad inspekce, správní trestání, nelegální zaměstnávání	12
1.2 Historie Státního úřadu inspekce práce, vznik, vývoj a jeho úloha v trestání nelegálního zaměstnávání.....	14
1.3 Vývoj správního trestání od 90. let minulého století po současnost	18
1.4 Nelegální zaměstnávání v 90. letech minulého století	22
1.5 Nelegální zaměstnávání v současnosti.....	24
2. Analýza a rozbor nelegálního zaměstnávání, správní trestání orgány Státního úřadu inspekce práce	28
2.1 Nelegální práce – problematika dnešní doby.....	28
2.2 Výkon nelegálního zaměstnávání	29
2.3 Prostředky státu proti výkonu nelegální práce	34
2.4 Správní trestání v oblasti nelegálního zaměstnávání	35
2.5 Státní úřad inspekce práce a jeho prostředky proti nelegálnímu zaměstnávání	39
2.6 Legislativa a budoucí vývoj.....	45
3. Agentury práce a výkon nelegální práce.....	49
3.1 Agenturní zaměstnávání a nelegální zaměstnávání	49
3.2 Agentury práce, nelegální práce a inspektoráty práce	51
3.3 Rozbor a analýza procesu udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání	54
3.4. Správní trestání orgány Státního úřadu inspekce práce a odejmutí povolení k výkonu činnosti agentury práce	56
4. Situace v oblasti nelegálního zaměstnávání.....	63
4.1 Legislativní změny, jejich výhody a nevýhody.....	63
4.2 Prostředky v boji s výkonem nelegální práce.....	69
4.3 Zhodnocení celkové situace – úvahy de lege ferenda	72
4.4 Výhody a nedostatky současného stavu boje s nelegálním zaměstnáváním	78
4.5 Celkové zhodnocení a návrhy zlepšení	84
Závěr	89
Použité zdroje.....	91

Přílohy	98
Příloha č. 1 Počty kontrol SUIP, počty porušení a celkový počet pokut.....	99
Příloha č. 2 Počty nelegálně zaměstnávaných osob odhalených kontrolami inspekce práce v posledních letech	100
Příloha č. 3 Počet agentur práce a jednotlivých povolení ke zprostředkování zaměstnání od roku 2005 do současnosti.....	101
Příloha č. 4 Počty zjištěných výkonů zastřenému zprostředkování zaměstnání, včetně s ním souvisejícího výkonu nelegálního zaměstnávání	102
Příloha č. 5 Počty žádostí o povolení ke zprostředkování zaměstnání v letech 2011 – 2021	104
Příloha č. 6 Zaměstnavateli nejčastěji porušovaná ustanovení ZoZ zjištěná kontrolami SUIP v letech 2016 – 2020	105

Seznam použitých zkratek

AP	agentura práce
BOZP	bezpečnost a ochrana zdraví při práci
ČR	Česká republika
ČUBP	Český úřad bezpečnosti práce
EHP	Evropský hospodářský prostor
EU	Evropská unie
FO	fyzická osoba
IBP	inspektorát bezpečnosti práce
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MVČR	Ministerstvo vnitra České republiky
OAP	Oddělení agentur práce
OIP	oblastní inspektorát práce
PO	právnícká osoba
SŘ	správní řád
SUIP	Státní úřad inspekce práce
ÚPČR	Úřad práce České republiky
ZoIP	Zákon o inspekci práce
ZoZ	Zákon o zaměstnanosti
ZP	Zákoník práce

Úvod

Správní trestání neboli rozhodování správních orgánů o vině a trestu za protiprávní jednání, je v České republice široce uplatňováno. O šíři trestní pravomoci vypovídá, že český právní řád čítá přes 200 zákonů, které obsahují skutkové podstaty správních deliktů, a v podstatě téměř každý nově přijímaný zákon v oblasti správního práva zahrnuje také ustanovení o správních deliktech.

Velmi významnou úlohu v oblasti správního trestání zaujímá Státní úřad inspekce práce. Jeho činnost je zaměřena na kontrolu dodržování povinností, které plynou z pracovněprávních předpisů. Pokud jsou zjištěny příslušné nedostatky, je pak tento úřad oprávněn vyžadovat jejich odstranění a ukládat pokuty.

Důvodem, proč jsem si vybral toto téma, je skutečnost, že pracuji řadu let na Úřadu práce České republiky, a to na úseku udělování povolení ke zprostředkování zaměstnání subjektům, které poté vstupují na trh práce jako agentury práce. Právě v této oblasti je velmi často zmiňováno nelegální zaměstnávání, které je pak předmětem trestání ze strany orgánů Státního úřadu inspekce práce. Na základě příkazů a rozhodnutí o pokutách, které tento správní orgán vydává a se kterým Úřad práce České republiky úzce spolupracuje, může být zahájeno správní řízení, které vede až k odejmutí povolení agenturám práce. Problematika nelegálního zaměstnávání mě tedy velice zajímá a jsem přesvědčen, že by se jí měla věnovat zvýšená pozornost.

Práce je zaměřena na nalezení odpovědi na otázky, zda se výkon nelegální práce dá zcela odvrátit nebo vymýtit. Případně alespoň eliminovat tak, aby nepříznivě nezasahoval do oblasti trhu práce. Nelegální zaměstnávání a nelegální práce, a s tím související činnost orgánů inspekce práce s úkolem najít slabiny současného stavu a navrhnout zlepšení v dané oblasti, je hlavním cílem diplomové práce. Je možno konstatovat, že k určitým zlepšením v této problematice v posledních letech přeci jen došlo, a to díky důraznějším a častějším kontrolám ze strany Státního úřadu inspekce práce. Přesto si však nelze myslet, že jsou všechny prostředky k důkladnějšímu potírání nelegálního zaměstnávání využity v plné míře.

V diplomové práci bude porovnána předchozí a současná právní úprava ve vztahu k výkonu nelegální práce a orgánům inspekce práce. Prioritou bude najít slabiny současného stavu a navrhnout zlepšení a změny. Také z toho důvodu budou v jedné části práce zmíněny právě agentury práce. V oblasti agenturního zaměstnávání, převážně u cizinců z třetích států, dochází totiž k nejčastějšímu porušování pracovněprávních předpisů a samotný výkon nelegální práce je zde neblahým fenoménem. K dosažení cíle své diplomové práce využívám především metod analýzy, komparace a vlastních zkušeností, kterých jsem nabyl po dobu svého působení v oblasti udělování povolení ke zprostředkování zaměstnání na Úřadu práce České republiky. Informace a podklady pro diplomovou práci jsem čerpal, kromě vlastních zkušeností, z dostupné literatury, příslušných právních předpisů a v omezenější míře také z internetových zdrojů.

Diplomová práce je rozdělena do čtyř kapitol. První kapitola je stručně zaměřena na historii Státního úřadu inspekce práce, na jeho úlohu v trestání nelegálního zaměstnávání, vývoj správního trestání a vývoj nelegální práce v období od 90. let 20. století do současnosti. Od 90. let minulého století z toho důvodu, že právě po revoluci začala problematika nelegální práce výrazně narůstat, byť se objevovala i v době před rokem 1989.

Těžištěm této práce bude rozbor aktuální problematiky nelegálního zaměstnávání a správního trestání orgány Státního úřadu inspekce práce. Tomuto rozboru bude věnována především druhá kapitola, která bude zaměřena na analýzu nelegální práce, a také otázkám proč k ní dochází a proč je toto riziko výhodné postupovat pro „určité“ oblasti podnikatelského sektoru. Nezbytnou součástí této analýzy bude samozřejmě popis činnosti inspekce práce, která se snaží tomuto kontroverznímu fenoménu čelit.

Ve třetí kapitole pak přijdou na řadu již zmiňované agentury práce. Zde využiji i vlastní zkušenosti, které v této oblasti mám (na základě pokut inspekce práce je posléze zahajováno řízení ve věci odejímání povolení licenčním Oddělením agentur práce na Úřadu práce České republiky). Pro větší názornost a přehlednost je tato část doplněna praktickým příkladem, na kterém bude celý proces zanalyzován. Totiž, jaké předpisy daný subjekt porušil a jaká je závažnost porušení. Dále postup orgánů inspekce práce, včetně rozhodnutí o pokutě

až po zahájení správního řízení ve věci odejmutí povolení příslušnému subjektu, kterým je agentura práce.

V poslední čtvrté kapitole bude nastíněno určité vyhodnocení obou předchozích kapitol. V souladu s použitými metodami (analýzy, komparace a vlastních zkušeností) bude sledován již uvedený hlavní cíl práce, tedy odhalení „silných i slabých“ stránek postupu a správního trestání orgány Státního úřadu inspekce práce, jakož i příslušných zákonů, včetně předložení návrhů zlepšení dané legislativy.

Závěrečná část je zaměřena na celkové zhodnocení zjištěného stavu věcí, především pak na fakt, zda je možné se v dohledné době dobrat řešení v problematice nelegálního zaměstnávání a tento fenomén odstranit nebo podstatným způsobem eliminovat.

1. Historie Státního úřadu inspekce práce, vývoj správního trestání a vývoj nelegální práce od 90. let do současnosti

1.1 Základní pojmy – Státní úřad inspekce, správní trestání, nelegální zaměstnávání

Pro lepší pochopení dané problematiky je třeba vysvětlit základní pojmy, které jsou klíčové pro celou práci. V první řadě je to Státní úřad inspekce práce. Jedná se o orgán státní správy, jehož hlavním úkolem je kontrola dodržování povinností, které plynou z pracovněprávních předpisů, včetně předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci. V odůvodněných případech pak mohou orgány inspekce práce ukládat pokuty za spáchání přestupku nebo správního deliktu.¹ Podrobnosti k této důležité instituci budou uvedeny dále v textu.

Dále bude vhodné věnovat pozornost vysvětlení klíčového pojmu „správní trestání“. K odpovědi na to, co je tímto pojmem míněno, je zapotřebí obsáhlejší vysvětlení. Trestání samo o sobě je rozhodování o vině a trestu za porušení práva. Člení se na soudní trestání a správní trestání. Trestná jednání pak dále na soudní delikty (trestné činy) a správní delikty. Správním deliktem se označuje zpravidla protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za něž ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva.²

Podle D. Bohadla, L. Potěšila a J. Potměšila důraz kladený na správní trestání představuje významnou oblast veřejné správy, v níž se naplno projevuje její mocenský a vrchnostenský charakter. Je významný také v tom ohledu, že označuje oprávnění veřejné správy trestat.³

Účelem správního trestání je v první řadě zajistit bezproblémový výkon veřejné správy. Tudiž správní trestání slouží této správě k tomu, aby mohla vykonávat správu veřejných záležitostí, a aby tento výkon nebyl ohrožen

¹ Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 7. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.suip.cz/web/suip/udaje-o-suip> .

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

³ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1.

nebo narušen. To znamená, že má zřetelnou ochrannou funkci. Nelze však přehlédnout, že se v případě správního trestání již nejedná jen o jakýsi pomocný nástroj k dosažení určitého cíle, ale toto trestání je cílem samo o sobě. Prostřednictvím svého trestního systému tak veřejná správa dohlíží na dodržování právních předpisů a vyváženého stavu společnosti. Správní trestání tedy umožňuje potrestat ty osoby, které jistá pravidla chování porušily.⁴

Můžeme tedy konstatovat, že funkce správního trestání je reparační, satisfakční, retributivní, represivní, preventivní, výchovná a signalizační.⁵ Jak vyplývá i z judikatury: *„Má-li pokuta naplnit vedle své penalizační funkce i úlohu preventivní, musí mít postih sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal.“⁶*

Dále se budeme zabývat pojmem „nelegální zaměstnávání“. Podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění (dále jen „ZoZ“), je za nelegální práci považována závislá práce, která je vykonávána fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Dále práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání případně bez tohoto povolení, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „ČR“) nebo bez některé z těchto karet. A konečně práce vykonávaná cizincem pro právnickou osobu (dále jen „PO“) nebo fyzickou osobu (dále jen „FO“) bez platného oprávnění k pobytu na území ČR, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území ČR vyžadováno.⁷

⁴ BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1.

⁵ Ibidem.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 21/2005 – 105 ze dne 10. 5. 2006 [online] . [cit. 7. 7. 2021] Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/0021_3As_0500105A_prevedeno.pdf .

⁷ Dle § 5 odst. e) ZoZ.

1.2 Historie Státního úřadu inspekce práce, vznik, vývoj a jeho úloha v trestání nelegálního zaměstnávání

Počátky moderní historie inspekce práce sahají do roku 1968, kdy byl zákonem č. 174/1968 Sb., zákon o státním odborném dozoru nad bezpečností práce (dále jen „zákon o státním odborném dozoru“), zaveden jednotný systém státního odborného dozoru.⁸ Tento zákon stanovil, že v českých zemích vykonávají tento dozor Český úřad bezpečnosti práce (dále jen „ČUBP“) a inspektoráty bezpečnosti práce (dále jen „IBP“). ČUBP měl své sídlo v Praze. Jednalo se o úřad se statutem ústředního orgánu a vyhláškou Českého úřadu Bezpečnosti práce č. 18/1969, o zřízení inspektorátů bezpečnosti práce, zřídil celkem 9 inspektorátů. Mezi hlavní úkoly IBP práce patřilo provádění dozoru (kontrol), posuzování projektových dokumentací vybraných staveb, uplatňování požadavků bezpečnosti práce, vyšetřování pracovních úrazů, vyšetřování příčin provozních havárií technických zařízení atd. Kromě toho poskytovaly tyto inspektoráty také poradenství pro zaměstnavatele a zaměstnance.⁹

Nově zřízený ČUBP měl vykonávat státní dozor nad bezpečností práce ve všech výrobních a nevýrobních organizacích, provádět rozbory pracovní úrazovosti, vydávat bezpečnostní předpisy, vyšetřovat příčiny hromadných a smrtelných úrazů apod. Současně také ČUBP podle zákona o státním odborném dozoru a Český báňský úřad podle zákona č. 41/1957 Sb., zákon o využití nerostného bohatství (horní zákon), stanovil společnou vyhláškou č. 151/1969 Sb., vyhláška Českého úřadu bezpečnosti práce a Českého báňského úřadu, kterou se určují vyhrazená technická zařízení, která technická zařízení se považují za vyhrazená, neboť mohou způsobit zvýšené ohrožení života, zdraví či majetku. Za taková zařízení se považovala např. tlaková zařízení a kotle, elektrická nebo

⁸ Přijetí zákona o státním odborném dozoru souviselo s tím, že v 60. letech minulého století byla ochrana zdraví a bezpečnosti práce stále nedostačující. Pracovní úrazovost byla nadále velmi vysoká, jednalo se až o 1 000 případů ročně. Zvyšování úrovně bezpečnosti práce postupovalo pomalu a celkový stav pracovních podmínek a ochrany bezpečnosti současně neodpovídal poznatkům moderní techniky, v mnoha případech ani zdravotním hlediskům.

⁹ Inspekce práce v České republice [online] . [cit. 8. 7. 2021] Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/372805/Bezpecnost_prace_CZ.pdf/ad4f238c-f75d-dde5-e43e-22d95a8c0e3f .

plynová zařízení. Dále také zdvihací zařízení.¹⁰

V 90. letech minulého století byly některé úkony týkající se vyhrazených technických zařízení svěřeny nově vzniklé organizaci státního odborného dozoru – Institutu technické inspekce Praha. Ten byl zřízen v roce 1992 se záměrem oddělit dozor nad bezpečností práce od dozoru nad vyhrazenými technickými zařízeními.¹¹

Před rokem 1968 dohlížely na dodržování bezpečnosti práce odborové orgány (tehdejší Revoluční odborové hnutí). Na provoz technických zařízení pak Ústav technického dozoru. To vše bylo po roce 1968 sloučeno pod ČUBP.¹²

23. června 1981 se konala generální konference Mezinárodní organizace práce¹³, na níž byla přijata Úmluva č. 155, o bezpečnosti a zdraví pracovníků a o pracovním prostředí. Tehdejší Československou socialistickou republikou byla ratifikována 2. prosince 1988 a v platnost vstoupila o rok později, 2. prosince 1989. Dle této úmluvy měl každý členský stát stanovit, provádět a pravidelně přezkušovat celkovou vnitrostátní politiku týkající se bezpečnosti a zdraví pracovníků a pracovního prostředí. Cílem této politiky bylo předcházet úrazům a újmám na zdraví, které vznikaly v souvislosti s prací či během ní.¹⁴

Po rozdělení Československa bylo prvořadým cílem ČR se zařadit mezi aktivní členy Evropského společenství. Tyto snahy také následoval orgán státního odborného dozoru nad bezpečností práce a technických zařízení. Byly především navázány kontakty s inspekčními orgány Francie, Dánska, Švédska a Finska. Tradičním partnerem s nejtěsnějšími možnými vazbami bylo samozřejmě Slovensko. Po podání žádosti ČR o členství v EU dne 17. 1. 1996 byla spolupráce

¹⁰ Inspekce práce v České republice [online] . [cit. 8. 7. 2021] Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/372805/Bezpecnost_prace_CZ.pdf/ad4f238c-f75d-dde5-e43e-22d95a8c0e3f .

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ Mezinárodní organizace práce (International Labour Organisation – ILO) je tripartitní organizace, jejímž cílem je zlepšování pracovních a životních podmínek přijímáním mezinárodních úmluv a doporučení stanovujících minimální standardy v oblastech jako pracovní doba, mzdy, sociální jistoty apod. Byla založena v roce 1919, od roku 1946 je specializovanou agencí systému OSN.

¹⁴ Znalostní systém prevence rizik v BOZP [online] . [cit. 8. 7. 2021] Dostupné z: <https://zsbozp.vubp.cz/studie-a-analyzy-v-bozp/133-ilo/222-ilo-umluva-o-bezpecnosti-a-zdravi-pracovniku-a-pracovnim-prostredi-c-155> .

ještě intenzivnější. Napomoci přiblížení měly (i napomohly) programy PHARE.¹⁵ V jejich rámci spolupracoval ČUBP a jednotlivé IBP s kolegy z Dánska, Anglie, Švédska, Holandska a dalších zemí. Vrcholní představitelé ČUBP byli také zváni na jednání plenárních zasedání SLIC (poradní výbor Evropské komise sdružující vedoucí představitelů orgánů inspekce práce členských států EU).¹⁶

K poslední zásadní změně v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (dále jen „BOZP“) pak došlo k 1. 1. 2001, kdy byl přejet do českého právního řádu systém Evropské unie zajištění BOZP. Dosavadní převážně technický přístup byl nahrazen systémovým a zvýšila se odpovědnost jednotlivých vedoucích zaměstnanců. Důraz začal být kladen především na vyhledání a vyhodnocení rizik a také na zapojování zaměstnanců do řešení otázek BOZP, a tím i do řízení firmy. Zaměstnanci se na řízení BOZP podílejí prostřednictvím odborových organizací nebo svých zástupců.¹⁷

Podstatná změna v oblasti úpravy postavení inspekce práce v ČR přišla s přijetím zákona č. 251/2005 Sb., zákon o inspekci práce (dále jen „ZoIP“), který nabyl účinnosti dne 1. 7. 2005. Tento zákon přinesl několik podstatných změn do dosavadní praxe stávajícího úřadu i jeho inspektorátů. Byly to především zrušení ČUBP a vznik nového Státního úřadu inspekce práce se sídlem v Opavě (dále jen „SUIP“). Dále pak zrušení stávajících IBP a vytvoření oblastních inspektorátů práce (dále jen „OIP“). V neposlední řadě pak rozšíření kontrolních pravomocí o komplexní kontroly dodržování povinností, které vyplývají z pracovněprávních předpisů. Spolu s tím i výrazné zvýšení horní hranice pokut, a to z částky 500 000 Kč na 2 000 000 Kč. Současně také přesné vymezení podstat přestupků a správních deliktů, za něž bylo možné uložit pokuty.¹⁸

SUIP je řízen Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále jen „MPSV“),

¹⁵ PHARE byl fond určený pro kandidátské země, jak bylo navrženo Evropskou komisí, s cílem napomáhat kandidátským zemím při řešení konkrétních úkolů při přípravě na členství v EU, vč. podmínek spojených se začleňováním práva Společenství (acquis communautaire) do národního právního řádu.

¹⁶ Inspekce práce v České republice [online] . [cit. 9. 7. 2021] Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/372805/Bezpecnost_prace_CZ.pdf/ad4f238c-f75d-dde5-e43e-22d95a8c0e3f .

¹⁷ Bezpečnost práce.info [online] . [cit. 9. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.bezpecnostprace.info/bozp/historie-bezpecnosti-a-ochrany-zdravi-pri-praci/> .

¹⁸ Ibidem.

keré je ve věcech státní služby nadřizeným služebním úřadem. V čele úřadu je pak generální inspektor a v čele inspektorátu vedoucí inspektor. Jejich výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.¹⁹

Pravomoc orgánů inspekce práce je vymezena jednotlivými činnostmi, které jsou tyto orgány oprávněny provádět. Mezi tyto činnosti patří činnosti v oblasti kontroly pracovního práva a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. SUIP a OIP²⁰ jsou především oprávněny: kontrolovat u zaměstnavatelů dodržování povinností, které pro ně vyplývají z právních předpisů, vyžadovat odstranění zjištěných nedostatků a ukládat pokuty. Naopak nejsou oprávněny k řešení uspokojování individuálních nároků zaměstnanců, které mají vůči zaměstnavateli, např. vymáhání mzdy či vymáhání potvrzení o zaměstnání. Stejně tak nejsou oprávněny vydávat stanoviska a výklady k jednotlivým ustanovením pracovněprávních předpisů.²¹

Kontroly jsou jedním ze základních úkolů oblastních inspektorátů práce a jsou prováděny na základě ročního programu. V odůvodněných případech probíhají i neplánovaně, např. v souvislosti s kontrolou příčin pracovních úrazů nebo na základě podnětů FO a PO. Po získání rozšířených kontrolních pravomocí v roce 2005 došlo převodem některých zaměstnanců z úřadů práce k navýšení počtu inspektorů. To se následně projevilo i v počtu kontrol a ukládaných pokut za prokázané porušení povinností a spáchání správního deliktu.²²

Úloha SUIP v oblasti kontroly a správního trestání v důsledku porušení pracovněprávních vztahů je tedy více než významná. Toto se týká samozřejmě i odhalování a trestání výkonu nelegálního zaměstnávání, které představuje velmi

¹⁹ Dle ust. § 2 odst. 3, 4 a 5 ZoiP je Generální inspektor jmenován ministrem práce a sociálních věcí, vedoucí inspektoři na návrh generálního inspektora také ministrem práce a sociálních věcí.

²⁰ V současné době působí v ČR 8 oblastních inspektorátů práce a to: OIP pro hlavní město Prahu, dále pak OIP pro Středočeský kraj (se sídlem v Praze), OIP pro Jihočeský kraj a Vysočinu, OIP pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj, OIP pro Ústecký kraj a Liberecký kraj, OIP pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj, OIP pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj a OIP pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj.

²¹ DREXLEROVÁ, Jana. Inspekce práce a kontrola. *Práce-mzdy-odvody bez chyb, pokut a penále*. 2010. Ročník XIV., č. 10, s. 6-9. ISSN 1801-9935.

²² Inspekce práce v České republice [online] . [cit. 8. 7. 2021] Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/372805/Bezpecnost_prace_CZ.pdf/ad4f238c-f75d-dde5-e43e-22d95a8c0e3f .

vážné narušení zásad řádného fungování trhu práce. Právě důsledné a pečlivé kontroly ze stran orgánů inspekce práce mohou napomoci k tomu, aby byl tento problém eliminován na co možná nejnižší míru.

1.3 Vývoj správního trestání od 90. let minulého století po současnost

V této podkapitole se zaměříme na stručný vývoj správního trestání z hlediska orgánů inspekce práce.

V 90. letech 20. století a vlastně až do 1. 1. 2007 byl v platnosti tehdejší zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce (dále jen „ZP 1965“). V této věci je třeba zdůraznit, že kontrola povinností zaměstnavatelů vyplývajících z pracovněprávních předpisů byla součástí československého právního řádu již od 1. 1. 1970, a to na základě novely uvedeného ZP 1965. Novela byla provedena zákonem č. 153/1969 Sb., zákon, kterým se mění a doplňuje zákoník práce. Do ZP 1965 bylo doplněno ustanovení § 270a, z něhož vyplývalo, že okresní národní výbor byl oprávněn uložit organizaci (zaměstnavateli) za porušení povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů pokutu až do částky 100 000 Kčs a při opětovném porušení povinností až do částky 500 000 Kčs. Úprava byla pozdějšími novelami ZP 1965 doplňována tak, že byla založena kontrolní působnost a sankční pravomoc federálnímu ministerstvu práce a sociálních věcí a ministerstvům zdravotnictví a sociálních věcí republik (zákon č. 188/1988 Sb., zákon, kterým se mění a doplňuje zákoník práce) a od 1. 2. 1991 zákonem č. 3/1991 Sb., zákon, kterým se mění a doplňuje zákoník práce, ministerstvům práce a sociálních věcí republik.²³

V § 26 zákona č. 1/1991 Sb., zákon o zaměstnanosti (dále jen „ZoZ 1991“), který nabyl účinnosti od 1. 2. 1991, byla upravena kontrolní činnost zaměřená na dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatelů. Na tuto federální úpravu navazoval zákon č. 9/1991 Sb., zákon České národní rady o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti.

²³ Základní informace o zákonu o inspekci práce [online] . [cit. 9. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.sagit.cz/info/zakladni-informace-o-zakonu-o-inspekci-prace> .

Tento zákon v ustanovení § 8 vymezoval kontrolní činnost, současně upravoval rovněž právo zaměstnance vykonávajícího kontrolu uložit pořádkovou pokutu a kontrolní oprávnění zaměstnanců úřadů práce vykonávajícího kontrolu. Orgán kontroly byl oprávněn uložit zaměstnavatelům za zaviněné porušení povinností vyplývajících z pracovněprávních předpisů pokutu až do výše 250 000 Kč. Při opakovaném porušení povinností, kdy již byla pokuta jednou uložena, pak až do výše 1 000 000 Kč. Tuto úpravu nahradil s účinností od 1. 10. 2004 nový ZoZ, který upravil kontrolní působnost včetně sankčních oprávnění v ustanoveních § 125-141.²⁴

V té době byly kontroly dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů o zaměstnanosti oprávněny vykonávat úřady práce. Ty také kontrolovaly pracovněprávní předpisy, z nichž vznikala práva nebo povinnosti z pracovněprávních vztahů. V neposlední řadě pak i dodržování kolektivních smluv a vnitřních předpisů zaměstnavatelů v částech, ve kterých mohou být individuální nároky zaměstnanců vyplývající z pracovněprávních předpisů upraveny ve vztahu k těmto předpisům výhodněji pro zaměstnance.²⁵

Na úseku bezpečnosti práce vykonávaly kontroly do 30. 6. 2005 podle zákona o státním odborném dozoru, ve znění pozdějších předpisů, státní odborný dozor orgány státního odborného dozoru, kterými byly ČUBP a IBP. Orgány státního odborného dozoru byly dále oprávněny ukládat pracovníkům PO a podnikajícím FO pokutu, a to až do částky rovnající se trojnásobku jejich průměrného měsíčního výdělku. Tyto pokuty byly ukládány těm PO a FO, které svým zaviněním porušily závažné povinnosti, vyplývající z předpisů k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení a z předpisů stanovících pracovní podmínky, případně zatajily skutečnosti důležité pro výkon dozoru. Za porušení předpisů k zajištění bezpečnosti práce a technických zařízení a předpisů stanovících pracovní podmínky, včetně předpisů upravujících uměleckou, kulturní, reklamní a sportovní činnost, bylo možné uložit pokutu do částky 500 000 Kč. V případě nedodržení nově stanoveného termínu

²⁴ Základní informace o zákonu o inspekci práce [online]. [cit. 9. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.sagit.cz/info/zakladni-informace-o-zakonu-o-inspekci-prace> .

²⁵ Ibidem.

k provedení nápravy pak mohla být původně určená pokuta zvýšena až o 100 %.²⁶

Dne 1. 7. 2005 nabyl účinnosti nový ZoIP a zákon č. 253/2005 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o inspekci práce. Tímto zákonem byly dosavadní orgány, ČUBP a IBP, zrušeny a nahrazeny nově vzniklým SÚIP a OIP. Přijetí nového zákona však předcházely problémy. Vládní návrh zákona o inspekci práce byl předložen poslanecké sněmovně již 2. června 2004, definitivně však byl schválen až o rok později, 14. června 2005. Předcházelo tomu zamítnutí Senátem a následně vrácení prezidentem republiky k novému projednání. Kontrola dodržování povinností zaměstnavatelů vyplývajících z pracovněprávních předpisů byla součástí právního řádu po velmi dlouhou dobu. Došlo však k tomu, že projednávání uvedených návrhů zákonů bylo opozičními poslanci zpolitizováno a bylo uváděno, že jednotlivé skutkové podstaty přestupků a správních deliktů, jakož i zvýšené finanční postihy, jsou nástrojem k likvidování zaměstnavatelů.²⁷

Vládní návrh zákona vycházel z předpokladu, že nedojde k navýšení finančních prostředků ve vztahu k novým orgánům inspekce práce, a že se nezvýší ani počet inspektorátů na úrovni jednotlivých krajů. Protože zákon o inspekci byl definitivně schválen až 14. 6. 2005, převod kontrolních pracovníků z úřadů práce na oblastní inspektoráty práce musel proto být připravován fakticky, a nikoli podle schváleného zákona. Došlo také k tomu, že proti vládnímu návrhu zákona se nestalo sídlem SUIP hlavní město Praha, ale Opava.

Od 1. 7. 2005 tak nově vzniklý SUIP a OIP kontrolují podle § 3 ZoIP dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů, z nichž vznikají zaměstnancům, příslušnému odborovému orgánu nebo radě zaměstnanců či zástupců pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci práva nebo povinnosti v pracovněprávních vztazích včetně právních předpisů o odměňování zaměstnanců, náhradě mzdy nebo platu a náhradě výdajů zaměstnancům. SUIP a OIP rovněž kontrolují dodržování kolektivních smluv v částech, ve kterých jsou

²⁶ Základní informace o zákonu o inspekci práce [online]. [cit. 9. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.sagit.cz/info/zakladni-informace-o-zakonu-o-inspekci-prace> .

²⁷ Ibidem.

upraveny individuální pracovněprávní nároky zaměstnanců vyplývající z právních předpisů, jakož i vnitřních předpisů podle § 21 ZoLP, vnitřních předpisů vydaných podle zákona č. 1/1992 Sb., zákona o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku²⁸ atd. K tomu můžeme dodat, že právní úprava sankční pravomoci orgánů inspekce práce je koncipována v souladu se „Zásadami právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů (správního postihu) v zákonech upravujících výkon veřejné správy.“²⁹ Tyto zásady jsou základem koncepce reformy správního trestání schváleného vládou. Podle nich jsou připravovány vládní návrhy zákonů, obsahující správní trestání.³⁰

Skutkové podstaty přestupků a správních deliktů jsou formulovány totožně a týkají se součinnosti zaměstnavatele a orgánu jednajícího za zaměstnance, rovného zacházení, pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, odměňování zaměstnanců, náhrad, pracovní doby, dovolené, bezpečnosti práce atd. Za neplnění těchto povinností jsou pak orgány inspekce práce oprávněny ukládat pokuty. Uložení pokuty však není povinné. Jejich výše je rozdělena podle závažnosti a společenské nebezpečnosti konkrétního chování a odráží se v příslušných pásmech pokut. Ty tak mohou být uloženy od horní hranice pro jednotlivá pásma od 200 000 Kč až do 500 000 Kč, přičemž ve velmi závažných případech porušení povinností pak až do výše 1 000 000 Kč. V těch nejzávažnějších případech může sankce dosáhnout až 2 000 000 Kč. V případě např. nelegálního zaměstnávání, o kterém bude pojednáno dále, pak tato pokuta může dosáhnout výše až 10 000 000 Kč.³¹

²⁸ Zákon č. 1/1992 Sb., zákon o mzdě, odměně za pracovní pohotovost a o průměrném výdělku byl zrušen ke dni 1. 1. 2007, kdy vstoupil v účinnost zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

²⁹ Na konci roku 2001 započaly změny pojetí správního trestání v ČR. Koncepce reformy správního trestání obsažená v návrhu věcného záměru zákona o správním trestání byla schválena usnesením vlády č. 162 ze dne 20. února 2002. Schválená koncepce reformy správního trestání spočívala ve sjednocení odpovědnosti za přestupky FO a jiné správní delikty PO a FO s tím, že základem správně právní odpovědnosti se má stát přestupek. K realizaci schválené koncepce reformy správního trestání MVČR připravilo instruktážní materiál s názvem „Zásady právní úpravy přestupků a jiných správních deliktů v zákonech upravujících výkon veřejné správy“, který byl dne 31. srpna 2003 projednán a schválen Legislativní radou vlády. Materiál je dostupný z: https://is.muni.cz/el/1422/jaro2007/MP606Z/um/Zasady_spravniho_postihu-1.pdf.

³⁰ Základní informace o zákonu o inspekci práce [online] . [cit. 9. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.sagit.cz/info/zakladni-informace-o-zakonu-o-inspekci-prace> .

³¹ Ibidem.

1.4 Nelegální zaměstnávání v 90. letech minulého století

Pojem nelegální zaměstnávání či nelegální práce nebyl v původním ZoZ 1991 definován. V té době byla za nelegální práci považována pouze nelegální práce cizinců, kterým nebylo uděleno povolení k pobytu a povolení k zaměstnávání. V 90. letech minulého století se tak pojmem pro nelegální zaměstnávání stal především maskovaný výkon závislé práce, kterému se začalo říkat švarcystém.³²

Švarcystémem rozumíme takový systém, ve kterém klasický pracovněprávní vztah ve firmě je nahrazen zpravidla smluvním vztahem, založeným smlouvou o dílo, a to mezi dvěma podnikateli. Pro zaměstnavatele je tento systém výhodný především pro nulové odvody za zaměstnance, snížení administrativní zátěže a větší flexibilitě pracovních sil. Tento fenomén se rozšířil po Sametové revoluci, na začátku 90. let. Jeho „otcem“ je bývalý podnikatel z Benešova Miroslav Švarc, vyučený tesař a bývalý zaměstnanec stavební firmy. Ten si již na počátku roku 1989 založil u příslušného národního výboru živnost, což bylo v té době již povoleno. Mohl tedy podnikat jako živnostník, ovšem s jednou výjimkou – nesměl mít vlastní zaměstnance. To by bylo v rozporu s tehdejšími zákony, znamenalo by totiž vykořisťování člověka člověkem.³³

Miroslav Švarc tento systém využíval už v roce 1990, kdy zaměstnanci jeho firmy byli přijati jako podnikatelé na živnostenský list, ačkoli se jejich pracovní podmínky nezměnily a vykonávali závislou práci.³⁴ Brzy se ukázalo, že právě tím jeho tehdejší firma Švarc, s. r. o., získala náskok a úspěch. Díky nulovým odvodům na pojištění mohla pracovníkům dávat vyšší odměny, a kromě toho v soutěžích předkládat i nejvýhodnější cenové nabídky. To vedlo k tomu, že firma Švarc s.r.o. přetáhla dělníky i zakázky z širokého okolí. Tento stav ale netrval příliš dlouho. Protože inspiroval další podnikatele a stát tímto přicházel o příjmy, které nebyly

³² ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

³³ Ekonom.cz [online] . [cit. 12. 7. 2021] Dostupné z: <https://ekonom.cz/c1-52306170-ten-ktery-rozjel-svarcystem-a-skoncil-na-dlazbe> .

³⁴ Závislá práce je dle § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění, definována jako práce, vykonávaná ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance. Je vykonávaná jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

zanedbatelné, zákonodárci nakonec zakročili a tento systém zakázali.³⁵

Stalo se tak zákonem č. 578/1991 Sb., zákon o státním rozpočtu federace na rok 1992 a o změně daňových a některých dalších zákonů. Tento zákon vložil do ust. § 1 odstavce 4 ZoZ 1991, že právo občana na zaměstnání se zabezpečuje hlavně jeho pracovním uplatněním v zaměstnání, umožňující mu výkon práce v pracovním vztahu. PO a (podnikající) FO tak byly povinny plnění běžných úkolů, které vyplývaly z předmětu jejich činnosti, zajišťovat svými zaměstnanci. Míněno samozřejmě zaměstnanci, které zaměstnávala v pracovním vztahu podle zákoníku práce. Výjimky platily pro případ plnění běžných úkolů, které FO zajišťovala sama či s pomocí manžela nebo dětí a PO prostřednictvím vlastních členů nebo společníků. Těmito běžnými úkoly byly především rozuměny úkoly, které přímo souvisely se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb atd. při podnikání podle zvláštních předpisů, které PO/FO provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost.³⁶

Část odborné i podnikatelské veřejnosti v tomto zákazu viděla rozpor se zákonem č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod (dále jen „listina základních práv a svobod“), kde konkrétně v čl. 26 odst. 1 je uvedeno právo každého na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti.³⁷ K tomu se ve svém nálezu vyjádřil Ústavní soud, který konstatoval že: *„Napadené ustanovení vznikalo za odlišné sociální i ekonomické situace, kdy daňový a sociální systém nebyly dostatečně stabilní. Ani státní orgány nebyly dostatečně připraveny zajišťovat účinně sociální ochranu zaměstnanců a kontrolu zákonnosti*

³⁵ Ekonom.cz [online] . [cit. 12. 7. 2021] Dostupné z: <https://ekonom.cz/c1-52306170-ten-ktery-rozjel-svarcsystem-a-skoncil-na-dlazbe> .

³⁶ ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

³⁷ Např. advokát Tomáš Sokol k dané problematice poznamenal, že švarc systém byl původně realizací ústavního principu, že co není zakázáno, je dovoleno, což je legální. Pak byl rozličně zakazován, což je zase v demokratické zemi legitimní. Jiná věc byl podle jeho tvrzení, zda je to také rozumné. Osobně se stavěl pro zákony, které by takový systém angažmá pracovní síly nezakazovaly vůbec, ale snažily se, aby i v takovém případě byla celková „odvodová“ zátěž srovnatelná, takže by netrpěla státní kasa. Ekonom Petr Mach šel ještě dále v tvrzení, že práce na živnostenský list je také práce a trestat práci je, dle jeho názoru, hloupé. Švarc systém by, podle jeho tvrzení, měl být zcela legální, práce formou pracovního úvazku považoval za stále více nevýhodnou, především díky neúnosnému zdanění zaměstnanců. Dostupné z: <https://www.penize.cz/pracovni-pomer/231471-ocima-expertu-svarcsystem-zakazat-nebo-zcela-legalizovat> .

*v pracovněprávních vztazích. V tomto směru došlo od roku 1991 ke znatelnému vývoji ekonomického i sociálního systému, včetně zlepšení dozoru zdokonalení práce příslušných státních orgánů.*³⁸

V pozdější době došlo k přesunutí úpravy zákazu švarcsystému z ust. § 1 odst. 4 do odst. 6 stejného ustanovení ZoZ 1991. Na zákaz švarcsystému to však nemělo žádný vliv. K určité liberalizaci došlo zákonem č. 369/2000 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon povolil svěřením plnění běžných úkolů PO či FO jiné PO nebo FO. Podmínkou ovšem bylo, že musela zajišťovat toto plnění zaměstnanci, kteří byli zaměstnaní v pracovněprávním vztahu podle zákoníku práce. Zákon o zaměstnanosti touto změnou upřesnil, že jinou PO nebo FO se pro tyto účely rozumí pouze osoba, jejíž předmět činnosti zahrnuje i činnosti, které má svými zaměstnanci v pracovních vztazích zajišťovat. Účelem této úpravy byl zájem státu zabránit daňovým únikům a umělému snižování odvodů pojistného na nemocenské a důchodové pojištění do státního rozpočtu a pojistného na všeobecné zdravotní pojištění do rozpočtů zdravotních pojišťoven. Nepřímo ale také došlo k zintenzivnění sociální ochrany zaměstnanců.³⁹

1.5 Nelegální zaměstnávání v současnosti

V roce 2004 vstoupil v platnost nový ZoZ (účinnost od 1. října 2004). Jeho přijetí zpočátku znamenalo jen kosmetické úpravy, nový zákon převzal původní úpravu předchozího zákona. Upravil však opět povinnost PO nebo FO zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce, plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti. Stalo se tak v ust. § 13 ZoZ, ve znění do 30. 12. 2006. Rozšířený byl pouze okruh výjimek. Vedle případů, které byly obsaženy již v předchozí úpravě (např. zajišťování plnění běžných úkolů samotnou FO, manželem nebo dětmi a u PO prostřednictvím jejich společníků nebo členů), byli nově doplněni dočasně

³⁸ Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 304/98 ze dne 14. 3. 2001, dostupné z: <https://kraken.slv.cz/II.US304/98>.

³⁹ ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

přidělení zaměstnanci agentury práce a jiný zaměstnavatel. Plnění běžných úkolů však bylo možné svěřit jen tomu zaměstnavateli, který měl činnosti, které mu byly svěřeny, zahrnutý v předmětu své činnosti, a zajišťoval tyto úkoly svými zaměstnanci, které k tomuto účelu zaměstnával v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce. To znamená, že pokud FO nevykonávala práci pro PO či FO na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy (jak doslova stanovilo ust. § 5 písm. e) ZoZ, ve znění platném do 31. 12. 2006) a nešlo-li o osobu uvedenou v ust. § 13 odst. 3 písm. a) ZoZ, ve znění platném do 31. 12. 2006⁴⁰, jednalo se o nelegální práci. O nelegální práci se jednalo také v případě, že cizinec nevykonával práci pro PO nebo FO na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nešlo-li o osobu uvedenou v § 13 odst. 3 písm. a) ZoZ, ve znění platném do 31. 12. 2006, nebo ji vykonával v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, bylo-li podle zákona o zaměstnanosti povolení k zaměstnání vyžadováno.⁴¹

Dne 27. 5. 2005 nabyl účinnosti zákon č. 202/2005 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela rozšířila výjimku „svěření jinému zaměstnavateli“ na svěření:

1. Jiná PO či FO, která má činnosti, které jí mají být svěřeny, zahrnutý v předmětu své činnosti a bude je zajišťovat svými zaměstnanci.
2. Jiná FO, která má činnosti, které jí mají být svěřeny, zahrnutý v předmětu činnosti a nebude tyto úkoly zajišťovat v zastřeném pracovněprávním vztahu.⁴²

Zákonem č. 202/2005 Sb. zakotvená výjimka v podstatě uspokojila společenskou poptávku. Stávající úprava zákazu švarcsystému se tím stala nefunkční a byla doprovodným zákonem k novému zákoníku práce, zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „ZP“), zrušena k 31. 12. 2006. V ZoZ

⁴⁰ Povinnost stanovená v § 1 (tedy již zmíněné plnění běžných úkolů zajišťovat svými zaměstnanci) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění platném do 31. 12. 2006, neplatí v případech, kdy plnění těchto běžných úkolů zajišťuje FO sama nebo s pomocí svého manžela, dětí nebo PO prostřednictvím svých společníků nebo členů.

⁴¹ ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁴² Ibidem.

však nadále zůstalo obsaženo jak vymezení nelegální práce, tak i skutkové podstaty správních deliktů postihujících samotný výkon a umožnění výkonu nelegální práce. Z důvodu vypuštění ust. § 13 ze ZoZ bylo nutno pouze dílčím způsobem upravit pojmové vymezení nelegální práce (stalo se tak právě ZP). Za nelegální práci se považovalo, pokud FO nevykonávala práci pro PO či FO na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nešlo-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, nebo pokud cizinec nevykonával práci pro PO nebo FO na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nešlo-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, nebo ji vykonával v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, bylo-li povolení k zaměstnání vyžadováno. V této podobě vydržela úprava vymezení pojmu nelegální práce až do zásadní novely s účinností od 1. 1. 2012. Novelizace s účinností od 1. 1. 2009 rozšířila v souvislosti s právní úpravou zelené karty⁴³, definici nelegální práce o výkon práce bez zelené karty nebo v rozporu s vydanou zelenou kartou. Současně bylo také doplněno, že se nebude jednat o nelegální práci, pokud bude neohlášený cizinec vykonávat jinou práci, než na kterou mu bylo vydáno povolení k zaměstnání nebo zelená karta a na tuto práci byl převeden z důvodů uvedených v ust. § 41 odst. 1 písm. c) ZP. Tato skutečnost také nebyla důvodem pro odejmutí povolení k zaměstnání ani ke zrušení platnosti zelené karty. V březnu 2011 byl za nelegální práci označen výkon práce bez modré karty⁴⁴ nebo v rozporu s vydanou modrou kartou.⁴⁵

K největším změnám, týkajícím se právní úpravy nelegální práce, došlo až od 1. 1. 2012. Stalo se tak novelou ZoZ č. 367/2011 Sb., zákon, kterým se mění

⁴³ Zelená karta byla povolením k dlouhodobému pobytu na území ČR pro cizince z třetích států mimo Evropskou unii. Obsahovala současně povolení k pobytu i povolení k zaměstnání. Vydávalo jí Ministerstvo vnitra České republiky. Ode dne 24. června 2014, kdy nabyl účinnosti zákon, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, byla nahrazena novým druhem povolení k dlouhodobému pobytu, zaměstnaneckou kartou.

⁴⁴ Modrá karta je povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky za účelem výkonu zaměstnání, které vyžaduje vysokou kvalifikaci. Cizinec, který má modrou kartu, je oprávněn: pobývat na území České republiky a pracovat na pracovním místě, na které byla modrá karta vydána, a případně toto místo za definovaných podmínek změnit. Tato karta tedy spojuje oprávnění pobytu s oprávněním k zaměstnání. Platnost modré karty je na dobu výkonu zaměstnání stanovenou v pracovní smlouvě plus 3 měsíce, nejdéle však na 2 roky.

⁴⁵ ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela č. 367/2011 Sb.“), která mimo jiné v definici nelegální práce upravila bod 1⁴⁶. A dále pak novela č. 1/2012 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „novela č. 1/2012 Sb.“). Novela č. 1/2012 Sb. do ZoZ transponovala tzv. sankční směrnici, tj. Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2009/52/ES ze dne 18. 6. 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Tato novela současně také zavedla třetí způsob výkonu nelegální práce, kterým je výkon práce cizince bez povolení k pobytu na území ČR.⁴⁷

Od 26. 4. 2014 pak byla provedena další drobná změna v oblasti výkonu nelegální práce. Zákonem č. 101/2014 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, který v bodě 5 zelenou kartu nahradil již zmíněnou zaměstnaneckou kartou.⁴⁸ Současné vymezení výkonu nelegální práce (dle § 5 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb.) jsme již uvedli v kapitole 1.1.

⁴⁶ § 5. bod 1 zákona č. 435/2004 Sb. Nový text ve znění „závislá práce vykonávaná FO mimo pracovněprávní vztah“ nahradilo původní text „pokud FO nevykonává práci pro PO nebo FO na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby“.

⁴⁷ Bod 4. zákona č. 1/2012 Sb.

⁴⁸ Zaměstnanecká karta je druh povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR, kdy účelem pobytu cizince z třetích států (delšího než 3 měsíce) je zaměstnání. Cizinec, který má zaměstnaneckou kartu, je oprávněn: pobývat na území ČR a zároveň pracovat na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo pracovat na pracovní pozici, ke které mu byl podle dřívější právní úpravy udělen souhlas nebo kterou cizinec řádně oznámil (v rámci změny zaměstnavatele, pracovního zařazení nebo zaměstnání na další pracovní pozici u stejného nebo dalšího zaměstnavatele). Tato karta v roce 2014 nahradila původní zelenou kartu.

2. Analýza a rozbor nelegálního zaměstnávání, správní trestání orgány Státního úřadu inspekce práce

V první kapitole jsme se zaměřili na stručnou historii vývoje nelegálního zaměstnávání a správního trestání v oblasti inspekce práce. Je patrné, že vývoj v této oblasti zaznamenal výraznější změny až s přijetím nového zákona o zaměstnanosti, včetně jeho novelizace účinné od 1. ledna 2012. V této kapitole se zaměříme na podrobnější rozbor výkonu nelegální práce, včetně úlohy inspekce práce v oblasti správního trestání.

2.1 Nelegální práce – problematika dnešní doby

Také na současném trhu práce představuje nelegální zaměstnávání značný problém. Mimo jiné proto, že je pro určité procento podnikatelů přitažlivé i za cenu postihů, které jim hrozí. A to i přesto, že tyto postihy zdaleka nejsou zanedbatelné. Maskovaný výkon závislé práce, tzv. „švarcsystém“, je nadále využíván především z ekonomických důvodů. K tomu také uvádí Patrik Stonjek v knize „Zaměstnávání cizinců v České republice“, že motivy vedoucí k nelegální práci jsou zejména finanční, protože tak dochází k úspoře finančních prostředků jak na straně zaměstnavatele, tak také na straně zaměstnance. To na úkor daňových (v širším smyslu, který zahrnuje i povinné odvody) příjmů státu a zdravotních pojišťoven.⁴⁹

Zaměstnavatelé se tak zbaví vysokých odvodů sociálního a zdravotního pojištění. Tyto částky nejsou malé, v ČR patří mezi nejvyšší na světě. Pro zaměstnavatele činí 24,8 % z vyměřovacího základu, z toho 2,1 % na nemocenské pojištění, 21,5 % na důchodové pojištění a 1,2 % na státní politiku zaměstnanosti. Uvedené částky jsou platné od 1. 7. 2019. Oproti předchozímu období došlo sice ke snížení z 25 % vyměřovacího základu na 24,8 % z toho na nemocenském pojištění z částky 2,3 % na 2,1 %, nejedná se ale o žádné výrazné snížení. Není tedy divu, že se někteří zaměstnavatelé snaží výše uvedené povinnosti vyhnout.⁵⁰

⁴⁹ TOMŠEJ, Jakub a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. 2. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7958-648-1.

⁵⁰ MPSV.cz [online] . [cit. 10. 8. 2021] Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/socialni-pojisteni> .

Nemalým problémem je především nelegální zaměstnávání cizinců. V ČR, stejně jako v jiných zemích západní a střední Evropy, je migrace motivována zejména nedostatkem pracovních sil v různých odvětvích. Nelegální práce cizinců je pak rozšířena především tam, kde je využívána málo kvalifikovaná, sezónní, dočasná či příležitostná práce, vykonávaná v nepřehledných, nesnadno kontrolovatelných podmínkách. Typická je zejména pro sektory, které jsou náročné na ruční práci, s nízkými odměnami, kde konkurenceschopnost a zisk závisí na nákladech.⁵¹

Motivy zaměstnavatelů zaměstnávat cizince na území ČR se navíc v čase velmi proměňují. Také v posledních letech, kdy byla v ČR nízká míra nezaměstnanosti a nedostatek pracovních sil, se zaměstnávání cizinců dostávalo do hledáčku většiny zaměstnavatelů, kteří potřebují pokrýt své provozní potřeby. Důvody, které vedou zaměstnavatele k porušování předpisů o zaměstnanosti v případě zaměstnávání cizinců, jsou nejčastěji: možnost cizince kdykoli propustit, žádné závazky vůči cizinci, který pro zaměstnavatele nelegálně pracuje, nižší mzdové náklady spojené s nelegálně pracujícím cizincem. Zaměstnavatel nemusí dodržovat bezpečnostní standardy, neposkytuje cizinci žádné sociální služby, jako je stravování, lékařská péče apod. Nelegálně zaměstnaní cizinci si uvědomují, že si nemůžou nikde stěžovat, sami totiž porušují právní předpisy. To zaměstnavatelům velice vyhovuje. Dalším faktorem je, že cizinci si většinou ani nestěžují, váží si toho, že můžou v ČR pracovat. Jsou ochotnější konat podřadnější práce a také jejich mzdové nároky jsou daleko nižší než u domácích pracovníků. Také toto vše ztěžuje práci příslušných orgánů, zejména inspekce práce, v boji proti nelegálnímu zaměstnávání.⁵²

2.2 Výkon nelegálního zaměstnávání

Jak bylo výše řečeno, závislou prací je podle § 2 odst. 1 ZP taková práce,

⁵¹ ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁵² DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-269-4.

kteřá je vykonávaná ve vztahu nadřizenosti zaměstnavatele a podřizenosti zaměstnance. Jedná se o práci, vykonávanou jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů a zaměstnanec ji vykonává osobně. V § 2 odst. 2 ZP je pak dále uvedeno, že tato práce musí být vykonávaná za mzdu, plat nebo odměnu, na náklady zaměstnavatele a jeho odpovědnost. Závislá práce je vykonávaná v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, případně může být na jiném dohodnutém místě.

Další podmínkou pak je, že tato práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, pokud není upravena zvláštními právními předpisy.⁵³ Základními pracovněprávními vztahy jsou především pracovní poměr a právní vztahy, které jsou založené dohodami o pracích, konaných mimo pracovní poměr.⁵⁴

Pracovní poměr je tak uzavřen na základě pracovní smlouvy. Pracovní smlouva vytváří vztah nadřizenosti a podřizenosti mezi oběma smluvními stranami, tedy zaměstnancem a zaměstnavatelem. Právní rámec této smlouvy pak vytváří vymezení dominantního postavení zaměstnavatele. Kromě pracovního poměru může být výkon závislé práce vykonáván také v právním vztahu na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Tedy na základě dohod o provedení práce nebo dohod o pracovní činnosti.⁵⁵

Naproti tomu nelegální práce je výkonem závislé práce FO mimo pracovněprávní vztah. Typickým příkladem je zastřené právní jednání, již zmiňovaný švarcsystém. Tedy uzavírání obchodních smluv (místo pracovního poměru) s osobami, které jsou držiteli živnostenských oprávnění. V některých případech to dokonce vedlo k takovým paradoxům, že např. prodavači byli najímáni do obchodního vztahu a museli si v důsledku toho obstarávat pro tuto činnost živnostenské oprávnění. Protože tím docházelo k úniku finančních prostředků z veřejných zdrojů (daní, sociálního a zdravotního pojištění), stát se

⁵³ Např. zákonem č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů nebo zákonem č. 361/2003 Sb., zákon o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁴ Dle ust. § 3 ZP.

⁵⁵ BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL Ljubomír a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-290-8.

proti tomu začal bránit. Do zákona o zaměstnanosti tak byl vložen zákaz, platící jak pro FO i PO, zajišťovat výkon své běžné činnosti jinak než v pracovněprávním vztahu. Došlo tak k zakazu švarcystému. Tento zákaz byl postupně novelami stále více zmírňován, až současně platný zákon o zaměstnanosti takový zákaz neobsahuje, nahradil jej však zákazem nelegální práce. Podrobněji viz kapitola 1.⁵⁶

Odlišit v některých případech švarcystém od legálně vykonávané práce může být obtížné. Uvedme příklad. Podnikatel nasmlouvá více zakázek, které však nebude mít možnost pokrýt kapacitami vlastních zaměstnanců. Na základě toho jedná s řemeslníky, kteří svoji činnost vykonávají na základě živnostenských listů. Tito řemeslníci disponují vlastním vybavením, nářadím apod. Pro daného podnikatele budou mít pouze úkol zrealizovat dílo v dohodnuté ceně, termínu a kvalitě. Práci budou vykonávat na období půl roku, každý z nich bude konat za dané období a zakázku budou fakturovat předem dohodnutou cenou. Dopustí se touto cestou nezákonného jednání a výkonu švarcystému?⁵⁷

Odpověď je v tomto případě následující: Ustanoveními ZoZ a ZP o nelegální práci a o závislé práci není a priori vyloučen výkon práce na základě smluv uzavřených podle obchodního, případně občanského zákoníku. Ovšem za předpokladu, že na základě těchto smluv nebude vykonávána práce naplňující znaky a podmínky závislé práce. Práce vykonávaná na základě těchto jiných, nepracovněprávních smluv např. formou jednorázových zakázek, při kterých dodavatel prací odpovídá za výsledek vlastním jménem, používá své vlastní pracovní prostředky (nářadí apod.), nepodléhá pokynům objednatele práce ohledně pracovních postupů a pracovní doby, zakázek poskytovaných tímto způsobem více firmám apod. znaky závislé práce nenaplnuje, a je možno ji vykonávat i v obchodněprávním nebo občanskoprávním smluvním vztahu.⁵⁸

Nelegální práce se však dopouští každý, jehož práce vykazuje znaky závislé práce a nemá uzavřenou pracovní smlouvu či dohodu o provedení práce

⁵⁶ BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL Ljubomír a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-290-8.

⁵⁷ Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 11. 8. 2021] Dostupné z: <https://www.suip.cz/web/suip/zamestnanost-otazky-a-odpovedi> .

⁵⁸ Ibidem.

nebo dohodu o pracovní činnosti. Nejedná se tak jen o práci vykonávanou cizinci, postihnout může každého, tedy i občana ČR. Bude-li např. pan Novák⁵⁹ činit pro firmu „XY“ práci, která bude naplňovat všechny atributy závislé pracovní činnosti (vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele a na základě jeho pokynů apod.) a nebude mít s touto firmou uzavřenou pracovní smlouvu, jedná se o jednoznačný výkon nelegální práce.⁶⁰

Základní definici nelegální práce jsme uvedli v kapitole 1. Definice je obsažena v § 5 písm. e) bodu 1 ZoZ. Pod tento bod spadá práce „načerno“, tedy výkon závislé práce bez uzavřeného pracovního poměru nebo jedné z dohod konaných mimo pracovní poměr. Rovněž tak švarcsystém, kdy osoba vykonává závislou práci na základě živnostenského oprávnění. Zbylé dva body § 5 písm. e) ZoZ se týkají výlučně nelegální práce, kterou vykonávají cizinci.⁶¹

V tomto případě (cizinců) je tedy nelegální prací práce vykonávaná v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání či bez tohoto povolení. Dále v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou anebo bez některé z těchto karet. To neplatí v případě výkonu jiné práce dle § 41 odst. 1 písm. c) ZP.⁶²

Výkon závislé práce cizincem bez jmenovaných povolení nečiní větší výkladové problémy. Ty však mohou nastat v případě, že je výkon práce cizincem bez těchto povolení třeba náhodný, příležitostný. Nebo je-li tím pracujícím cizincem osoba, která je příbuzná svého domnělého zaměstnavatele.⁶³ Jeden takový zajímavý případ posuzoval Nejvyšší správní soud v roce 2012 pod sp. zn. 4 Ads 177/2011 (NSS 1823/2012).⁶⁴

⁵⁹ Jméno je smyšlené, vytvořené pro účely zpracování diplomové práce.

⁶⁰ Rizika trhu práce [online] . [cit. 11. 8. 2021] Dostupné z: <http://www.pracevceskerepublice.cz/index.php/rizika-trhu-prace/> .

⁶¹ TOMŠEJ, Jakub a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. 2. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7958-648-1.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Jednalo se o případ, kdy Úřad práce hlavního města Prahy uložil pokutu údajnému zaměstnavateli dvou cizinců za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. Tito cizinci měli být přistiženi při výkonu závislé práce u zaměstnavatele, kdy jeden z nich dohlížel na zákazníky a druhý přemísťoval krabice se zbožím ve skladu u tohoto zaměstnavatele. Zaměstnavatel se bránil tím, že nebyl dodržen řádný správní postup ze strany správního orgánu. Zejména nedostatečně provedené dokazování. Správní orgán

Dalším případem nelegálního zaměstnání v případě cizinců však není jen výkon práce cizince bez některého z výše uvedených oprávnění, včetně platného povolení k pobytu na území ČR. Jinak řečeno, i cizinec s platnou zaměstnaneckou kartou se může dopustit výkonu nelegální práce. Tímto důvodem je skutečnost, že všechna oprávnění k výkonu práce se vždy vztahují ke konkrétnímu pracovnímu místu. Tedy ke konkrétnímu zaměstnavateli, druhu práce a místu výkonu práce.⁶⁵

Cizinec se dopustí výkonu nelegální práce i v takovém případě, kdy je formálně držitelem jak oprávnění k výkonu práce, tak oprávnění k pobytu na území ČR. Nicméně jím vykonávaná práce neodpovídá některému z uvedených parametrů, ke kterému se vydané oprávnění vztahuje. Můžeme uvést následující příklad: Pan Andrej⁶⁶, ukrajinský občan, získal zaměstnaneckou kartu na pozici operátor ve výrobě. Protože mu nevyhovoval směnný režim, dohodl se se svým zaměstnavatelem na změně pracovní pozice, a to na pozici řidiče, která je vykonávána v rovnoměrném pracovním poměru. Přestože tedy pan Andrej má platnou zaměstnaneckou kartu, dopouští se tímto výkonu nelegální práce. Z jednoduchého důvodu, na pozici „řidič“ mu zaměstnanecká karta vydána nebyla.⁶⁷

Aby k takovým situacím nedocházelo, umožňuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), v případě zaměstnaneckých a modrých karet, pokud

dle jeho námitek totiž vycházel především z protokolů o podaném vysvětlení. Dále zaměstnavatel upozorňoval, že oba cizinci jsou jeho příbuznými a jejich činnost byla pouze ojedinělá, krátkodobá, jednorázová, bezúplatná. Mělo se tímto jednat pouze o společenskou úsluhu, která je mezi příbuznými v pořádku a běžná. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 4. 2012 rozsudek Městského soudu v Praze, rozhodnutí MPSV a rozhodnutí Úřadu práce zrušil a věc vrátil SUIP k dalšímu řízení. Učinil tak zejména z procesních důvodů. Na závěr svého rozhodnutí Nejvyšší správní soud uvedl, že za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb. se považuje pouze taková práce, kterou cizinec, nedisponující příslušným povolením, vykonává soustavně, dle pokynů a za plat, odměnu nebo mzdu. Nejvyšší správní soud tedy konstatoval, že výkon nelegální práce obecně, nejen u cizinců, přichází v úvahu jen tehdy, pokud postihovaná činnost vykazuje znaky závislé práce a je vykonávána v souladu s podmínkami, na základě kterých musí být vykonávána. Celé znění rozsudku je dostupné z: https://ppropo.mpsv.cz/PDF/4Ads75_2011_73.pdf.

⁶⁵ DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-269-4.

⁶⁶ Jméno je smyšlené, vytvořené pro účely zpracování diplomové práce.

⁶⁷ Ibidem k poznámce 65.

jsou splněny určité podmínky, změnu zaměstnavatele, pracovního zařazení či zaměstnání na další pracovní pozici u téhož nebo u jiného zaměstnavatele. V případě zaměstnaneckých karet je cizinec povinen uvedené změny oznámit Ministerstvu vnitra ČR (dále jen „MVČR“) nejméně 30 dnů před touto změnou. V případě modrých karet je cizinec povinen si v prvních 2 letech pobytu na území ČR vyžádat předchozí souhlas MVČR.⁶⁸

Nelegální zaměstnávání má tedy různé podoby, některé se dají poměrně obtížně identifikovat, jak bude dále uvedeno. Specifické postavení má výkon nelegální práce, zejména cizinců, v případě agenturního zaměstnávání, tomuto tématu se budeme věnovat ve 3. kapitole.

2.3 Prostředky státu proti výkonu nelegální práce

Stát musí hledat účinné prostředky v boji proti nelegálnímu zaměstnávání. Už z toho důvodu, že výkon nelegální práce ohrožuje jeho ekonomiku, oslabuje trh práce a snižuje počet míst pro občany, kteří se o ní ucházejí na krajských pobočkách a kontaktních pracovištích Úřadu práce České republiky (dále jen „ÚPČR“). Podnikatel, který profituje z nelegálního zaměstnávání, je tímto způsobem zcela nedůvodně zvýhodněn oproti ostatním členům společnosti. Zkracuje stát o daňové příjmy, jež by mohly být po právu redistribuovány ve prospěch ostatních členů společnosti. Můžeme tak říct, že působí v konečném důsledku ničím neodůvodněnou újmu každému jinému členu společnosti a celému státu.⁶⁹

Důležitým prostředkem státu v boji proti nelegálnímu zaměstnávání a porušování pracovněprávních povinností vůbec, je právě správní trestání. V kapitole 1 jsme si vysvětlili, co je správní trestání, jaký je jeho význam. Můžeme k tomu ještě doplnit slovy Kateřiny Frumarové: *„Lidská společnost jakožto každý složitý systém vyžaduje určitou regulaci, která do ní vnáší řád a tento řád v ní*

⁶⁸ DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-269-4.

⁶⁹ ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

*udržuje. Jedním z nejvýznamnějších regulátorů vztahů ve společnosti bylo a je právo, představující normativní státně mocenskou formu regulace a zprostředkování společenských vztahů. Právo je nezbytným prvkem řádného fungování každého státu a občanské společnosti. Jedním z nejstarších právních institutů, kterými pak společnost a stát zajišťuje, aby bylo právo dodržováno, a současně reaguje na jeho porušení, tedy na protiprávní jednání osob, je institut právní odpovědnosti.*⁷⁰

Regulace je tedy na místě i v případě pracovněprávních vztahů. Na jedné straně je správní trestání v ČR široce uplatněno, český právní řád obsahuje více jak 200 zákonů, které obsahují skutkové podstaty správních deliktů. Rozsahu a též významu správního trestání neodpovídá však kvalita současné právní úpravy (k tomu blíže dále v textu). Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ústava České republiky (dále jen „Ústava ČR“) ani Listina základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky o požadavcích na trestání správních deliktů přímo nehovoří.⁷¹

To samé můžeme vztáhnout i na správní trestání v oblasti porušování pracovněprávních předpisů, včetně výkonu nelegální práce. Pojem nelegální práce nebyl dlouho v příslušné legislativě (původní ZoZ 1991) zahrnutý, změny přišly až s účinností nového ZoZ v roce 2004. Vznik SUIP a jemu podřízených OIP, které spadají pod ústřední správní orgán MPSV, by tak mělo naplnit prostředky státu proti výkonu nelegálního zaměstnávání. Jestli jsou tyto prostředky skutečně účinné, rozebereme dále.

2.4 Správní trestání v oblasti nelegálního zaměstnávání

S účinností od 1. 7. 2017 nabyly účinnosti komplex zákonů, které dovršily mnoho let trvající práce v rámci tzv. reformy správního trestání.⁷² Reforma

⁷⁰ FRUMAROVÁ, Kateřina a kolektiv. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017, s. 11. ISBN 978-80-7502-250-9.

⁷¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁷² Základem nové právní úpravy byly především zákon č. 250/2016 Sb., zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, zákon č. 251/2016 Sb., zákon o některých přestupcích a zákon č. 183/2017 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona

správního trestání byla součástí rekodifikačních prací. Ty zahrnovaly i reformu správního řízení a správního soudnictví. Přijetí nové hmotněprávní a procesní úpravy odpovědnosti za správní delikty se značně opozdilo. Souviselo to především s nesnáze, které provázely přijetí zákona č. 40/2009 Sb., zákon trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“) a zákona č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.⁷³

Od 1. 7. 2017 tedy podle zákona č. 250/2016 Sb., zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o přestupcích“), je pod pojmem „přestupek“ podřazeno i takové jednání, které bylo dosud označováno jako „správní delikt“. ⁷⁴ Takovým přestupkem můžeme označit i nelegální zaměstnávání. V ZoZ je umožnění výkonu nelegální práce uvedeno jako přestupek⁷⁵, ovšem přestupek, za něj hrozí vysoká pokuta.

Je třeba zdůraznit, že sankcionování výkonu a umožnění výkonu nelegální práce se u cizinců a občanů ČR žádným způsobem neliší. Výše sankcí se pohybuje do 100 000 Kč v případě výkonu nelegální práce. Dále pak do 5 000 000 Kč, respektive od 50 000 Kč až do výše 10 000 000 Kč v případě umožnění výkonu nelegální práce.⁷⁶

Dopustí-li se tedy cizinec (ale nejenom cizinec) nelegálního zaměstnání, hrozí vysoká pokuta nejen jeho zaměstnavateli (PO či podnikající FO, která umožnila výkon nelegální práce), ale také jemu samému. Pro zaměstnance je tato pokuta až do výše 100 000 Kč. Pro zaměstnavatele až do výše 10 000 000 Kč, ovšem s tím, že vždy musí být udělena alespoň minimální pokuta ve výši 50 000 Kč.⁷⁷

o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích.

⁷³ FRUMAROVÁ, Kateřina a kolektiv. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-250-9.

⁷⁴ Dle ust. § 112, odst. 1 zákona o přestupcích, v němž je uvedeno, že na přestupky a dosavadní jiné správní delikty, kromě disciplinárních deliktů, se ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona hledí jako na přestupky podle tohoto zákona.

⁷⁵ Dle ust. § 139 odst. 1 písm. c) a ust. § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ. Pokuty za tyto přestupky jsou pak uvedeny v ust. § 139 odst. 2 písm. c) a d) a v ust. § 140 odst. 4 písm. c) a f) ZoZ.

⁷⁶ TOMŠEJ, Jakub a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. 2. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7958-648-1.

⁷⁷ DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-269-4.

Pokutou ovšem sankce, především pak proti zaměstnavateli, zdaleka nekončí. Zaměstnavatel, kterému byla pravomocně udělena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce v případě, kdy cizinec neměl požadované oprávnění k pobytu na území ČR, je povinen tomuto cizinci uhradit dlužnou odměnu, včetně nákladů souvisejících se zasláním takové odměny do státu cizincova pobytu nebo občanství. V této souvislosti ZoZ v § 141b odst. 2 stanoví právní domněnku, že zaměstnavatel dluží cizinci mzdu ve výši základní měsíční sazby minimální mzdy za 3 měsíce výkonu práce. Dále je pak zaměstnavatel povinen uhradit částku rovnající se výši odpovídajícího pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a sociální zabezpečení včetně penále.⁷⁸

Kromě těchto uvedených přímých sankcí za výkon nelegální práce je nutné zmínit i další nepřímé postihy. Ty si zaměstnavatelé často ani neuvědomují. Prvním nepřímým postihem je povinné hlášení volných pracovních míst zaměstnavatelem. To je velmi důležitým předpokladem pro následné zaměstnávání cizinců na základě zaměstnaneckých a modrých karet. Pokud není volné pracovní místo obsazeno do 30 dnů od jeho oznámení krajské pobočce ÚPČR, je zařazeno do příslušné Centrální evidence volných pracovních míst, které je možné obsadit držiteli zaměstnanecké nebo modré karty. Až v této fázi může cizinec podat svoji žádost o zaměstnaneckou či modrou kartu. ZoZ však stanoví, že MPSV, které příslušnou Centrální evidenci vede, do ní nezařadí nebo z ní vyřadí volné pracovní místo u toho zaměstnavatele, kterému byla v období posledních 4 měsíců pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce.⁷⁹ Pro příklad uveďme, že pokud např. společnost „XY“ se dopustí nelegálního zaměstnávání a dostane za tento přestupek pokutu, nebude moci v následujících 4 měsících zveřejňovat volná pracovní místa. Současně nebude také moci zahájit proces, vedoucí k získání zaměstnanecké či modré karty pro své budoucí zaměstnance z řad cizinců. Tím ale výčet možných postihů nekončí. V případě, že námi uváděná společnost má již volná pracovní místa zařazena v Centrální evidenci, budou tato místa automaticky vyřazena. To může mít dopad

⁷⁸ DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-269-4.

⁷⁹ Dle § 37a odst. 7 ZoZ.

v případech, kdy se již cizinec nachází v okamžiku před podáním žádosti o modrou či zaměstnaneckou kartu. V tom případě nebude moci žádost podat a sjednaný termín pro podání žádosti, na který mnohdy čekal dlouho, mu propadne.⁸⁰

Další nepřímý postih může být v případě definice nespolehlivého zaměstnavatele, kterou upravuje zákon o pobytu cizinců.⁸¹ V uváděném případě je za takového nespolehlivého zaměstnavatele považován takový zaměstnavatel, kterému byla v období 4 měsíců předcházejících podání žádosti pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce. V tomto případě bude důsledkem nelegálního zaměstnání nevydání zaměstnanecké karty MVČR. To bude fatální pro toho cizince, jehož žádost o zaměstnaneckou kartu byla již sice podána, nicméně o ní ještě nebylo rozhodnuto.⁸²

Sankcí za výkon nelegální práce je celá řada, jmenujme alespoň pro příklad veřejné výhody, z jejichž poskytnutí bude zaměstnavatel vyloučen, umožnil-li výkon nelegální práce cizinci. Po dobu 3 let od nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek umožnění výkonu nelegální práce, se totiž takové osobě neposkytnou následující příspěvky: příspěvek na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením, příspěvek na úhradu provozních nákladů vynaložených v souvislosti se zaměstnáváním osoby se zdravotním postižením. Dále např. investiční pobídky, příspěvek na veřejně prospěšné práce, příspěvek na společensky účelná místa atd. Navíc všechny uvedené příspěvky je zaměstnavatel povinen vrátit, pokud mu byly poskytnuty v období 12 měsíců přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přestupek umožnění výkonu nelegální práce.⁸³

Dalším postihem je ručení subdodavatele i jeho prostředníků, kteří v rámci obchodního vztahu poskytli plnění osobě, které byla uložena pokuta za přestupek výkonu nelegální práce. Ručení vznikne pouze v tom případě, pokud tyto osoby

⁸⁰ DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-269-4.

⁸¹ § 178f zákona o pobytu cizinců.

⁸² Ibidem k poznámce 80.

⁸³ TOMŠEJ, Jakub a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. 2. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7958-648-1.

o výkonu nelegálního zaměstnávání věděly, či vědět měly nebo mohly.⁸⁴

V neposlední řadě je zde také možnost vyhoštění cizince. Zákon o pobytu cizinců umožňuje Službě cizinecké policie rozhodnout o správním vyhoštění cizince, pokud je na území ČR zaměstnán bez oprávnění k pobytu či povolení k zaměstnání. V takovém případě může být cizinec vyhoštěn až na dobu 3 let, po kterou mu nelze umožnit vstup na území Evropské unie (dále jen „EU“).⁸⁵ Současně také může dojít k neprodloužení jeho pobytu na území ČR. Viz příklad: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2019 ve věci 9 Azs 167/2019.⁸⁶

2.5 Státní úřad inspekce práce a jeho prostředky proti nelegálnímu zaměstnávání

Tisková zpráva SUIP za rok 2020 uvádí, že při kontrolách zaměřených na nelegální zaměstnávání odhalily oblastní inspektoráty práce 3 110 nelegálně zaměstnaných osob. Jednalo se o 556 občanů České republiky, 2 413 cizinců z třetích zemí a 141 občanů jiných členských států EU. Ve zprávě je dále uvedeno, že za rok 2020 provedly orgány inspekce práce u zaměstnavatelů celkem 15 852 kontrol, což bylo přibližně o 10 000 méně než v roce 2019. Je to pochopitelné, v roce 2020 byly kontroly SUIP výrazně ovlivněny pandemií Covid-19. Dále je ve zprávě uvedeno, že 6 226 kontrol bylo zaměřeno na dodržování bezpečnosti práce na pracovištích a bezpečný provoz vyhrazených technických zařízení. 3 408 kontrol bylo věnováno dodržování pracovních vztahů a podmínek, na oblast zaměstnanosti bylo zaměřeno 661 kontrol. Dále provedly OIP 605 kontrol příčin a okolností pracovních úrazů. V oblasti nelegálního zaměstnávání pak bylo

⁸⁴ TOMŠEJ, Jakub a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. 2. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7958-648-1.

⁸⁵ DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-269-4.

⁸⁶ Jednalo se o případ, kdy se cizinec v postavení jednatele společnosti dopustil výkonu nelegální práce. MVČR zamítlo žádost o prodloužení doby platnosti k povolení dlouhodobého pobytu na území ČR a Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců potvrdila rozhodnutí a zamítla odvolání, protože byl prokázán výkon nelegální práce, spočívající v činnosti na základě dohody o provedení práce bez povolení ÚPČR. Celé znění rozsudku je dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0167_9Azs_1900029_201908091321_2019_0823112045_prevedeno.pdf.

provedeno 5 557 kontrol. Celkem bylo u zaměstnavatelů zjištěno 25 184 porušení, z toho 14 219 bylo zjištěno v oblasti bezpečnosti práce a vyhrazených technických zařízení, 5 376 v oblasti pracovních vztahů a podmínek. V oblasti nelegálního zaměstnávání to pak bylo 4 323 porušení. V roce 2020 obdržely orgány inspekce práce celkem 5 833 podnětů ke kontrole a v počtu udělených pokut to bylo celkem 3 101 pokut v souhrnné výši 274 961 500 Kč. Pro lepší názornost jsou počty kontrol, včetně pokut SUIP za období posledních let shrnuty v příloze č. 1 (tabulka č. 1, tabulka č. 2). Počty nelegálně zaměstnávaných osob zjištěných kontrolami inspekce práce jsou pak zaznamenány v příloze č. 2 (graf č. 1).⁸⁷

Pokuty jsou tedy hlavním nástrojem správního trestání ze strany orgánů inspekce práce. Aby však byla pokuta uložena, musí jí předcházet kontrola. Ta je základní činností orgánů inspekce práce. Kontrolní činnost můžeme rozdělit na dvě základní stadia:

1. kontrolní činnost v užším slova smyslu;
2. následné správní řízení.

V případě kontrolní činnosti v užším slova smyslu se jedná o kontrolu dodržování právních předpisů zaměstnavateli v rámci působnosti orgánů inspekce práce. Kontrola probíhá v souladu se zákonem č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád, dále jen „zákon o kontrole.“). V případě zjištění porušení právních předpisů ze strany kontrolované osoby může následovat druhé stádium zahájení správního řízení k uložení pokuty. Přitom pokud porušení bylo zjištěno, ze ZolP nevyplývá povinnost správní řízení zahájit. Orgán inspekce práce od něho může upustit v případech, pokud porušení právního předpisu bylo zanedbatelné.⁸⁸

Zákon o kontrole upravuje současně možnost kontrolního orgánu provádět před zahájením úkony, jejichž účelem je opatření podkladů nezbytných pro posouzení, zda kontrolu zahájit. Jsou to především situace, ve kterých chce

⁸⁷ Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 15. 8. 2021] Dostupné z: https://www.suip.cz/web/suip/tiskove-zpravy/-/asset_publisher/doRSWYBEf75Z/content/statni-urad-inspekce-prace-v-roce-2020-uskutecnil-temer-16-tisic-kontrol-a-ulozil-vice-nez-3-tisice-pokut-v-souhrnne-vysi-temer-275-milionu-kor-1 .

⁸⁸ DREXLEROVÁ, Jana. Inspekce práce a kontrola. *Práce-mzdy-odvody bez chyb, pokut a penále*. 2010. Ročník XIV., č. 10, s. 6-9. ISSN 1801-9935.

orgán inspekce práce ověřit relevanci podnětu ke kontrole, či si upřesnit některé informace z důvodu, zda provedení kontroly u příslušného zaměstnavatele bude mít smysl. Tento institut orgán inspekce práce může či nemusí nutně využít. Je na jeho uvážení, zda je potřebné určité předběžné kontrolní úkony provést. Orgán, který kontrolu provádí, může před zahájením kontroly učinit úkony, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení toho, zda kontrolu zahájit či nikoli a o těchto úkonech poříditi záznam.⁸⁹

Dle zákona o kontrole může být kontrola zahájena:

1. předložením pověření (či průkazu) kontrolované osobě;
2. doručením oznámení o zahájení kontroly, které obsahuje pověření nebo seznam kontrolujících;
3. prvním úkonem, který bezprostředně předchází předložení pověření.⁹⁰

Orgány inspekce práce využívají všechny uvedené způsoby zahájení kontrol. U kontrol zaměřených na bezpečnost práce a kontrolu pracovněprávních předpisů obvykle inspektor oznámí kontrolu předem. Cílem je zajistit na místě kontroly přítomnost kvalifikované osoby a také potřebných dokladů. Je ale jasné, že při kontrolách zaměřených na nelegální práci se takto postupovat určitě nebude. Zaměstnavatel by se v takovém případě měl čas připravit na to, aby všechny „nepravosti“ uvedl či se pokusil uvést do žádoucího stavu. Tím pádem by kontrola nemusela nic odhalit a je dostatečně patrné, že v tomto případě by oznámení kontroly předem zcela zmařilo její efektivitu.⁹¹

Jsou-li tedy orgány inspekce práce odhaleny výkony nelegální práce, může pak tento orgán přistoupit k zahájení správního řízení. Správní řízení je dle zákona č. 500/2004 Sb., zákon správní řád (dále jen „SŘ“) postupem správního orgánu, jehož účelem je vydat rozhodnutí, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje,

⁸⁹ Dle ust. § 3 odst. 1 a 2 zákona o kontrole.

⁹⁰ Dle ust. § 5 odst. 2 písm. a), b) a c) zákona o kontrole.

⁹¹ DREXLEROVÁ, Jana. Inspekce práce a kontrola. *Práce-mzdy-odvody bez chyb, pokut a penále*. 2010. Ročník XIV., č. 10, s. 6-9. ISSN 1801-9935.

že taková osoba práva povinnosti má nebo nemá.⁹²

Správní řízení vede v prvním stupni příslušný OIP ve druhém pak SUIP. Správní řízení je zahajováno pouze z moci úřední podle § 46 SŘ. Toto řízení lze zahájit dvěma způsoby a to:

1. oznámením o zahájení správního řízení;⁹³
2. příkazem.⁹⁴

Správní řízení je zahájeno dnem doručení takového oznámení či příkazu. Příkaz může správní orgán vydat v takovém případě, kdy považuje skutkové zjištění za dostatečné. V případě příkazu může (ale také nemusí) být jediným podkladem kontrolní protokol⁹⁵, který pořídil orgán, jež vede správní řízení.⁹⁶

Také příkaz je druhem správního rozhodnutí, musí tedy obsahovat náležitosti, které jsou na něj v tomto případě kladeny. Příkaz musí být písemný, musí obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení o opravném prostředku. V obecnější rovině platí, že příkaz nemusí být tak důkladně odůvodňován jako je tomu v případě rozhodnutí, obzvláště pokud se jedná o první úkon v řízení. Výhodami je tedy mnohem rychlejší a efektivnější postup.⁹⁷

Protože vydání příkazu neumožňuje účastníkovi využít některé z jeho práv před vydáním (např. právo vyjádřit se), je možné proti příkazu podat odpor, a to ve lhůtě 8 dnů. Tato lhůta se počítá ode dne následujícího po doručení písemného

⁹² Dle § 9 SŘ.

⁹³ Dle § 46 odst. 1 SŘ.

⁹⁴ Dle § 150 odst. 1 a 2 SŘ.

⁹⁵ Výsledkem kontroly, která si řídí mj. ZoIP, je vždy tzv. protokol o kontrole, kde jsou uvedena a popsána zjištěná pochybení kontrolované osoby (případně zde může být samozřejmě uvedeno, že nedostatky nebyly zjištěny). Jinými slovy, dle § 12 odst. 1 zákona o kontrole protokol o kontrole obsahuje skutečnosti, vztahující se k vykonané kontrole. Vždy by měl obsahovat označení kontrolního orgánu a kontrolujícího, označení kontrolované osoby, označení předmětu kontroly, kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věcí, včetně nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, ze kterých kontrolní zjištění vycházejí. Dále poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním, uvedeným v protokolu, námitky, včetně uvedení lhůty pro jejich podání a komu se podávají. V neposlední řadě pak datum vyhotovujícího a podpis kontrolujícího. Dle § 12 odst. 2 zákona o kontrole se protokol o kontrole vyhotoví ve lhůtě do 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu. Ve zvláště složitých případech pak ve lhůtě do 60 dnů.

⁹⁶ DREXLEROVÁ, Jana. Inspekce práce a kontrola. *Práce-mzdy-odvody bez chyb, pokut a penále*. 2010. Ročník XIV., č. 10, s. 6-9. ISSN 1801-9935.

⁹⁷ § 67 SŘ.

vyhotovení příkazu. Podáním odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. To ovšem neplatí v případě nepřipustného⁹⁸ nebo opožděného odporu. Správní orgán vyrozumí podatele o podání nepřipustného nebo opožděného odporu a lhůty pro vydání rozhodnutí začínají znovu běžet dnem podání odporu. Zpětvzetí odporu není přípustné. Odpor se podává u správního orgánu, který tento příkaz vydal. V případě, že proti příkazu nebyl podán včasný odpor, stává se tento pravomocným a vykonatelným rozhodnutím.⁹⁹

Správní orgán si v průběhu celého správního řízení opatřuje podklady pro vydání rozhodnutí. Těmito podklady mohou být především návrhy účastníků, důkazy, podklady od jiných správních orgánů apod. Správní orgán je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Pokud má být v řízení z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Současně pokud zákon nestanoví, že některý z podkladů je pro správní orgán závazný, hodnotí tento správní orgán podklady (především důkazy) podle své úvahy. Je ale nutné pečlivě přihlídnout ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci.¹⁰⁰

Nejvyužívanější podklad v případě nelegálního zaměstnávání je často protokol o kontrole. Ovšem ani ten nemusí představovat nevyvratitelný důkaz pro uložení pokuty, pokud např. účastník řízení předloží jiné důkazy, které ho zpochybní nebo vyvrátí. Účastníci řízení jsou oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí. Správní orgán má zase možnost a může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit tyto své návrhy. Stejně tak mají účastníci právo vyjádřit v řízení své stanovisko a správní orgán, pokud nestanoví zákon jinak, jim na jejich žádost musí poskytnout informace o řízení.¹⁰¹

Nestanoví-li zákon jinak, musí být také účastníkům řízení před vydáním

⁹⁸ Jedná se např. o odpor, který byl podán proti ještě nevydanému rozhodnutí. Není možné ve správním řízení podávat odpor proti příkazu, který ještě nebyl vyhotovený a doručený účastníku řízení, proto je takový úkon nepřipustný.

⁹⁹ § 67 odst. 3 SŘ.

¹⁰⁰ § 50 odst. 1–4 SŘ.

¹⁰¹ Dle § 36 SŘ.

rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Netýká se pouze účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal anebo žadatele, pokud se v jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje. Konečným krokem je pak vydání rozhodnutí ve věci, které má povinnost správní orgán vyhotovit bez zbytečného odkladu. Rozhodnutí se vyhotovuje v písemné formě, pokud tak nestanoví zákon. Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, ve které se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení na základě něhož bylo rozhodováno a označení účastníků dle § 27 odst. 1 SŘ. V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, dále podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. V neposlední řadě také informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V poučení je pak třeba uvést, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává.¹⁰²

Proti vydanému rozhodnutí má účastník řízení právo podat odvolání. Odvolací lhůta činí 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Odvolání se podává u správního orgánu, jež napadené rozhodnutí vydal. Pokud není stanoveno zákonem jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí. Současně také správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, zašle stejnopis podaného odvolání všem účastníkům, kteří se mohli proti rozhodnutí odvolat, a vyzve je, aby se k němu v přiměřené lhůtě, která nesmí být kratší než 5 dnů, vyjádřili. Podle okolností dále doplní řízení. Ustanovení § 86, odstavec 2 SŘ se nepoužije, bylo-li odvolání podáno opožděně nebo bylo-li nepřípustné. Správní orgán, který rozhodnutí vydal, jej může zrušit nebo změnit. Pokud neshledá důvody pro takový postup, je povinen předat spis i se svým stanoviskem nejdéle do 30 dnů ode dne doručení odvolání odvolacímu správnímu orgánu. Pokud se účastník řízení ve stanovené lhůtě neodvolá, rozhodnutí nabude právní moci.¹⁰³

¹⁰² Dle § 67 a 68 SŘ.

¹⁰³ Dle § 81–93 SŘ.

Proti pravomocnému rozhodnutí lze podat podnět k přezkumnému řízení. V takovém řízení správní orgány z moci úřední přezkoumávají pravomocná rozhodnutí v tom případě, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí je v souladu s právními předpisy. Účastník může sám dát podnět k provedení přezkumného řízení. Tento podnět není ovšem návrhem na zahájení řízení. Pokud správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli.¹⁰⁴

Za výkon nelegální práce je možné uložit vysoké pokuty až do částky 10 000 000 Kč, což je odrazem nebezpečnosti, kterou takové jednání představuje. Nelegální zaměstnávání patří mezi závažná porušení pracovněprávních předpisů (viz kapitola 2.1). Zároveň je třeba říct, že takto stanovená maximální hranice je zdaleka nejvyšší, jakou ZoLP obsahuje.¹⁰⁵

2.6 Legislativa a budoucí vývoj

V této podkapitole zmíníme pouze některé aspekty, především ty, které se vztahují na současný ZoZ ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání. Podrobnějším pohledem na celou problematiku, včetně ostatní příslušné legislativy, jejími výhodami a nevýhodami, spojené s výhledem do budoucnosti, se budeme zabývat ve čtvrté kapitole.

Řekli jsme si již, že pojem nelegální práce dlouho nebyl v legislativě implementován, původní ZoZ 1991 tento pojem vůbec nezahrnoval. Situace se změnila až s příchodem nového ZoZ, účinného od roku 2004. Znění zákona do 31. 12. 2011 prošlo řadou novelizací, které se dotkly i nelegálního zaměstnávání, týkaly se však spíše kosmetických úprav. Do 31. 12. 2011 tak s mírnými obměnami obsahovalo pouze 2 body k nelegální práci a to:

1. Pokud FO nevykonává práci pro PO či FO na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o dítě či manžela

¹⁰⁴ Dle § 94–99 SŘ.

¹⁰⁵ STÁDNÍK, Jaroslav, KIELER, Petr, ŠTEFKO, Martin. *Zákon o inspekci práce. Komentář*. 1. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-931-1.

této FO, nebo

2. pokud FO-cizinec nevykonává práci pro PO či FO na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této FO, nebo ji vykonává v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (zelená karta) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo bez zelené karty, je-li dle tohoto zákona vyžadována. To neplatí v případě převedení na jinou práci dle § 41 odst. 1 písm. c) ZP.¹⁰⁶

Od 1. 1. 2012 tak došlo již uvedenou novelou č. 367/2011 Sb. ke změně i co se týče oblasti nelegálního zaměstnávání. Novela implementovala třetí způsob výkonu nelegální práce, a to výkon práce cizince bez povolení k pobytu na území ČR. Poslední drobnou změnu zaznamenala definice nelegální práce od 24. 6. 2014, kdy byla právě zelená karta nahrazena kartou zaměstnaneckou. Současné znění právní definice nelegální práce viz kapitola 1.1.

Právě zavedení tohoto třetího způsobu výkonu nelegální práce je značně diskutabilní. Připomeňme si znovu, že výkon nelegální práce je u cizinců definován jako práce cizince, která je vykonávána v rozporu s vydaným zaměstnáním nebo bez tohoto povolení. Nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou, vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území ČR. Třetí odstavec hovoří, že výkon nelegální práce je prací, kterou vykonává cizinec pro PO/FO bez platného oprávnění k pobytu na území ČR.¹⁰⁷

Matěj Daněk k tomu uvádí: „*Předně lze upozornit na určitou nelogičnost této úpravy, protože se oba přestupky ve velké míře překrývají, a to zejména s ohledem na duálnost většiny karet, které v sobě obsahují i oprávnění k pobytu na území ČR.*“¹⁰⁸

¹⁰⁶ § 41 odst. 1 písm. c) ZP v tomto případě míní, koná-li těhotná zaměstnankyně nebo zaměstnankyně, která kojí, nebo zaměstnankyně-matka do konce devátého měsíce po porodu práci, kterou nesmějí být zaměstnávány nebo práci, která podle lékařského posudku ohrožuje její těhotenství nebo mateřství.

¹⁰⁷ § 5 písm. e) odst. 2 a 3 ZoZ.

¹⁰⁸ DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020, s. 64. ISBN 978-80-

Můžeme tedy konstatovat, že přestože tak ZoZ spojuje s výkonem práce cizince bez platného oprávnění k pobytu na území ČR další sankce, nebude jejich udělení příliš reálné. Cizinec bez platného oprávnění k pobytu na území ČR bude ve většině případů cizinec vykonávající práci bez zaměstnanecké karty, přestože ji potřebuje. Bude tak spadat pod bod první výše uvedené definice nelegální práce.¹⁰⁹

Vzhledem k tomu, že modrá i zaměstnanecká karta už v sobě povolení k pobytu obsahují, nebylo by možná od věci odstavce 3 zrušit a část jeho znění upravit do odstavce 2. Domnívám se, že takto uvedené definování nelegální práce v současném ZoZ je spíše matoucí. Konečně přehledněji jsou podmínky výkonu práce cizince uvedeny i dále v ZoZ, kde se říká, že cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, nebo karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance či modré karty, pokud zákon nestanoví jinak. A dále, že cizinec může být přijat do zaměstnání a být zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání, vydané krajskou pobočkou ÚPČR a platné oprávnění k pobytu na území ČR.¹¹⁰

V druhé řadě pak pokuty za výkon nelegální práce. Horní sazba uvedená v ZoZ představuje pro PO vysokou částku 10 000 000 Kč, která by (alespoň prozatím) mohla být dostatečná. Dále se zde však hovoří, že nejnižší takto uvedená pokuta je minimálně 50 000 Kč. Možná by stálo za úvahu tuto dolní hranici zvýšit, minimálně alespoň na 100 000 či 200 000 Kč.¹¹¹

V případě FO, která se dopustí nelegálního zaměstnávání, je v ZoZ uvedena částka 100 000 či 500 000 Kč. Možná i tady by stálo za zvážení tuto částku zvýšit, minimálně alespoň v horní hranici. Z dosavadních 500 000 Kč na 1 000 000 Kč.¹¹²

Zůstává samozřejmě otevřená otázka, zdali třeba i razantní zvýšení pokut přispěje ke snížení atraktivnosti nelegálního zaměstnávání. Této problematice se

7554-269-4.

¹⁰⁹ § 5 písm. e) odst. 1 ZoZ.

¹¹⁰ § 89 odst. 1 a 2 ZoZ.

¹¹¹ § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ.

¹¹² § 139 odst. 4 písm. c) a d) ZoZ.

rovněž budeme podrobněji věnovat ve čtvrté kapitole.

3. Agentury práce a výkon nelegální práce

S výkonem nelegální práce se velmi často můžeme setkat i u subjektů, které od ÚPČR dostaly povolení ke zprostředkování zaměstnání, tedy agentury práce. Ne vždy se však jedná o PO či FO, které platným povolením ke zprostředkování zaměstnání disponují. Odhalit tyto nekalé praktiky bývá pro pracovníky orgánů inspekce práce problematické, obzvláště v případech, kdy dochází k nelegálnímu zaměstnávání cizinců.

3.1 Agenturní zaměstnávání a nelegální zaměstnávání

Je třeba zdůraznit, že agenturní zaměstnávání tvoří jen jeden ze tří pilířů činností, které mohou agentury práce (dále jen „AP“) vykonávat. ZoZ vymezuje celkem tři druhy zprostředkování zaměstnání a sice: vyhledání zaměstnání pro FO, která se o práci uchází a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly. Dále pak zaměstnávání FO za účelem výkonu jejich práce pro uživatele. Uživatelem se rozumí jiná PO/FO, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (v obecné rovině tedy právě „agenturní zaměstnávání“). Konečně pak poradenskou a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.¹¹³

Před účinností ZoZ (1. 10. 2004) se pojem „agentura práce“ takřka nepoužíval. Před výše uvedeným datem nebyla také činnost, kterou dnes nazýváme „agenturním zaměstnáváním“ a která je definována v § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ, nijak původním ZoZ 1991 upravena.¹¹⁴

V praxi se subjekty, které dočasně přidělovaly své zaměstnance k zaměstnavatelům, označovaly jako pracovní agentury. V období neexistence úpravy agenturního zaměstnávání bylo právní oporou činnosti tzv. pracovních agentur ustanovení § 38 odst. 4 ZP 1965. Toto uvedené ustanovení upravovalo institut dočasného přidělení zaměstnance k výkonu práce k jiné PO/FO. ZP 1965 a prováděcí nařízení k němu umožňovaly přidělit zaměstnance k výkonu práce u jiného zaměstnavatele. Ovšem za předpokladu, že dotyčný zaměstnanec

¹¹³ § 14 odst. 1 písm. a), b) a c) ZoZ.

¹¹⁴ TOŠOVSKÝ, Adam. *Agenturní zaměstnávání v praxi*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-652-3.

s tímto přidělením souhlasil. A dále za předpokladu, že zaměstnavatel uzavřel písemnou dohodu se zaměstnancem s uvedením názvu zaměstnanecké organizace, dnem vzniku dočasného přidělení, druhu a místa výkonu práce a doby, na kterou bylo dočasné přidělení sjednáno.¹¹⁵

Agenturní zaměstnávání bylo tedy do českého právního řádu zavedeno až přijetím nového ZoZ, který nabyl účinnosti 1. 10. 2004. S přijetím nového ZoZ souvisí také zavedení pojmu „nelegální zaměstnávání“, které je ustanoveno v § 5 uvedeného zákona. K výkonu nelegální práce prostřednictvím AP může dojít v několika případech. Prvním je situace, kdy AP zprostředkuje zaměstnání k uživateli cizince, který k výkonu práce v ČR potřebuje povolení k zaměstnání. V druhém případě, kdy s touto FO, kterou přiděluje zaměstnavateli, nemá navázaný žádný ze základních pracovněprávních vztahů, tedy pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr. Dalším případem může být, jestliže PO/FO, která zaměstnance přidělí, nemá vydané povolení ke zprostředkování zaměstnání, a tudíž vykonává tuto činnost „načerno“.¹¹⁶

K porušení ZoZ může dojít také tím, že agentura práce se neřídí vydaným povolením a zaměstnání zprostředkovává v rozporu s ním. Jako příklad můžeme uvést situaci, kdy PO/FO získá povolení ke zprostředkování zaměstnání např. na obor „hostinská činnost“. Ovšem místo toho přiděluje zaměstnance či zprostředkovává práci v oboru „strojírenství“. Dalším porušením může být situace, kdy AP má platné povolení, avšak jako zaměstnavatel uzavřela s přidělovanou FO dohodu o provedení práce. Přitom dle § 66 ZoZ platí, že přidělovat zaměstnance k uživateli je možné jen na základě pracovního poměru, tedy pracovní smlouvy, případně dohody o pracovní činnosti.¹¹⁷

Porušení povinností, které AP mají, je celá řada, k nejzávažnějším patří ovšem nadále nelegální zaměstnávání. S ním se velmi často setkáváme u cizinců

¹¹⁵ TOŠOVSKÝ, Adam. *Agenturní zaměstnávání v praxi*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-652-3.

¹¹⁶ PICHRT, Jan a kolektiv. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-481-0.

¹¹⁷ *Ibidem*.

z třetích zemí.

3.2 Agentury práce, nelegální práce a inspektoráty práce

Výkon nelegální práce prostřednictvím AP je dlouhodobým problémem, se kterým se orgány inspekce práce v některých případech, které rozebereme dále, obtížně vypořádávají. Na jedné straně by se mohlo zdát, že agenturní zaměstnávání je dnes již natolik známým pojmem, že každému zaměstnanci v rámci takového zaměstnávání musí být zřejmé „do čeho jde a co může očekávat“. Ať se již jedná o občana ČR či státního příslušníka jiných států. Praxe však ukazuje, že tomu tak často není ani v případě občanů ČR, natož pak v případě agenturních zaměstnanců z řad cizinců.¹¹⁸

Podstata agenturního zaměstnávání spočívá v tom, že zaměstnavatel (tedy AP) přiděluje dočasně svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli (uživateli). K tomu dochází na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo v dohodě o pracovní činnosti. Uživatel po dobu dočasného přidělení ukládá zaměstnanci AP pracovní úkoly, organizuje, řídí a kontroluje jeho práci, dává mu k tomuto účelu pokyny. Dále vytváří příznivé pracovní podmínky a zajišťuje bezpečnost a ochranu zdraví při práci. Nesmí však vůči zaměstnanci AP právně jednat jménem AP.¹¹⁹

AP se tedy musí řídit určitými pravidly, vymezenými příslušnou legislativou (především ZoZ). Dochází ovšem k situacím, kdy se za AP vydávají společnosti, které povolení k výkonu takové činnosti od ÚPČR nedostaly, nemají sjednané pojištění proti svému úpadku,¹²⁰ neuhradily povinnou kauci.¹²¹ Pro zájemce o práci je však na první pohled téměř nemožné rozpoznat rozdíl.¹²²

¹¹⁸ TOMŠEJ, Jakub a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. 2. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7958-648-1.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Dle ust. § 58a odst 1 ZoZ AP, které bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ, je povinna sjednat pojištění záruky pro případ svého úpadku na základě něhož vzniká dočasně přidělenému zaměstnanci právo na plnění v případě, kdy mu agentura práce z důvodu svého úpadku nevyplatila mzdu.

¹²¹ Dle ust. § 60b ZoZ PO/FO žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ je povinna poskytnout kauci ve výši 500 000 Kč.

¹²² Nejjednodušší způsob, jak si ověřit, zdali se skutečně jedná o AP, je přes jednotné portálové

PO/FO, vydávající se za AP, tzv. „pseudoagentury“ dále nepřidělují své zaměstnance ve smyslu podmínek stanovených ZoZ, ale řeší tyto činnosti obcházením zákona. Nejčastěji poskytováním služeb či jinými obchodními podmínkami (smlouvou o dílo). Jedná se pak o zastřený právní úkon. Obdobně pokud např. pan Novák¹²³ má se společností „XY“ uzavřenou dohodu o provedení práce a tato firma ho zprostředkuje do jiné společnosti, dopouští se tímto výkonu nelegální práce. Pan Novák se pak může stát nevědomky součástí zastřeného zprostředkování zaměstnání. Za účelem odhalování pseudoagentur bylo do ZoZ přidáno v § 5 písmeno g).¹²⁴

Odhalování nelegální práce v prostředí AP, včetně zastřeného zprostředkování je pro orgány inspekce práce tak často problematický, nesnadný úkol. K takové činnosti se navíc uchylují i ty PO/FO, které povolení k činnosti AP mají. Vezmeme-li v potaz že v ČR na trhu práce působí přes 2 000 AP (viz srovnání počtu AP za jednotlivé roky v příloze č. 3, tabulka č. 3), zůstává pak otevřenou otázkou, kolik je dalších subjektů, které takovou činnost vykonávají bez příslušného povolení. Při kontrolní činnosti se inspektoři práce nezděravě setkávají s cizinci nejen v řadách řádných či nelegálních zaměstnanců, ale také s cizinci v roli statutárních zástupců kontrolovaných subjektů. Průběh kontroly tak může být komplikován jazykovou bariérou, dále třeba i náročnější komunikací se subjektem, sídlícím mimo území ČR.¹²⁵

Inspektoři se kromě toho stále častěji setkávají se situací, kdy zaměstnavatel bez ohledu na zdroj své vlastní pracovní síly, má na svém pracovišti zaměstnance hned od několika zaměstnavatelů. Na základě kontroly zahájené na jednom pracovišti, tak dochází k zahájení kontrol u dalších subjektů, z nichž některé jsou provázané uzavřenými obchodními vztahy. Rozklíčování

řešení MPSV – www.uradprace.cz, kde v sekci „agentur práce“ je možné, zadáním názvu, jména či příjmení FO nebo přes IČO si ověřit, zdali daný subjekt skutečně disponuje povolením ke zprostředkování zaměstnání a je vedený s tímto platným povolením na uvedeném portále.

¹²³ Jméno je smyšlené, vytvořené pro účely zpracování diplomové práce.

¹²⁴ V § 5 písm. g) ZoZ je uvedeno, že zastřeným zprostředkováním zaměstnání je činnost PO/FO, spočívající v pronájmu pracovní síly jiné právnické osobě nebo fyzické osobě, aniž by byly dodrženy podmínky pro zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ. Písm. g) § 5 bylo do ZoZ přidáno dne 29. 7. 2017.

¹²⁵ Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 9. 9. 2021] Dostupné z: https://www.suip.cz/documents/20142/43684/suip_rocni-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2020.pdf/a2b26ce6-dfd4-ee0a-bbf6-d515062d684b .

takových obchodních vztahu bývá časově náročné. Z důvodu, že je do nich mnohdy zapojeno několik i více subjektů (dochází k tzv. „řetězení“). Navíc jednotlivé články takového řetězce se zříkají odpovědnosti za pracovníky nacházející se na kontrolovaném pracovišti. Svoji činnost v řetězci zaštiťují uzavřenými obchodními smlouvami a tvrzením, že na základě uzavřené obchodní smlouvy poptávají či nabízejí dílo, nikoliv pracovní sílu. V některých případech pak dochází i k paradoxním situacím, kdy svého zaměstnavatele není schopná identifikovat ani FO vykonávající práci na pracovišti a je jí známo pouze křestní jméno osoby, která ji práci doporučila, případně ji práci přiděluje či vyplácí mzdu.¹²⁶

Kontroly zastřené zprostředkování zaměstnání jsou proto specifické značnou časovou náročností. To je dáno nejen důvody, které jsme uvedli výše, ale také častou a velkou neochotou subjektů spolupracovat v průběhu kontroly. Zákonem stanovená povinnost součinnosti pak není dodržována nejen ze strany zastřené AP, ale rovněž i ze strany uživatele či samotných zaměstnanců vykonávajících práci. Mnohdy i uložení pokuty za tuto nesoučinnost se mívá svým účinkem.¹²⁷

Při kontrolách zaměřených na zastřené zprostředkování zaměstnání je tak kontrolním zjištěním také umožnění výkonu nelegální práce, především cizinců. V jejich případě se jedná o výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo zaměstnaneckou kartou, a to zejména nesoulad s místem výkonu práce či druhem pracovní činnosti, pro které bylo toto oprávnění vydáno, neboť v okamžiku vyřizování takového oprávnění zastřené AP neznají skutečné místo výkonu práce takového cizince. Počty kontrol zastřené zaměstnávání a s ním spojeného zjištěného nelegálního zaměstnávání jsou uvedeny v příloze č. 4, tabulka č. 4 a graf č. 2.¹²⁸

¹²⁶ Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 9. 9. 2021] Dostupné z: https://www.suip.cz/documents/20142/43684/suip_rocni-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2020.pdf/a2b26ce6-dfd4-ee0a-bbf6-d515062d684b .

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Ibidem.

3.3 Rozbor a analýza procesu udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání

Abychom lépe porozuměli procesu, který v případě porušení povinností a legislativy může vést k odejmutí povolení AP, uvedeme v následujících dvou podkapitolách celý postup od založení AP, získání povolení až k jeho odejmutí na praktickém příkladu. V předchozích kapitolách jsme v několika případech zmínili fiktivní společnost „XY“, zůstaneme tedy u stejné PO i v této názorné ukázce.

Společnost „XY“ chce vstoupit na trh práce jako agentura práce. Podá tedy žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Tato žádost musí splňovat všechny požadavky, které jsou na ní kladeny stran SŘ a stran ZoZ.¹²⁹ Z podání tedy musí být zřejmé, kdo jej činí, které věci se týká a co se navrhuje.¹³⁰ Žádost je však většinou podávána na standardizovaných formulářích, z nichž účel je zřejmý. Pokud však podaná žádost trpí vadami, je povinností správního orgánu v souladu s § 45 odst. 2 SŘ, aby pomohl žadateli tyto nedostatky odstranit, respektive vyzve ho k jejich odstranění. Pokud není jiná možnost, vyzve jej písemně k odstranění vad, přičemž je jeho povinností definovat zmíněné vady. V takovém případě je třeba určit dostatečně přiměřenou lhůtu k odstranění těchto vad.¹³¹

Pokud žádost podává PO, v našem případě tedy společnost „XY“, jednou z podmínek pro udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání je v tomto případě funkce odpovědného zástupce (dále jen „OZ“). FO, která žádá o povolení výkonu činnosti AP, osobu OZ nenavrhuje, ale musí podmínky udělení povolení, především pak odbornou způsobilost, splnit sama.¹³²

¹²⁹ PO/FO, která podá žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání, musí splnit určité podmínky, které jsou stanoveny v § 60 odst. 2-10 ZoZ. Jedná se např. o odbornou způsobilost FO, její plná svéprávnost, bezúhonnost a věk 18 let, včetně uvedení jejích identifikačních údajů. U PO pak rovněž její bezúhonnost, splnění podmínek odpovědného zástupce (FO), tedy těch podmínek uvedených viz výše u FO, identifikační údaje PO, identifikační údaje odpovědného zástupce atd. V neposlední řadě je také důležité (a to platí pro žadatele FO/PO stejně) obory a druhy prací, pro které je povolení ke zprostředkování zaměstnání žádáno.

¹³⁰ Dle ust. § 37 odst. 2 SŘ.

¹³¹ PICHRT, Jan a kolektiv. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-481-0.

¹³² Kromě bezúhonnosti, svéprávnosti, věku 18 let atd., musí OZ (případně žádající FO) splnit podmínku odborné způsobilosti. Doložení této odborné způsobilosti je asi nejproblematictější z uvedených podmínek. Podmínky odborné způsobilosti jsou stanoveny v § 60 odst. 8 ZoZ. V prvé

Společnost „XY“ navrhne do funkce odpovědného zástupce pana Mgr. Pavla Procházku¹³³, který splňuje praxi v oblasti zprostředkování zaměstnání (vykonával činnosti související s náborem zaměstnanců u agentury práce v době jejího povolení, na základě pracovní smlouvy v rozsahu 40 h/týdně). Společnost žádá o povolení na „všechny druhy prací ve všech oborech“. Kromě toho podala žádost na povolení dle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ. Jejím zájmem je tedy vykonávat činnost agenturního zaměstnávání, zaměstnávat FO za účelem přidělování k jinému zaměstnavateli.

Komise posoudila žádost na základě předložených dokladů a vyhodnotila, že jí může být vyhověno. Návrh jejích členů schválil svým podpisem na zápisu z jednání komise generální ředitel ÚPČR. Další podmínkou udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání je souhlasné závazné stanovisko MVČR.¹³⁴ MVČR se ve své kontrole zaměřuje především na osoby statutárního orgánu a OZ ve smyslu jejich bezúhonnosti. Dále je pak z jeho strany vyžadováno po účastníku řízení, aby měl připravenou kancelář na adrese sídla i pracoviště, včetně provozní doby. Pokud jsou všechny tyto podmínky splněny, MVČR vydá souhlasné závazné stanovisko nebo nastane fikce doručení souhlasného závazného stanoviska. Ta nastává po uplynutí 15 pracovních dní, na které má MVČR dle ZoZ lhůtu

řadě je nutné rozlišit, jakého vzdělání osoba OZ dosáhla. V případě středoškolského či vyššího vzdělání musí doložit praxi v délce minimálně 5 let. V případě vysokoškolského vzdělání pak stačí minimálně 2 roky. Pokud žadatel žádá povolení na určitý obor, třeba „strojírenství“, musí OZ splnit praxi v tomto oboru. Pokud žádá na všechny obory „bez omezení“ musí splnit praxi v oblasti zprostředkování zaměstnání. Samotné posouzení výkonu odborné praxe je komplexní, individuální proces. Ten nelze vymezit taxativním výčtem konkrétních dokladů. Je vždy na žadateli, aby doložil takové doklady, kterými prokáže osobní a soustavný výkon činností ve vztahu k oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání povoleno, případně ve vztahu ke zprostředkování zaměstnání obecně. ZoZ přímo nevymezuje, jak tyto podmínky mají být splněny. Aby však odborná způsobilost mohla být uznatelná, mělo by se jednat o soustavný výkon činností, související s požadovaným oborem nebo zprostředkováním zaměstnání (dle ZoZ mohou činnost zprostředkování zaměstnání v ČR vykonávat pouze krajské pobočky ÚPČR nebo AP). OZ v tomto případě tedy musí doložit odbornou způsobilost v tomto prostředí, pokud chce žadatel získat povolení na všechny obory. Odborná způsobilost by tedy, kromě dokladu o vzdělání, měla být doložena pracovními smlouvami, ukončením pracovního poměru či potvrzením od zaměstnavatele, že pracovní poměr trvá. Současně také popisem pracovní činnosti. Podrobnější informace jsou k dispozici na adrese: <https://www.uradprace.cz/web/cz/agentury-prace-1>. K dané problematice je ještě třeba doplnit, že s účinností od 29. 7. 2017 byla k posuzování žádostí o povolení ke zprostředkování zaměstnání zřízena komise. Ta je poradním orgánem, má nejméně 5 členů a je složena ze státních zaměstnanců ÚPČR, MPSV a dalších FO, které musí být ve vztahu k projednávané žádosti nestranné. Komise předkládá generálnímu řediteli ÚPČR návrh rozhodnutí o žádostech. Její činnost zabezpečuje ÚPČR, viz § 60 odst. 13 ZoZ.

¹³³ Jméno je smyšlené, vytvořené pro účely zpracování diplomové práce.

¹³⁴ § 60a odst. 1-3 ZoZ.

k vydání výše uvedeného stanoviska.¹³⁵

Společnost „XY“ tedy všechny podmínky splnila, MVČR v jejím případě vydalo souhlasné závazné stanovisko. Dle ZoZ tak společnosti mohou být následně odeslány: výzva ke složení kauce¹³⁶, po zaplacení této částky pak následuje výzva k úhradě správního poplatku.¹³⁷ Po zaplacení a potvrzení obou plateb z ekonomického oddělení ÚPČR může být vydáno společnosti rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání.¹³⁸

3.4. Správní trestání orgány Státního úřadu inspekce práce a odejmutí povolení k výkonu činnosti agentury práce

V této podkapitole se zaměříme na situaci, kdy na základě porušení pracovněprávních předpisů bude zahájeno správní řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Samotnému zahájení řízení bude předcházet rozhodnutí OIP o pokutě za umožnění výkonu nelegální práce.

Společnost „XY“ vykonává činnost agentury práce dle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ. Přiděluje tedy své zaměstnance k dalšímu zaměstnavateli (uživateli). Inspektoři práce OIP provedli u výše uvedené PO ve dnech 10. 11 a 11. 12.

¹³⁵ § 60a odst. 3 ZoZ.

¹³⁶ Kauce se platí u žádosti o povolení dle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ. Jedná se o jednorázovou částku ve výši 500 000 Kč a poskytuje se ÚPČR na základě výzvy složením této částky na zvláštní účet ÚPČR. Kauce zůstává na tomto účtu po celou dobu platnosti povolení ke zprostředkování zaměstnání. V případě zániku tohoto povolení se stává vratitelným přeplatkem, ÚPČR je povinen jí následně vrátit do 60 dnů od zániku uvedeného povolení. Viz § 60b odst. 1-4 ZoZ.

¹³⁷ Dle § 61 odst. 8 ZoZ vydání povolení podléhá správnímu poplatku, který se řídí zvláštním právním předpisem. Tím je zákon č. 634/2004 Sb., zákon o správních poplatcích. Poplatky v případě vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání jsou uvedeny v položce 9, písm. d), e) a f) uvedeného zákona. Správní poplatek s účinností od 29. 7. 2017 u povolení dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) ZoZ činí 5 000 Kč. U povolení dle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ je v případě podání první žádosti tato částka ve výši 25 000 Kč a při podání opakované žádosti, podané ne dříve, než 3 měsíce před skončením stávajícího povolení, pak ve výši 15 000 Kč.

¹³⁸ Rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání je vydáváno v souladu se SŘ. Dle § 67 odst. 2 SŘ se vyhotovuje v písemné formě. Obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení (§ 68 odst. 1-6 SŘ). Podle § 62 odst. 1-3 ZoZ se v povolení u PO uvedou: identifikační údaje PO, identifikační údaje OZ, forma zprostředkování, druhy prací, pro které se zprostředkování zaměstnání povoluje, včetně doby, na kterou se povolení vydává. U FO pak: její identifikační údaje, forma zprostředkování, druhy prací, pro které se zprostředkování zaměstnání povoluje, doba, na kterou se povolení vydává. Povolení dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) ZoZ se vydává na dobu neurčitou, povolení na dle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ pak na dobu 3 let. V případě podání další žádosti dle § 14 odst. 1 písm. b) ZoZ, podané ne dříve než 3 měsíce před skončením stávajícího povolení, se pak i toto povolení vydává na dobu neurčitou (§ 62 odst. 3 ZoZ).

kontrolu. Kontrola byla provedena na pracovišti společnosti „Z“ a jejím předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle § 126 odst. 2 ZoZ. Zaměření kontroly bylo na umožnění výkonu nelegální práce a výkon nelegální práce. O výsledku kontroly byl inspektory OIP vyhotoven protokol. Kontrolovaná PO byla seznámena s jeho obsahem, a to dnem doručení stejnopisu protokolu 18. 1. Kontrolovaná PO byla rovněž poučena o možnosti podat námitky proti kontrolnímu zjištění podle § 13 zákona o kontrole, a to do 15 pracovních dnů ode dne doručení protokolu o kontrole.¹³⁹ Této možnosti kontrolovaná PO nevyužila. Tím byl výkon kontroly ze strany OIP považován za ukončený.

Při kontrole byly na pracovišti společnosti „Z“ zjištěny FO, paní M. Z., pan J. S. a pan M. V., všichni státní příslušníci Ukrajiny. Všechny zmíněné osoby na uvedeném pracovišti vykonávaly závislou práci na pozici „pracovník ve výrobě“ bez platného povolení k zaměstnání. Tím došlo k porušení ustanovení § 89 odst. 2 ZoZ, ve znění pozdějších předpisů.¹⁴⁰

Na základě zjištěných nedostatků, uvedených v protokolu o kontrole, zahájil OIP správní řízení podle § 140 odst. 1 písm. c) ZoZ, ve znění pozdějších předpisů.¹⁴¹ Řízení bylo zahájeno příkazem ze dne 10. 2., který byl účastníkovi řízení (tedy společnosti „XY“) doručen dne 15. 2. Proti tomuto příkazu podal účastník řízení odpor, který byl doručen OIP dne 20. 2. V odporu účastník řízení uvedl, že přestupky byly způsobeny pochybením jednotlivce, které byly zjištěny před samotnou kontrolou vlastním auditem. Došlo k postihu viníka a byla přijata nápravná a preventivní opatření, aby taková pochybení již v budoucnosti nemohla vzniknout. Na základě podaného odporu byl příkaz zrušen a OIP jakožto správní orgán pokračoval dále vyrozuměním o pokračování přestupkového řízení a nařízením ústního jednání¹⁴² s tím, že na tomto jednání budou provedeny listinné důkazy. Vyrozumění o pokračování přestupkového řízení, jehož součástí

¹³⁹ § 13 odst. 1–2 zákona o kontrole.

¹⁴⁰ Na základě § 89 odst. 2 ZoZ, ve znění pozdějších předpisů, platí, že cizinec může být přijat do zaměstnání a také zaměstnáván jen v případě, že má platné povolení k zaměstnání, vydané krajskou pobočkou ÚPČR a současně také platné oprávnění k pobytu na území ČR.

¹⁴¹ Vztahující se k umožnění výkonu nelegální práce dle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 ZoZ.

¹⁴² Dle § 49 odst. 1 SŘ ústní jednání správní orgán nařídí v případech, kdy to stanoví zákon, a dále tehdy, jestliže je to ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné. Pokud nehrozí nebezpečí z prodlení, uvědomí správní orgán o ústním jednání účastníky nejméně s pětidenním předstihem.

je nařízení ústního jednání, bylo účastníku řízení doručeno dne 15. 3. Účastník se k tomuto jednání nedostavil a písemným podáním ze dne 20. 3. se ústního jednání vzdal. Jako důvod tohoto kroku uvedl, že veškeré argumenty spolu s informacemi již uvedl v odporu proti příkazu.

Účastníkovi řízení bylo pro procesní stránce umožněno plně realizovat svá procesní práva. Dne 10. 4. mu bylo doručeno oznámení o ukončení dokazování a výzva do 5 pracovních dnů nahlédnout do spisu a vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí před jeho vydáním. Této možnosti účastník řízení nevyužil. Dne 20. 4. pak OIP vyhotovil rozhodnutí o uložení pokuty za porušení povinností, které pro AP vyplývají z pracovněprávních předpisů. Tímto rozhodnutím byla společnost „XY“ uložena pokuta ve výši 150 000 Kč.¹⁴³ Rozhodnutí bylo účastníku řízení doručeno následujícího dne 21. 4. Účastník nevyužil možnosti podat odvolání a rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 7. 5.

Tím byly tedy naplněny povinnosti ze strany orgánů inspekce práce. SUIP pak následně pravomocné rozhodnutí k využití a možnému zahájení správního řízení předá ÚPČR, Oddělení agentur práce (dále jen „OAP“).¹⁴⁴

Ze strany OAP, ÚPČR, tak v této fázi dochází k zahájení správního řízení ve věci odejmutí povolení k výkonu činnosti AP.¹⁴⁵ V případě výkonu nelegální

¹⁴³ Součástí rozhodnutí o udělení pokuty je poučení o možnosti podat odvolání, a to do 15 dnů ode dne jeho oznámení prostřednictvím příslušného OIP, který toto rozhodnutí vydal (dle ust. § 81 odst. 1 SŘ ve spojení s ust. § 96 odst. 1 zákona o přestupcích). Lhůta pro podání odvolání se počítá ode dne následujícího po doručení písemného rozhodnutí, nejpozději po uplynutí desátého dne od toho dne, kdy bylo nedoručené a uložené rozhodnutí připravené k vyzvednutí. V případě, že by se společnost „XY“ odvolala proti uvedenému rozhodnutí, postoupil by OIP toto odvolání SUIP.

¹⁴⁴ OAP je jediným oddělením v ČR, které vydává a odejímá povolení ke zprostředkování zaměstnání AP. OAP nemá zřízeny „pobočky“ v rámci krajských poboček ÚPČR. Žádost je samozřejmě možné podat i prostřednictvím krajských poboček ÚPČR, tyto jí však nevyřizují a musí jí tedy postoupit generálnímu ředitelství ÚPČR, OAP. Dle ust. § 4 odst. 2 písm. f) ZoIP pak SUIP informace o uložení pokuty musí Generálnímu ředitelství ÚPČR, OAP, předložit do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty.

¹⁴⁵ V této věci je třeba ještě zmínit, že zahájení správního řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání závisí na podmínkách stanovených v ZoZ, konkrétně pak v § 63 odst. 2 a 3. Dle § 63 odst. 2, písm. a) až h) ZoZ ÚPČR povolení odejme, v těchto případech není dán prostor k žádnému správnímu uvážení. Do této kategorie spadají, např. opakované nesplnění oznamovací povinnosti dle § 59 ZoZ, agenturní zaměstnávání bez sjednaného pojištění (§ 58a ZoZ), nebo v případě, že PO přestane splňovat podmínky např. z důvodu odstoupení OZ (uvedeno v § 60 ZoZ). Dle § 63 odst. 3 ZoZ pak ÚPČR může povolení odejmout, jestliže PO/FO poruší podmínky stanovené v § 307, 308 a 309, odst. 2, 3, 5 a 6 ZP. Může se jednat o případ, že AP spolu s uživatelem nezajistila, aby mzdové a pracovní podmínky dočasně přiděleného zaměstnance nebyly horší než kmenového zaměstnance. Dále např. dohoda AP s uživatelem nebyla uzavřena písemně apod. V takových případech závisí především na závažnosti provinění, které se odvíjí

práce se zahájení správního řízení řídí dle § 63 odst. 2 písm. c) ZoZ a jako důvod se v oznámení o zahájení správního řízení uvádí, že účastník řízení jinak porušil povinnosti vyplývající ze ZoZ.¹⁴⁶

ÚPČR se společností „XY“ zahájí správní řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Pro samotné zahájení řízení není v ZoZ dána žádná lhůta, je tedy na generálním ředitelství ÚPČR, OAP, kdy toto řízení zahájí. Měla by zde však platit zásada rychlosti, když navíc zájem na odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je zde zcela jednoznačně dán. Lze v tomto případě vzejít i z názoru, který vyslovil Ústavní soud: „*Nemůže záležet na libovůli správního orgánu, zda řízení, které lze zahájit pouze z jeho vlastního podnětu, zahájí či nikoliv, neboť jeho činnost je ovládána mj. principem oficiality, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí.*“¹⁴⁷

ÚPČR v oznámení o zahájení správního řízení, které společnosti „XY“ jako účastníku řízení bylo doručeno prostřednictvím datové schránky dne 10. 6. (dnem doručení je také předmětné řízení zahájeno¹⁴⁸), uvede na základě čeho bylo toto řízení z moci úřední zahájeno. Kromě důvodu také uvede, kdy bylo na ÚPČR doručeno písemné oznámení SUIP o udělení pokutě AP. Oznámení dále obsahuje poučení účastníka řízení o jeho právech a povinnostech.¹⁴⁹ Kromě toho je

od výše pokuty. Pokud se jedná o malou částku a škodlivost přečinu není klasifikována velkou závažností (např. opakované porušení či porušení u velkého množství pracovníků atd.) může být v takovém případě od zahájení správního řízení ve věci odejmutí povolení ze strany OAP, ÚPČR, upuštěno.

¹⁴⁶ V § 63 odst. 2 písm. c) ZoZ je uvedeno, že PO/FO zprostředkovává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy, nebo jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona. Pod tuto je přiřazeno i nelegální zaměstnávání, které je, jak už bylo vysvětleno, jedním z nejzávažnějších porušení pracovněprávních předpisů a jsou za jeho výkon udělovány vysoké pokuty.

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-586-02> .

¹⁴⁸ Dle ust. § 46 odst. 1 SŘ.

¹⁴⁹ Účastník má např. právo: namítat podjatost úřední osoby, který provádí úkony ve správním řízení, dle § 14 SŘ. Dále na poskytnutí informací o tom, kdo je v daném správním řízení oprávněnou úřední osobou (§ 15 SŘ), zvolit si zmocněnce na základě písemné plné moci (§ 33 SŘ), vyjádřit v řízení své stanovisko (§ 36 odst. 2 SŘ) či se před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit k podkladům rozhodnutí (dle § 36 odst. 3 SŘ). Účastník řízení je dále pak povinen: uvést na podporu svých tvrzení důkazy (§ 52 SŘ), na výzvu oprávněné osoby předložit průkaz totožnosti (§ 36 odst. 4 SŘ). V neposlední řadě pak i dle § 16 SŘ je toto řízení vedeno v jazyce českém, případně slovenském. Pokud jsou písemnosti vyhotoveny v jiném jazyce, musí je účastník předložit v originálním znění a současně v úředně ověřeném překladu do českého jazyka.

účastníku řízení dána ode dne doručení předmětného oznámení přiměřená lhůta (15 kalendářních dnů), kdy se může písemně vyjádřit k zahájenému řízení a toto své vyjádření ÚPČR doručit.

Společnost „XY“ reaguje, prostřednictvím svého zmocněnce, kterým je JUDr. Pospíšil¹⁵⁰, advokát. Ten také ve vyjádření, které je ÚPČR doručeno dne 20. 6. prostřednictvím jeho datové schránky, přiloží plnou moc k zastupování účastníka, tedy výše uvedené právnické osoby.¹⁵¹

Ve vyjádření uvedený zmocněnec, jednající za společnost, uvádí obdobné argumenty, jako již v řízení u příslušného OIP. Tedy, že zjištěný přestupek nebyl zaviněn systémovou chybou, ale pochybením jednotlivce, který účastník zjistil před samotnou kontrolou vlastním auditem. Následně došlo k postihu viníka a účastník řízení na základě toho přijal opatření, aby taková pochybení již vzniknout nemohla. Současně také uvádí, že je nesprávným úředním postupem držet se pouze jazykového výkladu obsaženém v § 63 odst. 2 ZoZ, tedy, že ÚPČR nemá jinou možnost než povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout. V závěru svého vyjádření současně také uvádí, že se jedná o dvojí trestání, když již účastníku byla ze strany OIP udělena pokuta a že takové znaky vykazují i jistou diskriminaci vůči AP, pro kterou by odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání bylo likvidační. Závěrem pak žádá správní orgán, aby řízení ve věci odejmutí povolení zastavil.¹⁵²

¹⁵⁰ Jméno je smyšlené, vytvořené pro účely zpracování diplomové práce.

¹⁵¹ Dle § 33 SŘ si účastník řízení může zvolit zástupce. Zmocnění k zastoupení je prokazováno písemnou plnou mocí. V námi uvedeném případě tak společnost „XY“ volí advokáta, kterému dává plnou moc pro zastupování v celém řízení (§ 33 odst. 2 písm. b) SŘ). Dle § 34 odst. 1 SŘ zástupce, tedy v našem případě advokát, tak v řízení vystupuje jménem zastoupené a dle § 34 odst. 2 SŘ se doručují další písemnosti již pouze zástupci (za předpokladu, že účastníkem řízení či samotným advokátem nebude plná moc vypovězena a tato výpověď plné moci ÚPČR doručena). V případě, že by ve vyjádření nebyla tato plná moc doručena a vyjádření k zahájení správního řízení by bylo podepsáno advokátem, ÚPČR, OAP by bylo povinno v tomto případě účastníka řízení (tedy předmětnou společnost, nikoli advokáta) vyzvat k doplnění této plné moci.

¹⁵² Argumenty účastníků řízení o dvojím trestání bývají jednou z nejčastějších, stejně tak se velice často objevují i výroky typu, že odejmutí povolení k výkonu AP je pro danou firmu či společnost likvidační. V této věci je ale nutné uvést a argumentovat tím, že došlo-li ke správnímu trestání v rámci věcné působnosti SUIP, neznamená to, že tak byly vyčerpány možnosti pro aktivní postup ÚPČR pro provedení správního řízení dle § 63 odst. 2 písm. c) ZoZ. Je tedy chybné považovat postup ÚPČR za dvojí trestání, tento postup je stanoven ZoZ výše uvedeným § 63 odst. 2. Úlohou tohoto postupu je pak ochrana před porušováním zákonných předpisů stran AP. V této věci pak nepomohou ani námitky účastníka řízení např. typu, že pokutu řádně zaplatil.

ÚPČR pak dne 28. 6. oznámením, které bylo zmocněnci společnosti „XY“ doručeno následujícího dne, 29. 6., do datové schránky, ukončil dokazování, protože byly shromážděny podklady pro vydání rozhodnutí. Účastníku řízení tak byla současně dána možnost se před vydáním rozhodnutí vyjádřit k jeho podkladům, a to včetně způsobu jejich opatření.¹⁵³ Této možnosti účastník prostřednictvím svého zmocněnce využil a dne 2. 7. zmocněnec přišel nahlédnout i do spisu a v podstatě zopakoval argumenty, které již uvedl, viz výše. Protože se však na daném již nic nezměnilo, bylo následně ze strany OAP, ÚPČR, dne 10. 7. vydáno rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání.¹⁵⁴

Rozhodnutí o odejmutí povolení (v námi uváděném případě tedy dle § 63 odst. 2 písm. c) ZoZ) bylo zmocněnci doručeno prostřednictvím datové schránky dne 11. 7. V něm byly uvedeny všechny důvody, proč bylo zahájeno řízení a proč skončilo odejmutím s poučením, že je možné podat proti němu odvolání, které se podává k MPSV, jako odvolacímu orgánu, a to prostřednictvím ÚPČR.¹⁵⁵

Společnost „XY“ možnosti podat odvolání využije a dne 20. 7. je z datové schránky zmocněnce, advokáta Pospíšila, předmětné odvolání doručeno datové schránky ÚPČR. V něm jsou uvedeny již zmíněné důvody s prosbou a doporučením, aby odvolací orgán (v případě ÚPČR tedy MPSV) napadené rozhodnutí o odejmutí zrušil a řízení zastavil.¹⁵⁶

¹⁵³ Dle ust. § 36 odst. 3 SŘ.

¹⁵⁴ Ve správním řízení zahájeném z moci úřední se samozřejmě mohou objevit i důkazy o tom, že přestupek nebyl spáchán. Neděje se tak většinou ale u řízení o odejmutí v případech nelegálního zaměstnávání, ale např. ve věci nesplnění oznamovací povinnosti, tedy nedodání přehledů o činnosti AP dle ust. § 59 ZoZ. Uvedme příklad: účastník řízení předloží nevyvratitelné důkazy o tom, že zmíněné přehledy opravdu doručil (např. doklady z pošty, s razítkem a podpisem, že dané bylo opravdu v ten a ten den odesláno), ale vinou doručovatele tento nebyl ÚPČR dodán. V takovém případě pak správní orgán vydá usnesení o zastavení správního řízení z důvodu, že odpadl důvod tohoto řízení (dle ust. § 66 odst. 2 SŘ). Povolení ke zprostředkování zaměstnání pak příslušné PO/FO zůstane nadále v platnosti.

¹⁵⁵ Podle ust. § 81 odst. 1 SŘ. V poučení o odvolání pak podle uvedeného § správní orgán poučí účastníka řízení o lhůtě podání odvolání, která činí 15 pracovních dnů. Tato lhůta běží ode dne následujícího po doručení písemného vyhotovení rozhodnutí. Nejpozději po uplynutí desátého dne ode dne, kdy bylo nedoručené a uložené rozhodnutí připraveno k vyzvednutí. Tedy kdy nastala tzv. fikce doručení, což znamená, že předmětné rozhodnutí bylo doručeno v datové schránce účastníka řízení, ten se však do datové schránky nepřihlásil a rozhodnutí si nepřevzal.

¹⁵⁶ Podle § 87 SŘ může správní orgán, které napadené rozhodnutí vydal, jej zrušit nebo změnit. V uvedeném případě však k takovému kroku nejsou žádné důvody. Protože tedy nedojde ke zrušení napadeného rozhodnutí, je ÚPČR povinen, dle § 88 odst. 1 SŘ, předat spis se svým stanoviskem odvolacímu orgánu, tedy MPSV, a to do 30 dnů ode dne doručení odvolání. V případě, že by společnost „XY“ toto odvolání podala opožděně, je pak povinnost předání odvolání

Na uvedeném případě tedy vidíme, že úkon správního trestání ze strany orgánů inspekce práce i navazující správní řízení, které pak vede OAP, ÚPČR, může být během na dlouhou trať. Než proběhnou obě řízení, uplynou týdny, měsíce. Správní orgány musí brát v potaz všechna vyjádření, námítky, které účastník řízení vznesl a současně se s nimi také vypořádat. Námí uvedený příklad je jeden z mnoha. Některá řízení mohou být jednodušší, např. z toho důvodu, že účastník se nevyjádří a nekomunikuje, takových případů je však velmi málo. Jiná naopak i složitější (z důvodu, že vyjádření je mnohem více, účastník chodí častěji nahlédnout do spisu, žádá o přerušování řízení, o prodloužení lhůty k vyjádření a předložení nových důkazních prostředků). Nabízí se tak při tom i otázka, zdali samotná řízení, včetně příslušné legislativy, nejsou zbytečně složitá, náročná na čas. Dal by se celý proces zrychlit? A co třeba soudní řízení v případě žalob? Není i tady zbytečná byrokracie a dlouhý časový interval, než je definitivně rozhodnuto? Co by se mohlo zlepšit, urychlit? O této problematice budeme podrobněji hovořit ve čtvrté kapitole.

odvolacímu orgánu ve lhůtě do 10 dnů (dle § 88 odst. 1 SŘ). Ve svém stanovisku se pak ÚPČR omezí na uvedení důvodů rozhodných pro posouzení opožděnosti podaného odvolání. V dalším řízení pak rozhoduje odvolací orgán, kterým je MPSV. V případě nelegálního výkonu práce je však zřejmé, že odvolání bude zamítnuto, pokud skutečně došlo k porušení § 5 ZoZ a nebyly zjištěny žádné pochybnosti ze strany správního orgánu, který napadené rozhodnutí vydal. Až do vyřízení včasné podané odvolání odvolacím orgánem se na vydané povolení hledí, jako by nebylo odejmutím zrušeno. Pokud je odvolání odvolacím orgánem zamítnuto, předmětné rozhodnutí o odvolání nabude právní moci, platí pak tato právní moc i pro rozhodnutí o odejmutí. Proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání se již dále nelze odvolat. Spis je následně vrácen ÚPČR. Jen v případě podání žaloby je tato postupována příslušnému soudu. Úkon činí odvolací orgán, tedy MPSV, protože žaloba směřuje proti rozhodnutí o odvolání, které odvolací orgán vydal. V takovém případě si MPSV jako odvolací orgán opětovně vyžádá předmětný spis, aby jej mohl postoupit příslušnému soudu.

4. Situace v oblasti nelegálního zaměstnávání

Ve druhé a třetí kapitole jsme se zaměřili na rozbor nelegálního zaměstnávání, na úlohu orgánů inspekce práce ve správním trestání za delikty, související s výkonem nelegální práce. V neposlední řadě pak na činnost agentur práce, protože v oblasti zejména agenturního zaměstnávání je nelegální zaměstnávání častým jevem. Nyní se podrobněji zaměříme na současnou situaci v oblasti nelegálního zaměstnávání, na výhody a nevýhody současné legislativy a také na to, zdali jsou, v předchozích kapitolách, uvedené prostředky boje proti nelegální práci dostačující. I z toho, co jsme již v těchto kapitolách uvedli, vyplývá, že za řadu let byly učiněny pokroky a odveden nemalý kus práce. Nelze tedy tvrdit, že se v dané problematice mnoho neudělalo. To by jistě nebyl objektivní přístup. Ale nelze současně také tvrdit, že je na trhu práce v této oblasti všechno zcela v pořádku. Tato kapitola bude tedy zaměřena na vyhodnocení současného stavu věci a také na to, co by se v dané problematice dalo dále zlepšit.

4.1 Legislativní změny, jejich výhody a nevýhody

Ve sledované oblasti nelegálního zaměstnávání a samotné inspekce práce se udělalo za poslední roky poměrně dost. Výraznými změnami prošel především současný ZoZ, který nahradil původní ZoZ 1991.¹⁵⁷ V něm byl také již zaveden pojem nelegální zaměstnávání, včetně výše pokut, které byly za takový výkon práce vyměřeny. Pohled na ZoZ a změny v něm uvedené jsme částečně rozebrali v podkapitole 2.6.¹⁵⁸

V čem však v ZoZ přetrvávají značné nedostatky je oblast udělování povolení ke zprostředkování zaměstnání subjektům, hodlajícím vstoupit na trh práce jako AP. Ani poměrně rozsáhlá novelizace ZoZ z 29. 7. 2017 nepřinesla

¹⁵⁷ Pojem nelegální zaměstnávání či výkon nelegální práce nebyl v původním ZoZ 1991 vůbec definován (viz také podkapitola 1.4 a 2.6), a to ani v následující novelizaci tohoto zákona v průběhu dalších let až do jeho zrušení v roce 2004, kdy byl nahrazen současným ZoZ.

¹⁵⁸ Toliko tedy můžeme v uvedené věci shrnout, že výše pokut je v případě PO víceméně dostatečná, zopakujme však, že její spodní hranici by stálo za úvahu zvýšit. A to z 50 000 Kč na možných 100 000 až 200 000 Kč. U FO pak zase naopak zvýšit horní sazbu např. na 1 000 000 Kč. V případě výkonu nelegální práce připomínáme, že by možná stálo za úvahu zrušení odstavce č. 3 v § 5 ZoZ (podrobněji viz podkapitola 2.6, str. 47).

kýžený efekt, a hlavně konkrétní řešení daného problému. Ponechme teď stranou nelegální činnost tzv. „pseudoagentur“, řešení této problematiky se budeme věnovat v kapitole dále. Za určitou výhodu legislativních změn ve sledované oblasti můžeme považovat zavedení pracovněprávního vztahu u odpovědných zástupců AP (nemohou již tedy vykonávat tuto činnost např. formou dohody o provedení práce, ale pouze na základě pracovní smlouvy, a to v rozsahu minimálně 20 h/týdně).¹⁵⁹

Co se však výrazně minulo účinkem, bylo zavedení povinné kauce u subjektů, vykonávající agenturní zaměstnávání. Částka stanovená v § 60b, odst. 1 ZoZ, činí 500 000 Kč. Tvůrci legislativy ze strany MPSV od jejího zavedení očekávali, že pomůže snížit velké množství nově vznikajících AP. Opak je však spíše pravdou. Počet nových žádostí se sice za roky 2020 a 2021 skutečně trochu snížil, nikoli však zásluhou kauce, ale spíše díky pandemii Covid-19. Počet těchto žádostí je však nadále značně vysoký, jak pro lepší názornost uvádíme v příloze č. 5, grafu č. 3. Osobně bych v této věci navrhoval buď tedy kauci úplně zrušit, anebo zvýšit její částku alespoň na 1 000 000 – 2 000 000 Kč.¹⁶⁰

Nevyřešenou problematikou zůstává také odborná způsobilost

¹⁵⁹ Dle § 60 odst. 10 ZoZ. Zavedení pracovněprávního vztahu u odpovědných zástupců AP mělo ztížit podmínky výkonu této činnosti, což se zcela neminulo účinkem. Odbouraly se tím alespoň do určité míry skutečnosti, že dotyčná osoba odpovědného zástupce např. ani nevěděla, pro jakou AP tuto funkci vykonává. Navíc byla přísněji vázána i stran svého dalšího zaměstnavatele, že výkon této činnosti smí na základě jeho svolení vykonávat. Obcházení zákona se v této věci ztížilo. Nadále se však objevují případy zjištěné kontrolami SUIP, kdy AP s osobou odpovědného zástupce pracovní smlouvu neuzavřela a snažila se tuto podmínku obejít uzavřením dohody o pracovní činnosti. Jako argument pak uváděla, že dohodu o pracovní činnosti je možné také uzavřít do 20 h/týdně, dle ustanovení § 76 odst. 2 ZP. Tento argument je ovšem zcela chybný. Ve výše uvedeném § 60 odst. 10 ZoZ je výslovně uvedeno, že funkci odpovědného zástupce lze vykonávat pouze v pracovním poměru. Dohoda o pracovní činnosti je sice pracovněprávním vztahem, nikoli ale pracovním poměrem. To je ostatně dostatečně jasně uvedeno v části třetí ZP, kde se hovoří o dohodách, konaných mimo pracovní poměr. Dohoda o pracovní činnosti je uvedena v § 76, odst. 1–4 ZP.

¹⁶⁰ Částka, stanovená ZoZ, činící 500 000 Kč pro většinu subjektů, v jejichž čele stojí především statutární orgány z třetích států, zejména pak Ukrajiny, nepředstavuje nepřekonatelný problém. Nebrání jim ani v zakládání dalších PO, které poté usilují o vstup na trh práce jako AP. Co se jejím zavedením zvýšilo je tak spíše administrativní zátěž pro pracovníky OAP. Zátěž souvisí především s jejím vypořádáním po zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání, spočívající v tzv. testu vratitelnosti. Kauce se zde stává vratitelným přeplatkem a je v případě nedoplatků u ÚPČR či jiného správce daně, respektive správního orgánu převedena na jeho účet. Neexistuje-li žádný takový nedoplatek, je vrácen AP převodem na účet do 60 dnů od zániku povolení ke zprostředkování zaměstnání. Pro správu placení i vrácení kauce se přiměřeně použijí ustanovení zákona č. 280/2009 Sb., zákon daňový řád.

odpovědných zástupců AP (viz také poznámka pod čarou 132, podkapitola 3.3). V § 60 odst. 8 ZoZ je uvedeno, že za odborně způsobilou se považuje ta FO, která má ukončené vysokoškolské vzdělání a nejméně dvou letou odbornou praxi v oblasti zprostředkování nebo v oboru, pro který má být povolení žádáno. To samé se pak vztahuje na osoby se středním vzděláním s maturitní zkouškou, s tím rozdílem, že výše uvedená praxe musí být v takovém případě v délce minimálně 5 let. Nikde se zde však nehovoří o tom, a nebylo tomu ani v minulých zněních ZoZ, jakým způsobem má být tato praxe doložena.¹⁶¹ Kromě toho se v poslední době objevují rozpory stran uznávání praxe statutárních orgánů žádajících společností.¹⁶² Ve všech těchto případech by bylo jen žádoucí pokusit se následnou novelizací ZoZ tyto věci prosadit tak, aby zde byly přímo vymezeny a uvedeny. Pokud tyto skutečnosti v legislativě vymezeny nejsou, pak v případě žalob a soudních sporů může dojít k tomu, že orgány státní správy (MPSV, ÚPČR) předmětný spor prohrají.

Konečně dalším nedořešeným problémem je, že v ZoZ je zcela vynechána možnost neudělení povolení takové AP, která vážným způsobem (třeba právě výkonem nelegální práce) porušila pracovněprávní vztahy, ale které právě končí povolení k výkonu činnosti AP (tedy nezbyvá již možnost takové AP sankčně

¹⁶¹ Aplikační praxí, která je zavedena ještě z MPSV, se doložením odborné způsobilosti rozumí soustavný a osobní výkon činnosti, která je přiřaditelná pod určitý obor či zprostředkování zaměstnání. Mínilo-li soustavný výkon, měl by se tedy zakládat na pracovním poměru, což znamená doložení pracovní smlouvy. Kromě ní je třeba doložit ukončení pracovního poměru (potvrzení od zaměstnavatele, zápočtový list...) a v neposlední řadě i popis pracovní činnosti, z něhož bude vyplývat, že dotyčný skutečně vykonával činnosti v daném oboru (např. strojírenství) či činnosti související se zprostředkováním zaměstnání (náborů zaměstnanců, přijímací pohovory). V některých případech se však toto stává problémem a účastníci správního řízení tyto skutečnosti rozporují s tím, že takovéto podmínky nejsou v legislativě uvedeny. Osobně bych se proto přikláněl k návrhu pokusit se tyto výše uvedené náležitosti prosadit přímo do ZoZ.

¹⁶² Nadřízený orgán, tedy MPSV, vyžaduje v této věci doložení dokladů, které by prokázaly, že statutární orgán skutečně vykonával činnosti související s daným oborem či zprostředkováním zaměstnání. Jako argument je pak uváděno, že pozice např. jednatele nemusí tyto náležitosti obsahovat, jednatel (nebo i jiný statutární orgán) je odpovědný za chod firmy. Z takové pozice však přímo nevyplývá, že současně vykonává i činnosti související např. se zprostředkováním zaměstnání. Navíc se vedou spory o tom, jaké doklady by skutečně tuto praxi prokázaly. Stačila by smlouva o výkonu funkce jednatele (pokud je uzavřena písemně) za předpokladu, že v ní bude obsaženo, že se podílel např. na nábořech nových zaměstnanců? Potvrzení či zápisy z přijímacích řízení ve firmě? Navíc tato skutečnost (tedy prokázání odborné způsobilosti v případě statutárního orgánu) dlouhou dobu vyžadována nebyla. Tím v žádném případě nechceme říct, že se dosavadní zavedená praxe nemůže změnit. Z mého pohledu by však bylo žádoucí také tuto věc prosadit (nebo se alespoň pokusit prosadit) legislativní změnou zákona. V opačném případě je poměrně reálná hrozba, že v případě žaloby a následném prověřování této skutečnosti ze strany soudu, může být tento spor rozhodnut v neprospěch orgánů státní správy.

odejmout).¹⁶³

V případě ZoIP je určitě kladným zhodnocením reorganizace orgánů inspekce práce, především pak vytvořením SUIP jako ústředí a jednotlivých OIP. Pozitivně lze hodnotit také převedení části zaměstnanců ÚPČR v roce 2005, čímž došlo k navýšení počtu inspektorů. To mělo za následek i vyšší počet kontrol, jako i vyšší počet uložených pokut (podrobněji viz podkapitola 1.2 str. 17). Převedení kontrol pod nově vzniklý SUIP a jemu podřízené OIP mělo současně význam ve sjednocení kontrolní činnosti týkající se pracovněprávních vztahů, dodržování bezpečnosti práce atd. pod jeden správní orgán. Zvláště ÚPČR tak bylo značně ulehčeno, současně byla započata i nová etapa, jejíž význam spočíval především v těsné spolupráci mezi oběma správními orgány. Tedy SUIP na jedné straně a ÚPČR na straně druhé, obě strany zároveň nepřebíraly pravomoci ke kontrole ani jednoho z nich. Především tedy tu část zbylých kontrol, kterou i nadále vykonává ÚPČR a zůstává plně v jeho kompetenci. K této věci podotýká Martin Štefko, že inspekce práce není oprávněna suplovat kontrolní činnost jiných orgánů (třeba ÚPČR, který má v současné době v oblasti pracovněprávních předpisů ve smyslu ZoZ spíš jen zbytkové kompetence¹⁶⁴) a dále specializovaných dozorcích orgánů, jako orgán státní báňské správy, orgány státního zdravotního

¹⁶³ V § 63 odst. 5 ZoZ je uvedeno, že bylo-li povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmuto ze sankčních důvodů (např. výkon nelegální práce, nesplnění oznamovací povinnosti) může dotyčná PO/FO požádat o nové povolení k výkonu AP ne dříve než po uplynutí 3 let ode dne nabytí právní moci předmětného rozhodnutí o odejmutí povolení. Doporučoval bych však zavedení i možnosti neudělit povolení v případě, že bylo zjištěno, že předmětný subjekt vážně porušil zákon. Např. z důvodu nelegálního zaměstnávání, za jehož výkon byl orgány inspekce práce pokutován, ale předmětné povolení již zaniklo. Stejně tak bych doporučil zavést zákaz opakovaně žádat i na členy statutárního orgánu. Velkým problémem je, že pokud je určité PO odejmuto povolení (z důvodu výkonu nelegální práce, nesjednání pojištění úpadku...), členu statutárního orgánu to nijak nebrání založit si novou PO, zajistit si jiného odpovědného zástupce a požádat znovu o povolení ke zprostředkování zaměstnání.

¹⁶⁴ Kontrolní činnost byla vymezena v § 26 původního ZoZ 1991. Orgány, kompetentní ke kontrole v oblasti zaměstnanosti, pak byly uvedeny v § 8 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., zákon České národní rady o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti. Jednalo se zejména o úřady práce, které v té době kontrolovaly povinnosti, vyplývající z právních předpisů o zaměstnanosti. Současně také pracovněprávní předpisy, z nichž vznikaly práva nebo povinnosti z pracovněprávních vztahů apod. Na úseku bezpečnosti práce pak tuto kontrolu vykonávaly ČÚBP a IBP (viz podkapitola 1.3 str. 19). Sjednocení této kontrolní činnosti pod nově vzniklý SUIP bylo jedním z pozitiv nově schváleného ZoIP. Do té doby byla přeci jen tato činnost na úseku pracovněprávních vztahů a bezpečnosti práce značně roztržena. V současné době ÚPČR kontroluje v podstatě jen plnění dohod o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst, dále pak hmotné podpory na rekvalifikaci či školení. Krajská pobočka ÚPČR je pak oprávněna kontrolovat výši průměrného měsíčního čistého výdělku. To vše v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory v rekvalifikaci.

dozoru či Státní úřad pro jadernou bezpečnost. V tomto smyslu lze kontrolní činnost ÚPČR a specializovaných orgánů označit za speciální, ale spíše za výlučnou. Nicméně mezi ÚPČR a inspekcí práce, případně jinými kontrolními orgány existuje úzká spolupráce. Např. OIP zajišťují přítomnost inspektorů ve stanovených úředních hodinách na jednotlivých pobočkách ÚPČR, kde kromě poradenství také přijímají stížnosti na zaměstnavatele, respektive podněty ke kontrolám. Je-li problém trvalejšího rázu, jako třeba právě v případě nelegální práce, pak dochází k ustavení trvalejší spolupráce s Celní správou, či s Cizineckou policií při kontrole umožnění výkonu nelegální práce (jako jeden z deliktů s největším negativním společenským dopadem).¹⁶⁵

A samozřejmě je třeba zmínit i neméně důležitou a velice úzkou spolupráci mezi SUIP a OAP, zvláště pokud se tyto delikty týkají nelegálního zaměstnávání ze stran AP.¹⁶⁶

Pozitivně lze také hodnotit v případě ZoIP změny, týkající se přestupků a správních deliktů na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Za písemné neuzavření pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti může být nyní uložena pokuta až do výše 10 000 000 Kč.¹⁶⁷

Jednoduše, přitom přehledně, jsou v ZoIP vymezeny i přestupky a pokuty v případě AP a agenturního zaměstnávání.¹⁶⁸

¹⁶⁵ STÁDNÍK, Jaroslav, KIELER, Petr, ŠTEFKO, Martin. *Zákon o inspekci práce. Komentář*. 1. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-931-1.

¹⁶⁶ Spolupráce mezi OAP ÚPČR a orgány inspekce práce je dlouhodobě na velice dobré úrovni. Velmi pozitivně lze hodnotit fakt, že si obě strany vycházejí vzájemně vstříc. Pro příklad v zjišťování a předávání informací o AP, zasílání přehledu pokut, včetně samotných rozhodnutí a příkazů o pokutách.

¹⁶⁷ § 12 a § 25 ZoIP. Do 31. 12. 2011 bylo v § 12 ZoIP uvedena pokuta pouze do celkové výše 300 000 Kč, v případě přestupků, zaviněných FO, na úseku pracovního poměru či dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. V pozdějším znění zde přidána pokuta 10 000 000 Kč v případě neuzavření písemné pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce. V současném znění je ve výše uvedeném § již také pokuta 2 000 000 Kč za přestupek, kterého se dopustí FO porušením stanovených povinností při vzniku, změnách a skončení pracovního poměru, dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti. Přibyla také pokuta 2 000 000 Kč, pokud FO nezajistí, aby zaměstnanec nepřekročil ZP stanovený rozsah konané práce na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti. To samé se týká i § 25 ZoIP, který se vztahuje na přestupky PO a podnikajících FO na úseku pracovních poměrů nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, výše pokut je zde stejná jako v případě FO.

¹⁶⁸ § 20a a § 33a ZoIP. Kladně lze hodnotit fakt, že přestupky byly změnami lépe rozvedeny, kromě

Negativ v případě ZoIP z pohledu autora práce není tolik, jako například v ZoZ, především pak citelných mezer na úseku AP, které jsme již v této podkapitole uvedli. Zákon je přehlednější, lépe se v něm dá orientovat. Nicméně určité nedostatky se objevily i zde. Pro příklad uveďme, že v minulosti bylo poukazováno na to, že zákon díky nejednoznačnému výkladu dává prostor korupci, že podnikatelé, kteří pravidla dodržovali, v tom budou pokračovat, ti, kteří je obcházel, si díky tomuto zákonu velmi snadno najdou cestu, jak příslušného úředníka podplatit. Dále bylo vytýkáno, že zákon stanovuje sice práva a povinnosti inspektora, jako i práva a povinnosti kontrolovaných osob, ale čeští podnikatelé nemají žádný přehled o tom, jak budou kontroly inspekce práce probíhat.¹⁶⁹

Ještě krátce se zastavme u trestního zákoníku a zákona o pobytu cizinců. Už z důvodu, že právě v případě cizinců dochází velmi často k nelegálnímu výkonu práce. V případě trestního zákoníku by možná ještě bylo vhodné upravit povahy správního trestání i v jeho obsahu. Trestní zákoník obsahuje v § 342, odst. 1-5 neoprávněné zaměstnávání cizinců. V odstavci 1 zmíněného § trestního zákoníku je uvedeno, že kdo soustavně, opakovaně a za vykořisťujících podmínek zaměstnává cizince, který se zdržuje neoprávněně na území ČR nebo nemá platné povolení k zaměstnávání, může být potrestán odnětím svobody až na 6 měsíců, propadnutím věci nebo zákazem činnosti. Tak jako jsme u nelegálního zaměstnávání navrhovali zvýšení horní hranice pokut (viz podkapitola 2.6), možná i v případě trestního zákoníku by se sazba odnětí svobody mohla zvýšit z uvedených 6 měsíců na 12 měsíců. Nelze tím samozřejmě stoprocentně tvrdit,

porušení § 308 ZP (dohoda AP s uživatelem a co musí obsahovat) a 309 ZP (podmínky dočasného přidělení včetně zajištění stejných mzdových podmínek kmenových a agenturních zaměstnanců). Kromě toho do přestupků uvedených v ZoIP přibyl také § 307b ZP (AP a uživatel práce jsou povinni zajistit, aby zaměstnanec AP nebyl dočasně přidělen k výkonu práce u uživatele, u něhož je současně zaměstnán v základním pracovněprávním vztahu či konal nebo koná ve stejném kalendářním měsíci práci na základě dočasného přidělení od jiné AP).

¹⁶⁹ Na tento problém v roce 2005, tedy v době přijetí ZoIP, upozornila prezidentka Komory bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a požární ochrany (BOZP) Lidmila Kleinová, která současně k tomuto doplnila, že ZoIP uvádí, že inspektoři mohou výjimečně ke své činnosti přizvat odborníky. Koho za takového odborníka lze považovat, však již zákon neuváděl. Tyto vytýkané věci stran odborníka byly uvedeny v dnes již zrušeném § 40 odst. 1 a 2 ZoIP, pozdější novelizací s účinností od 1. 5. 2014 byly odstraněny. Svým způsobem měla pravdu, tento výklad byl opravdu zavádějící a nic neříkající, proto byl nakonec i ze zákona odstraněn. Co se týká způsobu provádění kontrol, jsem přesvědčen, že v zákoně definovaný výklad, především pak v § 7 ZoIP je dostatečný i pro seznámení kontrolovaných osob a není rozhodně nutné zavedené podstatným způsobem měnit. Dostupné z: <https://www.euro.cz/byznys/nedostatky-v-zakone-o-inspekci-prace-876313> .

že přísnější sazby trestů jisté osoby od této trestné činnosti odradí, naděje by však mohla být vyšší. A možná by stálo také za úvahu zakomponovat i do trestního zákoníku nelegální zaměstnávání s výší sazeb pokut.

Podobně bychom mohli postupovat i v případě zákona o pobytu cizinců. V podkapitole 2.4 jsme uvedli, že tento zákon umožňuje Službě cizinecké policie rozhodnout o správním vyhoštění cizince, pokud je na území ČR zaměstnán bez oprávnění k pobytu či povolení k zaměstnání. V takovém případě může být cizinec vyhoštěn až na dobu 3 let.¹⁷⁰ Prospělo by zvýšení této sazby ze současných 3 let na dobu minimálně 5 let? Ani tady nelze pochopitelně tvrdit, že vyšší trest bude naprosto účinný, své by však splnit ve většině případů mohl. Jak uvádí Martin Štefko, a je třeba mu dát za pravdu, v boji s nelegální prací pro většinu neohlášených cizinců zůstává účinným strašákem hrozba vyhoštění z hostitelského státu.¹⁷¹

4.2 Prostředky v boji s výkonem nelegální práce

V podkapitole 2.3 jsme hovořili o tom, že stát musí hledat účinné prostředky proti výkonu nelegální práce. Zdůraznili jsme, že je to potřeba z důvodu, že nelegální zaměstnávání oslabuje ekonomiku státu, oslabuje trh práce a snižuje možnosti zaměstnání pro občany, kteří se o práci ucházejí na krajských pobočkách a kontaktních pracovištích ÚPČR. Správní trestání, především orgány inspekce práce, je jednou z důležitých pomůcek v boji s nelegálním zaměstnáváním. Zmínili jsme se o výši pokut, které za takový druh práce hrozí s tím, že horní sazby jsou dostatečně vysoké, aby potencionální „zájemce“ o takový druh práce odradily (přestože se tak bohužel děje i nadále).

To vše je možné zahrnout pod správní trestání. Zamysleme se však také nad tím, jaké další cesty by připadaly v úvahu, aby výkonu nelegální práce zamezily hned na počátku. Co udělat nebo se alespoň pokusit udělat podmínky na trhu natolik příznivé, aby k nelegálnímu zaměstnávání nedocházelo? Nabízí se

¹⁷⁰ Dle § 119 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

¹⁷¹ ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

vůbec nějaká možnost?

Martin Štefko jako jedno z určitých řešení nabízí domněnku existence pracovního poměru. Doslovně k tomu uvádí: „*Vedle koncepčních opatření ke zlepšení ochrany zaměstnanců před nelegální prací existují též dílčí opatření, které různé státy použily v boji proti nelegální práci. Jedním z nich je domněnka existence pracovního poměru, jež účinně kumuluje jednak ulehčení důkazní situace při prokazování umožnění výkonu nelegální práce zaměstnavateli, jednak potenciálně zlepšuje postavení zaměstnanců.*“¹⁷²

Pro názorný příklad uvádí rovněž, jak jiné státy k dané problematice přistupují.¹⁷³ Např. nizozemský Občanský zákoník (Burgerlijk Wetboek) v článku 610a a 610b zakládá vyvratitelnou domněnku sjednání pracovní smlouvy, pokud jedna osoba pro jinou osobu úplatně pracuje po tři po sobě následující měsíce na týdenní bázi či ne méně než 20 hodin měsíčně. Druhá vyvratitelná domněnka se týká délky odpracované doby, pokud závazek trvá nejméně tři po sobě jdoucí měsíce, předpokládá se, že v každém měsíci obsahuje pracovní doba průměrnou pracovní dobu počítáno za celé tři měsíce.¹⁷⁴

V případech rozšíření pracovněprávní ochrany, aniž by pracovníci byli ex lege prohlášeni za zaměstnance, pak pro příklad Martin Štefko uváděl dnes již zrušený francouzský článek L 781-1 francouzského Zákoníku práce (Code du travail)¹⁷⁵, který byl použitý na prodejce zboží výlučně či převážně od jednoho dodavatele, pokud tito prodejci pracovali na místě určeném či sjednaném s dodavatelem za podmínek, které jím byly stanoveny.¹⁷⁶

V platnosti naopak zůstávají německé úpravy pracovněprávní ochrany výše uvedených zaměstnanců, které jsou obsažené především v Zákoně o kolektivní smlouvě (Tarifvertragsgesetz). Ten v § 12a hovoří o těchto zaměstnancích jako

¹⁷² ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. s. 252. ISBN 978-80-87146-72-9.

¹⁷³ ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

¹⁷⁴ Netherlands > Civil, commercial and family law [online] . [cit. 20. 12. 2021] Dostupné z: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=91671&p_country=NLD&p_classification=01.03 .

¹⁷⁵ Článek byl zrušen nařízením č. 2007-329 ze dne 12. 3. 2007. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006650970 .

¹⁷⁶ Ibidem k poznámce 173.

o „osobách podobných zaměstnanci“ (arbeitnehmerähnliche Personen).¹⁷⁷ Pracovněprávní ochrana je rovněž také uvedena v zákoně o pracovní době a době odpočinku (Arbeitsgerichtsgesetz). Konkrétně v § 5, který zase hovoří o pojmu „zaměstnanec“. Přesněji dle znění tohoto § jsou zaměstnanci ve smyslu uvedeného zákona pracovníci a zaměstnanci, jakož i ti, kteří jsou zaměstnání k jejich odborné přípravě. Dále pak také ti, kteří pracují z domova, stejně tak i další osoby, které je třeba považovat za podobné zaměstnanci z důvodu jejich ekonomické závislosti.¹⁷⁸

V české legislativě můžeme do jisté míry domněnku existence pracovního poměru aplikovat na § 39 ZP, kde se hovoří o tom, že pracovní poměr byl sjednán na dobu neurčitou, nebyla-li sjednána výslovně doba jeho trvání.¹⁷⁹ Dále je zde v § 5 uvedeno, že sjedná-li zaměstnavatel se zaměstnancem trvání pracovního poměru na dobu určitou v rozporu s odstavci 2 až 4¹⁸⁰, a oznámil-li zaměstnanec před uplynutím sjednané doby písemně zaměstnavateli, že trvá na tom, aby ho dále zaměstnával, platí, že se jedná o pracovní poměr na dobu neurčitou. Návrh na určení, zda byly splněny podmínky uvedené v odstavcích 2 až 4, mohou zaměstnavatel i zaměstnanec uplatnit u soudu nejpozději do 2 měsíců ode dne, kdy měl pracovní poměr skončit uplynutím sjednané doby.¹⁸¹

¹⁷⁷ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [online] . [cit. 20. 12. 2021] Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/tvg/BJNR700550949.html> .

¹⁷⁸ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [online] . [cit. 20. 12. 2021] Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/arbogg/5.html> .

¹⁷⁹ Dle § 39 odst. 1 ZP.

¹⁸⁰ V § 39 odst. 2 ZP je výslovně uvedeno, že doba trvání pracovního poměru na dobu určitou mezi týmiž smluvními stranami nesmí přesáhnout 3 roky a ode dne vzniku prvního pracovního poměru na dobu určitou může být opakována nejvýše 2 x. Za opakování takového pracovního poměru na dobu určitou se považuje rovněž i jeho prodloužení. V odst. 4 téhož § ZP je pak uvedeno, že jsou-li u zaměstnavatele dány vážné provozní důvody nebo důvody spočívající ve zvláštní povaze práce, na jejichž základě nelze na zaměstnavateli spravedlivě požadovat, aby zaměstnanci, který má tuto práci vykonávat, navrhl založení pracovního poměru na dobu neurčitou, nepostupuje se podle odstavce 2 za podmínky, že jiný postup bude těmto důvodům přiměřený a písemná dohoda zaměstnavatele s odborovou organizací upraví: bližší vymezení těchto důvodů, pravidla jiného postupu zaměstnavatele při sjednávání a opakování poměru na dobu určitou. Dále pak okruh zaměstnanců dotyčného zaměstnavatele, kterých se bude jiný postup týkat a v neposlední řadě také dobu, na kterou se předmětná dohoda uzavírá.

¹⁸¹ Zajímavým případem se v této věci zabýval Ústavní soud v roce 2015 (II. ÚS 3323/14). Jednalo se o spor, ve kterém stěžovatel uváděl, že s ním jeho zaměstnavatel sjednal pracovní poměr na dobu určitou právě v rozporu s § 39 odst. 2 a 4 ZP. Stěžovatel proto následně dle § 5 ZP zaměstnavateli oznámil, že trvá na tom, aby jej dále zaměstnával. Zaměstnavatel se však nadále zdráhal přidělovat mu práci. Stěžovatel následně podal na zaměstnavatele žalobu, která pak skončila až u Ústavního soudu. Ten v podstatě potvrdil stěžovatelův postup s tím, že oznámí-li

Podklady pro domněnku existence pracovního poměru jsou v české legislativě tedy obsaženy, možná by však stálo za úvahu (právě třeba v ZP) je rozvést podobným způsobem, jako je tomu např. v nizozemském občanském zákoníku (zmíněné články 610a a 610b). Spolu s Martinem Štefkem můžeme souhlasit s tím a z výše uvedeného je i zřejmé, že domněnka existence pracovního poměru by mohla zlepšit pozici neohlášených cizinců, ostatních zaměstnancům a mohla tak napomoci v boji proti nelegálnímu zaměstnávání. Účinná mohou být též mimo právní opatření, kterými by mohla být motivace originálních výrobců v dobrovolném dodržování platné právní úpravy, spojení představy kvalitního výrobku s dodržováním pracovněprávních standardů při jeho vzniku.¹⁸²

4.3 Zhodnocení celkové situace – úvahy de lege ferenda

Z předchozích řádků je dostatečně patrné, že byť se v oblasti boje s nelegálním zaměstnáváním udělalo značné množství práce, stále zůstávají nevyplněné mezery, které je třeba řešit. Zmínili jsme především dva podstatné zákony, které se k dané problematice bezpodmínečně váží, a to ZoZ a ZoIP. Vezmeme-li však českou legislativu z širšího hlediska, nedostatky se mohou projevit v mnohem větším měřítku.

Předně je třeba zopakovat, že správní trestání je v české legislativě velice široce uplatněno. Český právní řád obsahuje přes 200 zákonů obsahujících skutkové podstaty správních deliktů.¹⁸³ Současně také téměř každý nově

zaměstnanec zaměstnavateli v souladu s podmínkami obsaženými v § 39 ZP, že trvá na tom, aby ho dále zaměstnával, a není-li zaměstnancem ani zaměstnavatelem podána speciální žaloba ve dvouměsíční lhůtě, pak se jedná o pracovní poměr na dobu neurčitou. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/II_US_3323_14_an.pdf.

¹⁸² ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

¹⁸³ To rozhodně nejsou přehnané údaje. Se správními delikty, se kromě uvedených zákonů, setkáváme např. v zákoně č. 266/1994 Sb., zákon o dráhách (§ 52, § 53b). V zákoně č. 69/2006 Sb., zákon o provádění mezinárodních sankcí (správní trestání je obsaženo v páté části). Dále např. v zákoně č. 361/2000 Sb., zákon o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (v § 87a, § 94a, § 118c atd.). To jsou samozřejmě jen některé názorné příklady. Samotný výčet všech správních deliktů a jejich podstat, správních trestů, obsažených v české legislativě, by vydal na řadu kapitol.

přijímaný zákon z oboru správního práva zahrnuje též ustanovení o správních deliktech.¹⁸⁴

Uvedenému rozsahu správního trestání však neodpovídá zcela kvalita právní úpravy (k tomu blíže dále v textu). Oprávnění veřejné správy trestat (základy správního trestání) by zcela jistě měly být obsaženy v právních předpisech nejvyšší síly, tvořící ústavní pořádek státu. Ústava ČR ani Listina základních práv a svobod však v žádné části přímo nehovoří o možnosti trestat za správní delikty (viz podkapitola 2.3). V Listině základních práv a svobod jsou sice zakotveny základní principy trestání, vztahují se však výslovně na trestné činy.¹⁸⁵

Jak uvádí Helena Prášková, veškerá činnost veřejné správy, nevyjímaje správní trestání, je vázána principem zákonnosti. To znamená, že státní moc může být uplatňována jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.¹⁸⁶ Z formálního hlediska má tedy pro naplnění tohoto principu prioritní význam zásada „nullum crimen, nulla poena sine lege“ (žádný zločin, žádný trest bez zákona).¹⁸⁷

Z této zásady pak vyplývají požadavky, formulované a rozvedené zejména v trestním právu. Jedná se především o:

- a) určité, jasné a přesné vyjádření skutkových podstat deliktů – k tomuto požadavku se dále v textu vyjádříme podrobněji,
- b) zákaz retroaktivity přísnějšího zákona - s požadavkem právní jistoty je zakázána zpětná účinnost zákonů upravujících správní delikty; to znamená, že jednání se posuzuje podle právní úpravy účinné v době, kdy k němu došlo s výjimkou, pokud by právní úprava v době rozhodnutí byla pro pachatele příznivější,
- c) zákaz analogie v neprospěch odpovědné osoby – analogie je vyloučena, lze jí však použít v případech kdy není v neprospěch pachatele

¹⁸⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁸⁵ Čl. 39 a čl. 40 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸⁶ Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸⁷ Ibidem k poznámce 184.

(např. výklad obsahu některých pojmů – nedbalost, úmysl, souběh apod.)

- d) uzavřený výčet sankcí včetně hledisek pro výběr druhu a výměry sankce v konkrétním případě – zákon má určit jednak taxativní výčet možných druhů trestů i ochranných opatření, jednak relativně určit jejich sazbu. Pro příklad ustanovení, dle kterého má správní orgán uložit pokutu, ale které by současně nestanovilo, v jakém zákonném rozpětí se má pohybovat, by zcela jistě bylo v rozporu s uvedeným požadavkem.¹⁸⁸

Vraťme se nyní k bodu a) uvedených požadavků. Ten rozebereme důkladněji, protože bude souviset také s úvahou de lege ferenda (tedy představu, jak by právo a legislativa měly v budoucnosti vypadat).

Předně je však také třeba říct, že na obrovském nárůstu počtu správních deliktů se podílí řada faktorů.¹⁸⁹ Některé jsou objektivně dány, jiné vyplývají z nekonceptnosti, nedostatku koordinace, uspěchaností přijímání zákonných úprav, nebo i nezvládnutí legislativního zpracování. Protože existuje množství zákonů, obsahující správní delikty, je mnohdy velmi obtížné, i pro odborníky v právních záležitostech, se pak v legislativě orientovat. Požadavek dostatečné určitosti, jasnosti a přesnosti skutkových podstat správních deliktů je proto velmi obtížné, někdy skoro nemožné, naplnit. Helena Prášková poukazuje rovněž na to, že dříve byly skutkové podstaty správních deliktů vyjádřeny obecněji a šířeji (ve srovnání se skutkovými podstatami trestných činů), kdežto dnešní právní úprava je charakteristická spíše podrobnými a kazuistickými skutkovými podstatami.¹⁹⁰ Kromě uvedeného je nepřehlednost právní úpravy zvýšena také tím, že namísto popisu jednání je objektivní stránka mnohdy vyjádřena odkazy

¹⁸⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁸⁹ Souvisí s velkým rozvojem všech sfér společenského života. Díky tomu vzrostla i potřeba rozšířit a prohloubit právní regulaci. Byly formulovány nové veřejné úkoly, vzrostly odborné a právní nároky na výkon samotné veřejné správy. Vznikly tak nejrůznější „podobory“ správního práva – pro příklad tak můžeme hovořit o právu atomovém, energetickém, dopravním, telekomunikačním apod.

¹⁹⁰ Nutnost zpřesňovat zákonné znaky trestných protiprávních jednání je dána mimo jiné tím, že správním deliktem nemá být jakékoli porušení práva, ale porušení práva určitým způsobem kvalifikované, protiprávní jednání musí mít určitou kvalitu a také určitou minimální intenzitu. Jako příklad toho, co by bylo v rozporu se zásadou zákonnosti a právní jistoty subjektů i se zásadou subsidiarity trestní represe, by byl stav, kdy by adresát odpovídal za jakékoli i sebenepatrnější porušení právních povinností. Jinými slovy odpovídal by za „vše“.

na ustanovení zákona obsahující porušené povinnosti (bude příkladem uvedeno dále v textu).¹⁹¹

Nedostatky právní úpravy si samozřejmě teorie i praxe uvědomuje. Práce na reformě správního trestání byly zahájeny již v 90. letech minulého století. Na základě toho pak dnem 1. července 2017 nabyl účinnosti komplex zákonů, které tak dovršily mnohaleté práce v rámci tzv. reformy správního trestání. Základem nové úpravy se staly především: zákon o přestupcích, dále pak zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích a zákon č. 183/2017 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (podrobněji viz podkapitola 2.4).¹⁹²

Každopádně přijetím výše uvedeného přestupkového zákona se otevřela nová etapa v oblasti správního řízení. Vcelku se jednalo o zdařilý počín, který naplnil letitý požadavek odborné veřejnosti (z řad akademické sféry i aplikační praxe) zakotvit obecnou část správního práva trestního i potřebná specifika úpravy procesní.¹⁹³

Zůstává tak nadále zamyšlení nad budoucím vývojem legislativy v oblasti správního trestání. Uvedli jsme, že skutkové podstaty správních deliktů jsou uvedeny ve velkém množství zákonů, byť se nepřehlednost právní úpravy přeci

¹⁹¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

¹⁹² FRUMAROVÁ, Kateřina a kolektiv. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-250-9.

¹⁹³ Například Pavel Vetešník, právník České národní banky, vedoucí katedry veřejného práva a veřejné správy, člen rozkladové komise MVČR, k danému tématu uvedl, že původní zákon o přestupcích hmotněprávní úpravu podmínek odpovědnosti za přestupek obsahoval, úprava v něm obsažená byla však nedostatečná, neboť neupravoval komplexní úpravu přestupkového řízení, ale pouze ty procesní instituty, které byly odůvodněny zvláštní povahou přestupkového řízení. Jiné správní delikty postrádaly obecnou právní úpravu a právní úprava jiných správních deliktů v jiných zákonech neobsahovala všechny potřebné hmotněprávní instituty. Chybělo vymezení pojmu správního deliktu, právní úprava podmínek odpovědnosti za správní delikt spáchaný PO, případně podnikající FO, neexistovala právní úprava okolností vylučujících protiprávnost, právní úprava zániku odpovědnosti za správní delikt a právní úpravy sankcí a zásad pro jejich ukládání. Chybějící hmotněprávní instituty vyvolávaly v praxi vážné problémy při aplikaci jednotlivých skutkových podstat. Zavedení jednoho samostatného zákona o přestupcích, jehož cílem bylo sjednocení právní úpravy odpovědnosti za přestupky FO a odpovědnosti za jiné správní delikty PO a podnikajících FO spolu s právní úpravou zvláštního řízení k uplatnění této odpovědnosti, tak považuje za vcelku vydařený a rozhodně pozitivní krok. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/nove-prestupkove-pravo-zkusenosti-z-praxe> .

jen snížila přijetím výše uvedeného nového zákona o přestupcích. Někdy se přímo vnucuje myšlenka, zdali by v budoucnosti nestálo za to převést všechny podstaty dosavadních přestupků i jiných správních deliktů do jediného zákona. Kateřina Frumarová k tomu poznamenává, že o vytvoření zcela komplexní právní úpravy, která by zahrnovala kromě obecné části a části upravující řízení o přestupcích i zvláštní část, se před zahájením prací na návrhu přestupkového zákona skutečně uvažovalo, nicméně po přípravě na tento nový zákon, bylo rozhodnuto na takovou činnost rezignovat.¹⁹⁴

I když se nám představa jediného komplexního zákona může zdát sympatická, je třeba ji odmítnout. Jednalo by se totiž o neuskutečnitelný úkol, zamyslíme-li se nad množstvím skutkových podstat správních deliktů a množstvím zákonů, ve kterých jsou obsaženy. Výsledkem by tak mohl být ještě větší chaos. Zvlášť vezmeme-li v úvahu úzkou souvislost skutkových podstat s úpravou pojmů a stanovením právních povinností v jednotlivých věcných zákonech.¹⁹⁵

Mnohem reálnější se naproti tomu jeví snaha o lepší formulaci znění zákonů, aby byla srozumitelnější i pro širokou veřejnost. Jako příklad můžeme opět uvést ZoZ a již zmiňované vymezení druhu nelegální práce, uvedené v § 5 (podrobněji viz podkapitola 2.6). Dalším příkladem, který můžeme zmínit, jsou pak podmínky pro výkon odpovědného zástupce u AP, uvedené v § 60 odst. 10 ZoZ. Záměrně uvádím tento příklad, protože se v posledních měsících stal předmětem určitého sporu, spočívající v dokládání pracovní smlouvy těchto odpovědných zástupců a vlastně i jasnou ukázkou toho, jaké se objevují v ZoZ mezery, byť to na první pohled nemusí být patrné.¹⁹⁶

¹⁹⁴ FRUMAROVÁ, Kateřina a kolektiv. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-250-9.

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ V podstatě jde o to, že odpovědný zástupce podle uvedeného § 60 odst. 10 ZoZ může tuto činnost (s platností novely ZoZ, platné od 29. 7. 2017) vykonávat pouze na základě pracovního poměru, sjednaného minimálně na 20 h/týdně. Objevily se námitky, že by tato pracovní smlouva měla být před vydáním rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání od účastníků řízení vyžadována. Svou jistou logiku tento krok má, problémem však je, že v zákoně se o tom, že by tuto smlouvu měl účastník řízení dokládat, nic nehovoří. I pro samotné účastníky je uvedené v daném § matoucí a objevují se i dotazy, zdali mají předmětnou smlouvu ÚPČR dokládat či nikoli. Je to další z řady ukázkových případů, jak matoucí i nepřesné některé znění zákonů může být. A to jak pro veřejnost, tak i pro úřední osoby. Proto bych navrhoval v dané věci konkrétní a jasné znění – např. „uvedená pracovní smlouva musí být předložena ÚPČR před vydáním rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání“.

Současně by do budoucna bylo určitě žádoucí podrobněji teoreticky rozpracovat kategorie společenské škodlivosti či nebezpečnosti skutkových podstat správních deliktů v oblasti pracovněprávních vztahů. Doporučil bych rovněž pro potřeby legislativního útvaru MPSV vypracovat metodiku obsahující soubor otázek, na které je potřeba odpovědět ještě před přistoupením k vypracování částí zákonů upravujících správní delikty i doporučení, jak vyhodnocovat efektivitu přijaté právní úpravy. Rovněž je důležité, aby všechny tyto informace byly předány SÚIP a OIP, nejenom ve finální podobě, ale také k připomínkování ještě před tím, než budou zpracovány.¹⁹⁷

Problematickým se jeví již zmíněné nahrazování popisu jednání, kdy je objektivní stránka mnohdy vyjádřena odkazy na ustanovení zákona obsahující porušené povinnosti.¹⁹⁸ Není třeba dlouhých slov o tom, že takové hledání je pak často zavádějící a zdržující od jiné práce. Z vlastní zkušenosti vím, že se to týká všech, i osob např. s právním vzděláním. I pro ně, přestože se v daném prostředí dokáží pohybovat mnohdy rychleji, je to často zdržující od vlastní práce, většinou nemálo náročné na čas. Odkazy bych používal v menší míře, někde je spíš odstranil, případně bych poznámky pod čarou opatřil alespoň zkráceným stručným výkladem daných ustanovení.

Je třeba zdůraznit, že právní úprava nemůže být nikdy zcela komplexní, jasná. Je také pochopitelné, že nelze pamatovat na veškeré případy, které mohou nastat. Tedy doufat, že tak bude někdy legislativa bez mezer. Jedná se totiž o požadavek poměrně obtížně splnitelný. A naopak snaha o příliš konkrétní

¹⁹⁷ Netýká se pochopitelně pouze SUIP a OIP. V případě chystaných změn a novelizací by bylo žádoucí, aby zpracovatel legislativy, tedy nadřízený orgán, v našem případě MPSV, v této věci těsněji spolupracoval s podřízenými orgány, ÚPČR nevyjímaje. Bohužel, mám vlastní zkušenosti s tím, že např. novelizace ZoZ, vztahující se k AP, byla OAP předložena k připomínkování až na poslední chvíli. Vážnou spolupráce v této oblasti určitě nepřispívá k dobrému zpracování zákonů a je i na škodu, že případným připomínkám stran podřízených orgánů není ze strany MPSV věnována dostatečná pozornost. Pak by nemuselo docházet k mezerám v zákoně, jako tomu je v uvedeném případě, viz poznámka pod čarou 196.

¹⁹⁸ Typickým příkladem je např. v ZoZ v § 13, vztahující se k dožádání, konkrétně odst. 6, kde je uvedeno, že dožádání do ciziny je upraveno zvláštními právními předpisy. Dále zde je odkaz na poznámku pod čarou, v níž je uvedený další odkaz v tomto případě např. na zákon č. 191/2004 Sb., zákon o mezinárodní pomoci při vymáhání některých pohledávek. Podobné odkazy se objevují i v dalších zákonech, např. v SR (pro příklad uveďme § 19 odst. 1, ve kterém je uvedený odkaz na další poznámku pod čarou v podobném případě jako uvedený výše, tentokrát se jedná o doručování prostřednictvím datové schránky).

a podrobnou úpravu může ve svém důsledku způsobit, že něco zůstane zákonodárcem opomenuto nebo s nastalou situací nebylo původně vůbec počítáno. I na základě námi uváděných případů si můžeme říct, že nejschůdnější je tedy cesta někde uprostřed. Snažit se o srozumitelnější výklad legislativy, o přehlednější, jasnější znění zákonů. Je to obtížný úkol, ne ve všech směrech zcela bezchybně splnitelný. Lepší a srozumitelnější legislativa však může být přínosem, nejen pro odbornou, ale i širokou veřejnost.

4.4 Výhody a nedostatky současného stavu boje s nelegálním zaměstnáváním

V předchozí podkapitole jsme se zaměřili na úvahy budoucího vývoje správních deliktů z hlediska legislativy. Ve druhé kapitole jsme podrobně rozebrali, jak orgány inspekce práce postupují, jak probíhá kontrolní činnost z jejich strany, jaké možnosti těmto orgánům dává zákon. Ve třetí kapitole jsme pak zaměřili tuto kontrolní činnost a s ní spojené sankce na AP, především oblast agenturního zaměstnávání. Všechny tyto činnosti jsme se snažili rozebrat srozumitelnou formou tak, aby si každý mohl učinit představu o této problematice, o tom, že se mnohdy jedná o náročnou, nelehkou práci. A také, aby bylo vidět, že orgány inspekce práce jsou v dané problematice opravdu činné a konají.

Podívejme se nyní na problematiku správního trestání a výkon nelegálního zaměstnávání z pozice postupů orgánů, které je mají v kompetenci, tedy především orgánů inspekce práce.

Jako nespornou výhodou a pozitivum můžeme pokládat činnost SUIP v posledních letech zaměřenou především na kontroly a odhalování nelegálního výkonu práce. Kolik kontrol bylo v posledních letech provedeno, ukazují statistiky uvedené v přílohách 1 a 2. Počty kontrol, provedené v uplynulém roce, jsou pak zmíněné v úvodu podkapitoly 2.5. Kolik bylo orgány inspekce práce zjištěno porušení ZoZ ze strany zaměstnavatelů v posledních několika letech uvádíme v příloze č. 6, tabulce č. 5 a grafu č. 4. Přestože byla kontrolní činnost SUIP v minulém roce poznamenána pandemií Covid-19, kvůli které muselo dojít ke změnám stanoveného počtu kontrol v jednotlivých kontrolních oblastech a část

zaměstnanců SUIP byla z těchto důvodů byla dočasně přeložena k jiným správním úřadům např. na práce spojené s administrací vládního programu Antivirus¹⁹⁹, k realizaci veřejnosprávních kontrol a k pomoci krajským hygienickým stanicím při trasování onemocnění COVID-19.²⁰⁰

I přesto, že v důsledku uvedené pandemie, musely být v minulém roce kontroly SUIP omezeny, mezi priority SUIP a OIP v kontrolní oblasti za rok 2020 nadále patřily zejména kontroly prováděné na základě podnětů ke kontrole, dále kontroly v sektoru stavebnictví, dopravy, zpracovatelského průmyslu, kontroly odměňování, kontroly pracovní doby a v neposlední řadě pak prioritními zůstaly kontroly AP a kontroly nelegálního zaměstnávání.²⁰¹

Pozitivně můžeme také hodnotit, že v rámci odhalování a potírání nelegálního zaměstnávání zástupci MPSV, ÚPČR poskytují poradenství a věnují se aktivně seminářům, vztahujícím se k dané problematice.²⁰² Kladem je určitě také péče SUIP spočívající v odborné přípravě nových i stávajících inspektorů, jejich školení, výcviku a celkové přípravě.²⁰³

¹⁹⁹ Dne 31. března 2020 schválila na základě § 120 ZoZ, ve znění pozdějších předpisů vláda ČR usnesením č. 353 Cílený program k podpoře zaměstnanosti nazvaný „Antivirus“. Smyslem tohoto programu je zmírnění negativních dopadů celosvětového šíření onemocnění COVID-19 na zaměstnanost v ČR. Podstatou programu pak částečná nebo plná kompenzace celkových mzdových nákladů v podobě náhrad mezd náležejících zaměstnancům za dobu překážek v práci, vyvolaných karanténou, mimořádnými opatřeními či krizovými opatřeními, které byly přijaty v důsledku šíření nákazy Covid-19.

²⁰⁰ Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 21. 12. 2021] Dostupné z: https://www.suip.cz/documents/20142/43684/suip_rocni-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2020.pdf/a2b26ce6-dfd4-ee0a-bbf6-d515062d684b .

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² Zástupci MPSV, ÚPČR a SUIP se například v uplynulých obdobích společně se zástupci dalších dotčených resortů účastnili regionálních osvětových seminářů týkajících se nově zavedených a Vládou ČR schválených programů ekonomické migrace. Tyto semináře byly určeny pro zaměstnavatele, kteří plánují v ČR zaměstnávat cizince. Dostupné z: <https://www.suip.cz/web/suip/-/mpsv-predlozilo-vlade-zpravu-o-potirani-nelegalniho-zamestnavani-cizincu> .

²⁰³ Jedná se především o odborný inspektorský kurz, který je další formou interního vzdělávání v systému orgánů inspekce práce. Má kombinovanou formu, která sestává z distanční a prezenční části. Součástí distanční části odborného inspektorského kurzu je také speciální e-learningové vzdělávání. Jeho cílem je teoretické ovládnutí potřebných znalostí. V roce 2020 proběhlo 10 běhů e-learningového vzdělávání pro nové inspektory, které absolvovalo 21 nových inspektorů. Cílem prezenční části pak bylo prohloubit znalosti inspektorů načerpané během přípravy v distanční části. Závěrečnou zkoušku inspektora inspekce práce v roce 2020 složilo úspěšně celkem 30 inspektorů-čekatelů. Rozdílovou zkoušku inspektora inspekce práce pak složily úspěšně 2 inspektorky, které se po pauze delší než 1 rok vrátily na pozice inspektorů k výkonu kontrolní činnosti. V oblasti vzdělávání spolupracuje SUIP rovněž s Výzkumným ústavem bezpečnosti práce, jehož prostřednictvím jsou pro zaměstnance orgánů inspekce práce zajišťována jednorázová školení

I tak se však trhliny v samotné činnosti orgánů inspekce práce mohou objevit. Může se především jednat o nedůslednost některých kontrol prováděných inspektory. Z určitých šetření a podnětů, zaměřených především na kontrolu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, často vyplynulo, že kontrola orgánů OIP nebyla důsledná, v několika takových případech nebyla dokonce ani udělena pokuta. Výsledkem činnosti inspektorátu práce byl v leckterých takových případech pouze příkaz odstranit nedostatky, které byly zjištěny kontrolou.²⁰⁴

Taková jednání můžeme bezpochyby zařadit mezi nedostatky. Nedůslednost tohoto typu se samozřejmě může vztahovat i na kontrolní činnost výkonu nelegální práce, navzdory tomu, že se v této oblasti udělal nemalý pokrok v posledních letech. Nejenom množství kontrol, které inspekce práce provede, ale také kvalita daných kontrol mohou sehrát svou roli. Doporučoval bych proto (a platí samozřejmě i pro současnost) důslednější postup kontrolního orgánu, spočívající především v důkladnější kontrole. Navíc pokud se jedná o zjištění provinění závažného charakteru, jako právě třeba nelegální zaměstnávání, pak současně po takovém zjištění stavu věci, má správní orgán přistoupit neprodleně k zahájení správního řízení.²⁰⁵

z oblasti bezpečnosti práce, bezpečného provozu vyhrazených technických zařízení, z oblasti pracovního práva či zákona o zaměstnanosti nebo z oblasti komunikačních dovedností či právních předpisů týkajících se správního práva a kontrolní činnosti inspekce práce. Dostupné z: <https://www.suip.cz/documents/20142/43688/zprava-o-cinnosti-suip-za-rok-2020.pdf/81ccf04b-d52d-52be-5302-d34df66dc30a> .

²⁰⁴ Jeden takový případ se stal v červenci 2014 na Moravě, kdy na podnět bývalého zaměstnance bylo prošetřováno ze strany inspekce práce dodržování bezpečnosti a ochrany zdraví při práci ve výrobním podniku. Jednalo se o nedostatky v bezpečnostním provozu u zdvihacích zařízení. OIP pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj vyhodnotil tuto stížnost jako oprávněnou a uložil kontrolované osobě nedostatky odstranit. Nicméně dle stížnosti bývalého zaměstnance nebyl postup OIP v této věci důsledný, navíc dotyčný výrobní podnik byl podroben již řadě kontrol, pokuta byla uložena však pouze jednou. Ochránce veřejných práv, na kterého se stěžovatel (bývalý zaměstnanec) obrátil, po posouzení všech skutečností i informací získaných od orgánů inspekce práce, uvedl, že se v tomto případě jednalo o pochybení ze strany OIP, pokud s předmětným podnikem nezahájil správní řízení ve věci správních deliktů. Argumenty příslušného OIP, že se jednalo o delikty menšího významu, nebyly vzaty v potaz. Podrobnosti dostupné na: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/1147_2015_VOP_zprava_o_setreni.pdf .

²⁰⁵ To vyplývá i z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 211/2014 – 39 ze dne 30. 12. 2014, ve kterém je uvedeno: „Je zřejmé, že správní orgány, v jejichž kompetenci je provádění dohledu nad dodržováním pracovněprávních předpisů, jsou povinny zahájit správní řízení, pokud zjistí skutečnosti, z nichž vyplývá, že došlo ke spáchání deliktu. Nejsou nadány volnou úvahou, zda v takovém případě správní řízení zahájí nebo zda benevolentně celou věc přejdou (zásada legality, zásada inkviziční). I pokud by správní orgány ponechávaly vědomě a opakovaně určité delikty nepotrestány, nemohlo by to zaručit beztrestnost dalších přestupců, respektive, ti by se nemohli úspěšně dovolat toho, že jiné srovnatelné případy porušení zákona ponechaly správní

Určítým negativem v odvádění kvalitní práce (nejenom při odhalování nelegální práce) je také lidský faktor, a především jeho motivace. Motivace je jistě jedním z důležitých aspektů toho, aby byla odváděná přínosná práce. A není třeba pochybovat o tom, že kvalitní práce, zvláště těch orgánů, které se zabývají kontrolní činností i správním trestáním, je velmi důležitá. Je tedy nutné zdůraznit, že tato motivace především po finanční stránce není úplně nejlepší. To konečně vyplývá z různých anonymních dotazníků a komentářů.²⁰⁶ Ostatně i z názorů mně blízkých osob, pracujících v inspekci práce, vyplynulo, že platové podmínky zaměstnanců SUIP by mohly být lepší (v možnosti srovnání s platy např. ÚPČR jsou platy pracovníků inspekce práce menší). Vyšší ohodnocení je však na místě a rozhodně se nejedná o přehnaný požadavek. Také z toho důvodu, že samotná činnost inspektorů inspekce práce je v mnoha ohledech opravdu nesnadná a obtížná, lepší platové ohodnocení by si proto zcela jistě zasloužili.

Jen na okraj ještě zmiňme, že především nekvalifikovaný přístup se může (ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání) projevit také u dalších institucí. A to i v případě soudů, pokud se před ně dostanou žaloby ve věci nelegálního zaměstnávání apod. Můžeme pochopit, že práce soudců je v mnohém náročná stejně jako práce orgánů inspekce práce. Navíc pokud se po nich požaduje, kromě znalostí ve věcech trestního práva, také znalost práva správního. Alespoň ty zásadní, elementární znalosti jsou však pro tuto profesi nezbytností. V opačném případě pak může dojít k fatálním situacím, kdy soudce, který se takovým případem zabývá, vydá osvobozující rozsudek, protože danou problematiku pořádně nezná.²⁰⁷

orgány bez stíhání a trestu. Stejně tak by se nemohl stěžovatel, který spáchal správní delikt, domoci beztrestnosti s poukazem na jiné případy, v nichž správní orgánům bylo známo, že byl spáchán obdobný delikt, avšak správní řízení nezahájily a pokutu neuložily.“ Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0211_4Ads_1400036_20150122124259_prevedeno.pdf .

²⁰⁶ Například na stránkách atmoskop.cz řada respondentů vyjádřila svou spokojenost s pracovní dobou, jako pozitivum hodnotila dostatek času na zaškolení v dané pozici. Negativa však vyjadřovala převážně s nedostatečným platovým ohodnocením a s přemírou administrativy. Dostupné z: <https://www.atmoskop.cz/nazory-na-zamestnavatele/2941935-statni-urad-inspekce-prace/hodnoceni#/> .

²⁰⁷ Jako ukázkový příklad můžeme uvést Rozsudek Okresního soudu v Olomouci čj. I T 49/2012 – 765 ze dne 7. 6. 2012 a Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci čj. 2 To 199/2012 – 789 ze dne 8. 8. 2012. Občan ČR v tomto případě zprostředkoval práci desítkám osob státní příslušnosti Vietnamu, které nedisponovaly povolením k zaměstnání. Pracovníci byli

Dalším problémem, o kterém jsme se rovněž zmínili, je v některých případech dlouhá doba soudních řízení. Přetíženost českých soudů často vede až k situaci, kdy se délka řízení protáhne natolik, že se stává nepřiměřenou a pro zúčastněné strany neúnosnou.²⁰⁸ K nastíněné problematice velmi důležitý názor zaujal Nejvyšší správní soud. V rozhodnutí Arpk 24/2017 ze dne 22. 11. 2017 se ohrazuje proti paušalizaci maximálně přípustného soudního řízení, které je možné ještě považovat za přiměřené. Zároveň také zdůrazňuje stanovená specifika případu, kterými je nutné se zabývat pro zjištění, zdali délka soudního řízení se již stala nepřiměřenou. Nicméně zároveň také vyslovil názor, že v případě, kdy délka řízení přesáhne hranici 24 měsíců, bude pravděpodobnost prohlášení řízení za nepřiměřeně dlouhé výrazně vyšší.²⁰⁹

V některých případech je hranice 24 měsíců skutečně překračována. Z osobních zkušeností vím, že k tomu dochází i na poli AP. Některé žaloby, postoupené soudu se táhnou několik let, a v řadě případů stále není rozhodnuto.²¹⁰

organizování na základě smlouvy o sdružení, kdy se pak následně uzavíraly smlouvy o dílo s obžalovaným, tedy společností, ve které působil jako jednatel. Osoby zúčastněné ve sdružení měly živnostenská oprávnění. Okresní soud v Olomouci nejprve vydal odsuzující rozsudek, který byl však změněn odvolacím soudem tak, že obžalovaný byl zproštěn obžaloby. To z důvodu, že obžalovaný podnikal už v minulosti, přičemž při kontrole ÚPČR nebylo v tomto postupu zjištěno žádné pochybení. Obžalovaný sice obcházel ZoZ, ale nemohl předpokládat, že toto jednání je trestné. Na závěrech takového rozhodnutí soudu je tedy jasně patrné, že je naprosto zásadní, aby o možných případech a rizicích výkonu nelegální práce byli poučeni nejen zaměstnavatelé a zaměstnanci, ale i pracovníci příslušných správních orgánů, jejichž případná pochybení mohou vést až k vyloučení trestní odpovědnosti obžalovaného. Dostupné z: <https://vubp.cz/soubory/vyzkum/projekty/08-2020-VUBP/Workshop-k-vyzkumnemu-ukolu-institucionalni-podpory-08-2020-VUBP-Problematika-nelegalni-prace-s-durazem-na-pracovnepravni-aspekty-a-souvisejici-zajisteni-bozp-25-10-2021.pdf> .

²⁰⁸ Schaffer & Partner [online] . [cit. 23. 12. 2021] Dostupné z: <https://www.schaffer-partner.cz/cs/aktualita/4292-kdy-je-soudni-rizeni-nepriemerene-dlouhe> .

²⁰⁹ V uvedeném rozhodnutí Arpk 24/2017-36 se jednalo o žalobu společnosti Moravskoslezské cukrovary, a.s. proti Ministerstvu zemědělství. Dne 31. 10. 2017 Městský soud v Praze obdržel návrh na určení lhůty k provedení procesního úkonu, který dne 6. 11. 2017 odeslal Nejvyššímu správnímu soudu. Navrhovatelka se domáhala toho, aby městskému soudu byla určena lhůta k položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie a lhůta k rozhodnutí o žalobě. Navrhovatelka uvedla, že řízení o žalobě bylo zahájeno dne 15. 6. 2015, tedy před více než dvěma lety, aniž by Městský soud v Praze učinil jakýkoli úkon. V řízení docházelo k průtahům s položením předběžných otázek a s rozhodnutím o podané žalobě. Nejvyšší správní soud zamítl návrh na určení lhůty k podání předběžných otázek Soudnímu dvoru a určil Městskému soudu v Praze lhůtu k rozhodnutí o žalobě do 31. 1. 2018, pokud v průběhu této lhůty nepoloží ve vztahu k řízení o dané žalobě předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Podrobnosti dostupné z: <https://www.codexisuno.cz/6fz?checked=1&lang=cs> .

²¹⁰ Příklady jsou žaloby proti rozhodnutí o odvolání z MPSV. Většina těchto případů se týká porušení povinností, které AP nesplnily, ať se již týkají oznamovací povinnosti, porušení povinností

Jak tedy urychlit soudní řízení? Místopředseda nejvyššího soudu Roman Fiala je přesvědčen, že nejen českou, ale celou evropskou justici prorůstají nesmyslně dlouhá zdůvodnění rozhodnutí. U soudů se vlekle odůvodňují i jasné věci.²¹¹

„Navíc účastníkům je jedno, co soudy do odůvodnění píšou a odvolacímu soudu musí i bez toho být jasné, proč soud prvního soudu rozhodoval tak, jak rozhodoval. Potom jsou to vyšší a nejvyšší soudy, které vydávají více než polovinu rozhodnutí, v nichž lidem říkají, že na odvolání, dovolání čili mimořádný opravný prostředek nemají nárok, a v daném případě se tím nemůžeme zabývat. To znamená, že ve více než polovině případů soudy vysvětlují lidem velmi podrobně, proč se jejich problémem nebudou zabývat. Je to nesmyslné. Protože tohle justice dělá, nemůže v dostatečně rychlém čase rozhodnout kauzy, které má rozpracované,“ dodává Roman Fiala.²¹²

Přitom učinit rychlejší rozhodnutí, zvláště pokud jde o porušování pracovněprávních záležitostí, především výkonu nelegální práce, by mělo být zcela zásadní. Odstranit přebujelou administrativu, jak uvádí výše Roman Fiala, zabývat se konkrétními věcmi a v neposlední řadě také mít soudce, znalé nejen trestní, ale i správní legislativy, jak jsme v této kapitole také zmínili. Domnívám se, že toto všechno by mohla být cesta k perspektivnějším a rychlejším výkonu soudních řízení.

obsažených v § 307, 308 a 309 ZP. Před zhruba 4 lety byly podány žaloby z důvodu nevyhovění zaplacení povinné kauce. Jednalo se o případ, kdy žalobce požadoval rozdělení této platby, tedy 500 000 Kč na měsíční splátky. Spisové dokumentace zatím stále nebyly vráceny, nicméně jsou již v současné době zprávy o tom, že žaloba byla zamítnuta. Podrobnosti jsou na stránkách Ústavního soudu, dostupné z: <https://www.usoud.cz/aktualne/kauce-pro-osoby-zadajici-opovoleni-ke-zprostredkovani-zamestnani-je-ustavne-konformni-1> . I v případě žalob proti rozhodnutí o pokutách ze strany SUIP k takovým případům došlo. Například žaloba jisté AP proti pokutě z důvodu výkonu nelegální práce se táhne 2 a půl roku. Takový případ, zvláště týkající se nelegálního zaměstnávání, je přitom docela alarmující. Jsem přesvědčen, že uvedené problematice by soudy měly věnovat vyšší pozornost a snažit se takové případy řešit přednostně.

²¹¹ Nejvyšší soud [online] . [cit. 23. 12. 2021] Dostupné z: https://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/web/Provcrejnostamedia~Napsalionas~Soudce Fiala_Z ucelovych prutahu se stal dobry byznys~ .

²¹² Ibidem.

4.5 Celkové zhodnocení a návrhy zlepšení

Rozebrali jsme situaci na trhu práce především v oblasti nelegálního zaměstnávání. Stejně tak jsme věnovali pozornost orgánům inspekce práce, protože to jsou především oni, kdo má na starosti správní trestání v uvedené problematice. Hlavním smyslem trestu je dle současné právní úpravy ochrana společnosti. Ta je realizována tím, že uložený správní trest má zabránit osobě, která byla uznána vinnou za spáchání přestupku, v dalším páčání přestupkové činnosti. Můžeme tak říct, že ochrana společenských zájmů je realizována prostřednictvím dvou složek, které by měly být ve správním trestu promítnuty. Prvkem represe a prvkem výchovy.²¹³

Aby tedy trest působil preventivně a výchovně, je třeba, aby byl adekvátní, spravedlivý a neodvratný. Přísnost trestu není jediným faktorem, zajišťujícím odstrašující i preventivní funkci trestu. Podstatná je neodvratnost, tedy vědomí, že přestupek bude potrestán, jinak řečeno, po vině následuje trest. Současně ale také není v souladu s trestem a jeho preventivní funkcí, aby tento trest byl přehnaně přísný. Důležitá je tedy také spravedlnost trestu, aby nebyl příliš mírný, současně však také příliš přísný. V takovém případě by preventivní funkce nemohlo být dosaženo. Pokud pak jde o represivní funkci trestu, ta podléhá zásadě pomocné funkce trestní represe. Tedy represe má být využíváno jen v nezbytné míře tak, aby vedla ke splnění účelu trestu.²¹⁴

Uvedli jsme, že správní trestání je v ČR velice široce uplatněno, nachází se v množství zákonů. Současně s tím je obtížné naplnit požadavek, aby skutkové podstaty přestupků a deliktů byly dostatečně jasné a přesné. Byly provedeny změny, spočívající především v přijetí nového přestupkového zákona, včetně dalších dvou zákonů (podrobněji viz podkapitola 2.4 a 4.3). Z toho, co jsme v předchozích kapitolách nastínili, vidíme, že celková situace v oblasti zaměstnanosti a správního trestání není v ČR na špatné úrovni, jak by se na první

²¹³ FIALA, Zdeněk. FRUMAROVÁ, Kateřina. HORZINKOVÁ, Eva. ŠKURET, Martin et al. *Správní právo trestní*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-219-6.

²¹⁴ Ibidem.

pohled mohlo zdát. Nadále však přetrvávají mezery, především v legislativě věnující se zaměstnanosti, převážně tedy ZoZ. Víme, že udělat v dnešní době zákony natolik srozumitelné co nejširší veřejnosti je nadlidský úkol. Vyloučili jsme i možnost, že by se veškeré skutky, týkající se správních deliktů, přestupků, včetně správního trestání, přesunuly do jednoho jediného zákona. Něco takového je v současnosti nemožné (viz podkapitola 4.3). Na druhou stranu je však určité v našich možnostech upravit legislativu srozumitelnějším a přehlednějším způsobem, aby nepůsobila zavádějícím, matoucím způsobem, jako tomu je v případě definování nelegální zaměstnanosti, obsažené v § 5 ZoZ, viz podkapitola 2.6, včetně návrhu zlepšení.

Co se týká zmiňovaných nahrazování objektivní stránky místo popisu jednání vyjádřením odkazů v poznámkách pod čarou, znovu je třeba zopakovat, že takových odkazů používat méně. Místo odkazů na ustanovení zákona obsahující porušené povinnosti, uvádět alespoň základní stručný popis. Bylo by to jistě přehlednější a nezatěžovalo by to správní orgány někdy až zbytečně dlouhým vyhledáváním ustanoveními daných zákonů.

V ZoZ pak upravit především podmínky udělování povolení ke zprostředkování zaměstnání AP. Zejména pak lze navrhnout lepší definování odborné způsobilosti navrhovaných odpovědných zástupců u AP, obsažených v § 60, odst. 8 ZoZ. Trochu více rozvést danou problematiku, zavedenou aplikační praxí z MPSV, ve které nadále pokračuje ÚPČR.²¹⁵ Lepší definování uvedené problematiky v ZoZ by mohlo pomoci vyřešit některé spory ohledně posuzování odborné způsobilosti, zároveň i ztížit možnosti získávání povolení (podrobně viz podkapitola 4.1). Kromě toho také zpřísnit podmínky a zavést do legislativy nemožnost získat nové povolení ke zprostředkování zaměstnání v případě, že daná osoba umožnila výkon nelegální práce, či jinak porušila podmínky stanovené v ZoZ nebo ZP a původní povolení před zahájením správního řízení ve věci odejmutí povolení zaniklo. Včetně zákazu žádat o toto povolení na období několika let (v současné době je stanoven 3letý zákaz) v případě, že statutárním

²¹⁵ V pracovněprávním poměru je od osoby odpovědného zástupce pro účely posouzení praxe vyžadován počátek a konec pracovního poměru, včetně popisu pracovní činnosti. Podrobněji viz podkapitola 4.1.

orgánem nové PO je osoba, která předtím stála v čele takové PO, které bylo povolení sankčně odejmuto.²¹⁶

V oblasti kontrolní činnosti orgány inspekce práce pak věnovat pozornost samotné kontrole, aby nedocházelo k situacím jako před několika lety na Moravě (viz poznámka pod čarou 204, str. 80). Současně nezanedbávat školení a instruktáž nových i stávajících inspektorů, věnovat i nadále pozornost jejich práci (především pak v oblasti nelegálního zaměstnávání). Pozitivem i přínosem je, že SUIP v této věci v posledních letech opravdu koná, činnost však nezanedbávat ani v budoucnu. Věnovat také dostatečnou pozornost i e-mailovým stížnostem či anonymním udáním, zvláště těm, které upozorňují na nelegální práci. Nejenom však zajištění pracovních podmínek a proškolení, je třeba řešit i platy a odměny pracovníků inspekce práce (ty nejsou často na odpovídající úrovni za vykonávanou, mnohdy i značně náročnou práci, viz podkapitola 4.4).

Důležitá je v oblasti odhalování nelegálního zaměstnávání rovněž spolupráce s ostatními orgány. Tady je zapotřebí vyzdvihnout význam vzájemného souběhu SUIP, především se Službou cizinecké policie, rovněž však také s Celní správou.²¹⁷

Vzájemná spolupráce je důležitá především v jedné z nejnáročnějších činností, které se potýkají s problémem nelegálního zaměstnávání. Je to právě

²¹⁶ V této věci bych ještě zmínil, že za pozornost by stálo zavést do české legislativy (ZoZ, trestní zákoník) i trestněprávní odpovědnost AP, konkrétně osob, odpovědných za PO Jednat. Tak jak je tomu např. v Německu. Tady na poli činnosti AP platí zákon o agenturním zaměstnávání (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, zkráceně AÜG). V § 15 tohoto zákona je uvedeno, že pokud osoba AP dočasně přidělí k uživateli cizince, který nemá povolení k pobytu, či dokonce zákaz pobytu na území Německa, hrozí AP buď peněžitý trest, nebo trest odnětí svobody až na 3 roky. V obzvláště závažných případech to může být až na dobu 5 let. Máme sice trestněprávní odpovědnost PO/FO, v případě AP by však toto rozšíření trestněprávní odpovědnosti nemuselo být na škodu. Už jen z toho důvodu, že právě u AP nejčastěji dochází k obcházení zákonů (především ZoZ a ZP) a výkonu nelegální práce. Dostupné z: https://www.gesetze-im-internet.de/a_g/_15.html.

²¹⁷ Např. v měsíci září 2020 zrealizoval SUIP mimořádnou akci na odhalování nelegálního zaměstnávání, kterého se zúčastnily všechny OIP na celém území ČR. Kontroly byly zaměřené zejména na odhalování a eliminaci růstu výkonu nelegální práce z řad především cizinců. Kromě toho byly tyto kontroly zaměřené na odhalování tzv. zastřenému zprostředkování práce. Celkově bylo provedeno 321 kontrol, při nichž bylo zkontrolováno 1 418 osob. Při kontrolách bylo zjištěno 342 nelegálně zaměstnaných osob, z nichž nejvíce bylo Ukrajinců (229). Do kontrol se zapojilo celkem 150 inspektorů z celé ČR, kromě toho byly do akce zapojeny také Celní správa a Služba cizinecké policie. Dostupné z: https://www.suip.cz/web/suip/tiskove-zpravy/-/asset_publisher/doRSWYBEf75Z/content/suip-se-v-zari-zameril-na-kontroly-nelegalniho-zamestnavani.

činnost zastřenéno zprostředkování zaměstnání, tedy činnost tzv. „pseudoagentur práce“. Jinými slovy subjektů, které povolení k výkonu této činnosti nedostaly a vykonávají jí načerno (podrobněji také viz podkapitola 3.2).²¹⁸ Tady je více než třeba pečlivých postupů, především mezi orgány policie a inspekce práce. Např. v měsíci září minulého roku bylo v rámci velké kontrolní činnosti, zaměřené na nelegální zaměstnávání, zjištěno důvodné podezření na 29 případů zastřenéno zprostředkování práce.²¹⁹

Kromě všech těchto skutečností je třeba taky vzájemné spolupráce mezi podřízenými i nadřízenými orgány v rámci správního řízení. Tedy především MPSV na straně nadřízeného a SUIP, ÚPČR na straně podřízených celků. Uvedli jsme již, že tato spolupráce, především pak při tvorbě a novelizaci legislativy, není nejlepší. Dle mého názoru je toto chyba. Legislativní změny se dotýkají všech zúčastněných stran. Je proto nanejvýš důležité, aby předložené novely byly konzultovány i s orgány inspekce práce, ÚPČR. Aby všechny zúčastněné strany mohly k dané problematice vyjádřit nejenom svůj názor, ale také uvést, co je třeba doplnit, zlepšit apod. Bohužel, velmi často a mám v této věci osobní zkušenosti, jsou zmíněné novelizace předkládány k připomínkování až na poslední chvíli, kdy na důkladné prostudování navrhovaných legislativních změn, není mnoho času a stává se, že dotyčné připomínky pak ani nejsou vzaty v potaz. Při tom spolupráce i vzájemné konzultace mohou vést k domyšlenější a lepší tvorbě zákonů. Novely zákonů, které jsou pak následně předkládané ke schválení, by nemusely obsahovat podstatné mezery, jako se tomu děje právě v případě AP a agenturního zaměstnávání.

Současně jsme také zmínili, že nejenom trestání, ale prevence by mohla výrazně napomoci snížení nelegálního zaměstnávání. Nejenom uvedená

²¹⁸ Tzv. „pseudoagentury“ představují závažný problém na poli nelegálního zaměstnávání. Kromě přísnějších a pečlivějších kontrol, včetně spolupráce orgánů inspekce práce s orgány policie by i v této věci stálo za pozornost zpřísnění legislativy. Nejenom tedy formou správního trestání, ale rovněž např. právě zavedením trestněprávní odpovědnosti podobně jako v Německu (viz poznámka pod čarou 206). Nelze pochopitelně tvrdit, že tím bude zmíněný problém vyřešen. Hrozba přísnějších trestů za tak závažné porušení, jakým nelegální zaměstnávání je, by však i v této věci byla zcela na místě a mohla by pomoci některé osoby od takového jednání odradit.

²¹⁹ Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 27. 12. 2021] Dostupné z: https://www.suip.cz/web/suip/tiskove-zpravy/-/asset_publisher/doRSWYBEf75Z/content/suip-se-v-zari-zameril-na-kontroly-nelegalniho-zamestnavani .

domněnka pracovního poměru, ale také to, že podnikatelům, PO a FO budou nabídnuty výhodnější podmínky, spojené třeba se vstřícnější pomocí státu a to tak, aby tito podnikatelé sami od sebe nevyhledávali uplatnění v nelegální práci. Čím lepší a přehlednější bude situace na trhu práce, čím výhodnější podmínky budou pro naplnění legálních pracovněprávních vztahů, tím bude méně prostoru pro nelegální zaměstnávání, nelegální výkon práce.²²⁰

²²⁰ Např. výhodné podmínky poskytované státem v podobě veřejných zakázek či dotací mohou být jedním z takových nástrojů. Dobrá a výhodná podpora legálního zaměstnávání může být výhodná pro obě strany, stát i podnikatele. A může vést k tomu, že většina podnikatelů, firem či společností nebude vyhledávat formu ilegálního zaměstnávání k naplnění vlastních podnikatelských aktivit a cílů.

Závěr

Navzdory všem přijatým opatřením a snahám eliminovat tento neblahý fenomén, je nelegální zaměstnávání stále problémem současného trhu práce. Problémem o to větším, že jsou do něho zapojovány i osoby cizinců, často pak převážně ze třetích zemí, zejména Ukrajiny. Nejenom však oni, také osoby z EU, velmi často Polska, Rumunska, uchylují se k němu i podnikatelé v ČR.

Správní orgány, včele s MPSV, ÚPČR a SUIP, se snaží tomuto fenoménu čelit. Kontrolní činnost především orgánů inspekce práce neustává ani dnes, přestože podmínky jsou v posledních dvou letech ztíženy celosvětovou pandemií Covid-19. Pozitivním faktem však zůstává to, že i přes tyto překážky, kontrolní činnost a správní trestání za výkon nelegální práce pokračovaly i za těchto ztížených okolností. Dalším pozitivem pak nesporně je, že orgány inspekce práce považují takovou činnost za prioritní i do dalších let.

V diplomové práci jsme se metodami analýzy, komparace a také vlastními zkušenostmi v dané problematice, zaměřili na slabiny současného stavu boje s nelegálním výkonem práce. Právě nalezení slabin v boji s nelegálním zaměstnáváním a návrhy zlepšení v této oblasti i v oblasti správního trestání orgány inspekce práce, byl hlavní cíl této diplomové práce. Z pohledu autora tak lze říct, že tento cíl byl splněn. Porovnali jsme minulost i současnost v problematice nelegálního zaměstnání, včetně legislativy a orgánů inspekce práce. Pokusili jsme se nalézt odpověď na otázku, zdali je možné nelegální zaměstnávání zcela vymýtit. Z toho, co jsme uvedli, je patrné, že tento boj je během na dlouhé trati. Úplně eliminovat tento problém v současné době nepůjde. Taková představa by sice byla ideální, nicméně si musíme (třeba i neradi) přiznat, že naplnit takový cíl je v současnosti velice těžké, nemožné.

Co ale určitě možné bude, je tento druh zaměstnávání omezit na přijatelnější míru. V práci jsem si uvedením minulého i současného stavu věci, prostředků a legislativy, včetně samotné práce kompetentních orgánů ukázali, že taková snaha nereálná není. Což je bezesporu vyhlídka na lepší časy. Důslednost v oblasti správního trestání, důslednost v postupu správních orgánů, je jistě jednou z významných cest, jak takového úkolu dosáhnout.

Ukázali jsme také, že nejenom správní trestání je cesta zlepšení dané situace, byť význam tohoto trestání nelze podcenit. Co bychom však také měli brát v potaz je prevence, hledání způsobů, jak takovému způsobu zaměstnávání čelit i jinými prostředky než jen správními tresty, pokutami. V práci jsme na některé takové možnosti upozornili. Bude jen otázkou času a záležit především na společnosti samé, na podnikatelích, zaměstnavatelích, jak se k takovým možnostem postaví.

Neméně důležité je pak v neposlední řadě i vzájemná spolupráce, komunikace a stanovení společných postupů v boji s nelegálním výkonem práce. Na mysli máme především orgány státní správy, kterých se to týká. Nejenom inspekce práce, nejenom SUIP. To samé platí i v případě MPSV, jako nadřízeného správního orgánu. Důležitá je ale také spolupráce a úloha ÚPČR. V oblasti kontrolní činnosti pak kromě SUIP vypomáhají i Služba cizinecké policie, Celní správa.

Nelegální zaměstnávání, nelegální práce jsou problémem, kterému čelí všechny země EU, nejenom ČR. Proto je tak důležité, aby této problematice byla věnována mimořádná pozornost. Je nutné si uvědomit, že jedině optimální legislativou, efektivními postupy, prevencí a také dobrou, vzájemnou spoluprací mezi správními orgány, i spoluprací mezi správními orgány a zaměstnavateli, je možné dosáhnout pozitivních výsledků. Pokud se tyto předpoklady nenaplní a nebude jim věnována pozornost, pak takový boj ztrácí svůj význam a smysl.

Použité zdroje

Monografie:

BĚLINA, Miroslav, DRÁPAL Ljubomír a kol. *Zákoník práce*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-7400-290-8.

BOHADLO, David, POTĚŠIL, Lukáš, POTMĚŠIL, Jan. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. 1. vydání. Praha. C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-413-1.

DANĚK, Matěj, VYŠKOVSKÁ, Magdaléna, FOJTÍKOVÁ Jaroslava. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. 2. aktualizované vydání. Olomouc: ANAG, 2020. ISBN 978-80-7554-269-4.

DREXLEROVÁ, Jana. *Inspekce práce a kontrola. Práce-mzdy-odvody bez chyb, pokut a penále*. 2010. Ročník XIV., č. 10, s. 6-9. ISSN 1801-9935.

FIALA, Zdeněk. FRUMAROVÁ, Kateřina. HORZINKOVÁ, Eva. ŠKURET, Martin et al. *Správní právo trestní*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-219-6.

FRUMAROVÁ, Kateřina a kolektiv. *Správní trestání*. 1. vydání. Praha: Leges, 2017. ISBN 978-80-7502-250-9.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo*. 9. vydání. Praha. C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

PICHT, Jan a kolektiv. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-481-0.

STÁDNÍK, Jaroslav, KIELER, Petr, ŠTEFKO, Martin. *Zákon o inspekci práce. Komentář*. 1. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-931-1.

ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Beroun: Nakladatelství Eva Rozkotová, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9.

TOMŠEJ, Jakub a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. 2. vydání. Praha. Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7958-648-1.

TOŠOVSKÝ, Adam. *Agenturní zaměstnávání v praxi*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-652-3.

Právní předpisy:

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v platném znění.

Zákon č. 174/1968 Sb., zákon o státním odborném dozoru nad bezpečností práce.

Vyhláška č. 18/1969, vyhláška Českého úřadu Bezpečnosti práce o zřízení inspektorátů bezpečnosti práce.

Vyhláška č. 151/1969 Sb., vyhláška Českého úřadu bezpečnosti práce a Českého báňského úřadu, kterou se určují vyhrazená technická zařízení.

Zákon č. 251/2005 Sb., zákon o inspekci práce, v platném znění.

Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění platném k 30. 9. 2004.

Zákon č. 153/1969 Sb., zákon, kterým se mění a doplňuje zákoník práce.

Zákon č. 1/1991 Sb., zákon o zaměstnanosti.

Zákon č. 9/1991 Sb., zákon České národní rady o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti.

Zákon č. 253/2005 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o inspekci práce.

Zákon č. 578/1991 Sb., zákon o státním rozpočtu federace na rok 1992 a o změně daňových a některých dalších zákonů.

Zákon č. 2/1993 Sb., listina základních práv a svobod.

Zákon č. 369/2000 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 202/2005 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění.

Zákon č. 367/2011 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 1/2012 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 101/2014 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, v platném znění.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ústava České republiky.

Zákon č. 40/2009 Sb., zákon trestní zákoník, v platném znění.

Zákon č. 418/2011 Sb., zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v platném znění.

Zákon č. 250/2016 Sb., zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

Zákon č. 251/2016 Sb., zákon o některých přestupcích, v platném znění.

Zákon č. 183/2017 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, v platném znění.

Zákon č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole, v platném znění.

Zákon č. 500/2004 Sb., zákon správní řád, v platném znění.

Mezinárodní a zahraniční právní předpisy:

Úmluva č. 155 o bezpečnosti a zdraví pracovníků a o pracovním prostředí.

Nizozemský občanský zákoník, Burgerlijk Wetboek.

Francouzský zákoník práce, Code du travail.

Německý zákon o kolektivní smlouvě, Tarifvertragesetz.

Německý zákon o pracovní době a době odpočinku, Arbeitsgerichtgesetz.

Německý zákon o agenturním zaměstnávání, Arbeitnehmerüberlassungsgesetz.

Internetové zdroje:

Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 7. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.suip.cz/web/suip/udaje-o-suip> .

Rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 21/2005 - 105 ze dne 10. 5. 2006 [online] . [cit. 7. 7. 2021] Dostupné z: http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2005/_0021_3As_0500105A_prevedeno.pdf .

Inspekce práce v České republice [online] . [cit. 8. 7. 2021] Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/372805/Bezpecnost_prace_CZ.pdf/ad4f238c-f75d-dde5-e43e-22d95a8c0e3f .

Znalostní systém prevence rizik v BOZP [online] . [cit. 8. 7. 2021] Dostupné z: <https://zsbozp.vubp.cz/studie-a-analyzy-v-bozp/133-ilo/222-ilo-umluva-o-bezpecnosti-a-zdravi-pracovniku-a-pracovnim-prostredi-c-155> .

Bezpečnost práce.info [online] . [cit. 9. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.bezpecnostprace.info/bozp/historie-bezpecnosti-a-ochrany-zdravi-pri-praci/> .

Základní informace o zákonu o inspekci práce [online] . [cit. 9. 7. 2021] Dostupné z: <https://www.sagit.cz/info/zakladni-informace-o-zakonu-o-inspekci-prace> .
https://is.muni.cz/el/1422/jaro2007/MP606Z/um/Zasady_spravniho_postihu-1.pdf .

Ekonom.cz [online] . [cit. 12. 7. 2021] Dostupné z: <https://ekonom.cz/c1-52306170-ten-ktery-rozjel-svarcssystem-a-skoncil-na-dlazbe> .
<https://www.penize.cz/pracovni-pomer/231471-ocima-expertu-svarcssystem-zakazat-nebo-zcela-legalizovat> .

Nález ÚS sp. zn. II. ÚS 304/98 ze dne 14. 3. 2001, dostupné z: <https://kraken.slv.cz/II.US304/98> .

MPSV.cz [online] . [cit. 10. 8. 2021] Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/socialni-pojisteni> .

Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 11. 8. 2021] Dostupné z: <https://www.suip.cz/web/suip/zamestnanost-otazky-a-odpovedi> .

Rizika trhu práce [online] . [cit. 11. 8. 2021] Dostupné z: <http://www.pracevceskerepublice.cz/index.php/rizika-trhu-prace/> .

https://ppropo.mpsv.cz/PDF/4Ads75_2011_73.pdf .

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2019/0167_9Azs_1900029_20190808091321_20190823112045_prevedeno.pdf .

Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 15. 8. 2021] Dostupné z: https://www.suip.cz/web/suip/tiskove-zpravy/-/asset_publisher/doRSWYBEf75Z/content/statni-urad-inspekce-prace-v-roce-2020-uskutecnil-temer-16-tisic-kontrol-a-ulozil-vice-nez-3-tisice-pokut-v-souhrnne-vysi-temer-275-milionu-kor-1 .

Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 9. 9. 2021] Dostupné z: https://www.suip.cz/documents/20142/43684/suip_rocni-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2020.pdf/a2b26ce6-dfd4-ee0a-bbf6-d515062d684b .

<https://www.uradprace.cz/web/cz/agentury-prace-1> .

Nález Ústavního soudu z 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-586-02> .

<https://www.euro.cz/byznys/nedostatky-v-zakone-o-inspekci-prace-876313> .

Netherlands > Civil, commercial and family law [online] . [cit. 20. 12. 2021] Dostupné z: http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=91671&p_country=NLD&p_classification=01.03 .

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000006650970 .

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [online] . [cit. 20. 12. 2021] Dostupné z: <https://www.gesetze-im-internet.de/tvg/BJNR700550949.html> .

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [online] . [cit. 20. 12. 2021] Dostupné z: https://www.gesetze-im-internet.de/arbogg/_5.html .

https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Publikovane_nalezky/II._US_3323_14_an.pdf .

<https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/nove-prestupkove-pravo-zkusenosti-z-praxe> .

<https://www.suip.cz/web/suip/-/mpsv-predlozilo-vlade-zpravu-o-potirani-nelegalniho-zamestnavani-cizincu> .

<https://www.suip.cz/documents/20142/43688/zprava-o-cinnosti-suip-za-rok-2020.pdf/81ccf04b-d52d-52be-5302-d34df66dc30a> .

https://www.ochrance.cz/uploads-import/ESO/1147_2015_VOP_zprava_o_setreni.pdf .

http://www.nssoud.cz/files/SOUDNI_VYKON/2014/0211_4Ads_1400036_20150122124259_prevedeno.pdf .

<https://www.atmoskop.cz/nazory-na-zamestnavatele/2941935-statni-urad-inspekce-prace/hodnoceni#/> .

<https://vubp.cz/soubory/vyzkum/projekty/08-2020-VUBP/Workshop-k-vyzkumnemu-ukolu-institucionalni-podpory-08-2020-VUBP-Problematika-nelegalni-prace-s-durazem-na-pracovnepravni-aspekty-a-souvisejici-zajisteni-bozp-25-10-2021.pdf> .

Schaffer & Partner [online] . [cit. 23. 12. 2021] Dostupné z: <https://www.schaffer-partner.cz/cs/aktualita/4292-kdy-je-soudni-rizeni-neprimerene-dlouhe> .

<https://www.codexisuno.cz/6fz?checked=1&lang=cs> .

<https://www.usoud.cz/aktualne/kauce-pro-osoby-zadajici-o-povoleni-ke-zprostredkovani-zamestnani-je-ustavne-konformni-1> .

Nejvyšší soud [online] . [cit. 23. 12. 2021] Dostupné z:
https://www.nsoud.cz/Judikatura/ns_web.nsf/web/Proverejnostamedia~Napsalio nas~Soudce Fiala Z ucelovych prutahu se stal dobry byznys~ .

https://www.gesetze-im-internet.de/a_g/_15.html .

Státní úřad inspekce práce [online] . [cit. 27. 12. 2021] Dostupné z:
https://www.suip.cz/web/suip/tiskove-zpravy/-/asset_publisher/doRSWYBEf75Z/content/suip-se-v-zari-zameril-na-kontroly-nelegalniho-zamestnavani .

<http://www.suip.cz/pro-media/tiskove-zpravy/> .

<https://www.suip.cz/web/suip/zpravy-o-cinnosti-suip> .

Přílohy

Seznam příloh

Příloha č. 1 Počty kontrol SUIP, počty porušení a celkový počet pokut

Příloha č. 2 Počty nelegálně zaměstnávaných osob odhalených kontrolami inspekce práce v posledních letech

Příloha č. 3 Počet agentur práce a jednotlivých povolení ke zprostředkování zaměstnání od roku 2005 do současnosti

Příloha č. 4 Počty zjištěných výkonů zastřeného zprostředkování zaměstnání, včetně s ním souvisejícího výkonu nelegálního zaměstnávání

Příloha č. 5 Počty žádostí o povolení ke zprostředkování zaměstnání v letech 2011 – 2021

Příloha č. 6 Zaměstnavateli nejčastěji porušovaná ustanovení ZoZ zjištěná kontrolami SUIP v letech 2016 – 2020

Příloha č. 1 Počty kontrol SUIP, počty porušení a celkový počet pokut

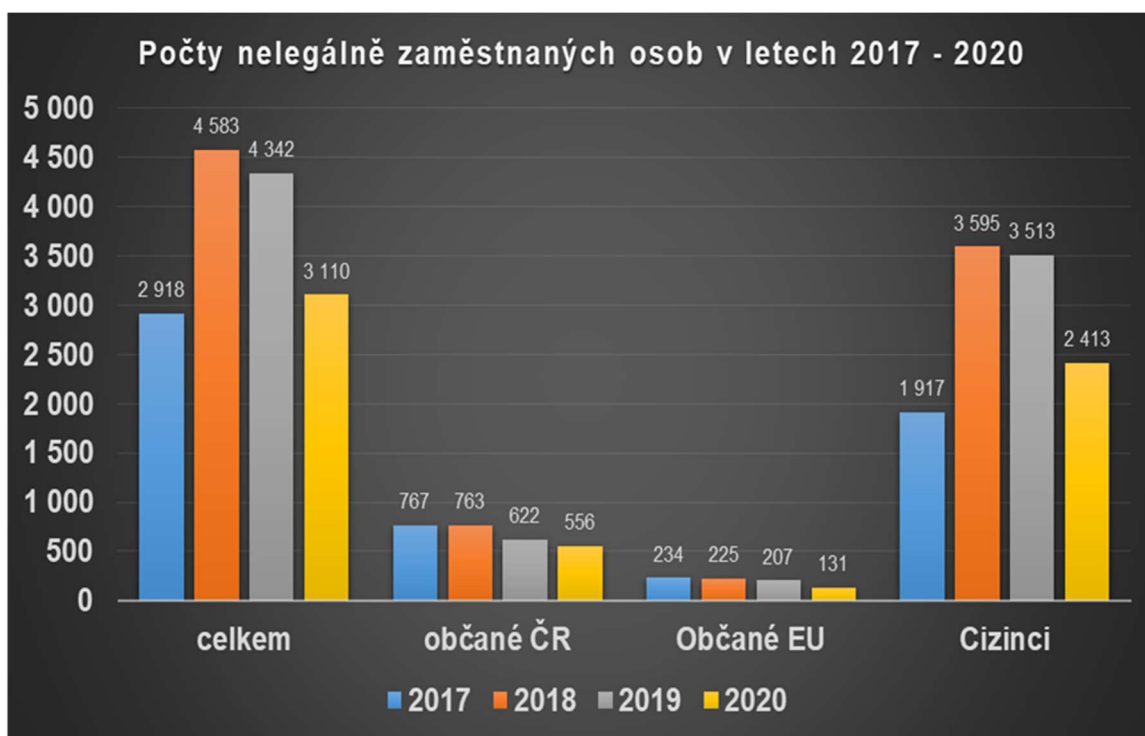
Kontroly SUIP a jejich počty v letech 2017 - 2020				
Kontrola SUIP:	2017	2018	2019	2020
Celkový počet kontrol	24 945	28 206	25 834	15 852
Bezpečnost práce a bezpečný provoz vyhrazených technických zařízení	8 623	9 092	9 361	6 226
Dodržování pracovních vztahů a podmínek	6 158	5 063	7 015	3 408
Nelegální zaměstnávání	9 707	8 339	8 160	5 557
Oblast zaměstnanosti	457	501	1 298	661

Tabulka č. 1: počty kontrol SUIP v letech 2017–2020. Z uvedených údajů je patrné, že nejvyšší počet provedených kontrol byl v letech 2018 a 2019, v roce 2020 následoval značný pokles, který zapříčinila pandemie Covid-19. Kontroly v oblasti nelegálního zaměstnávání se v letech 2017 – 2019 držely na přibližně stejných hodnotách, v roce 2020 byl ze stejných důvodů, uvedených výše, zaznamenán jejich pokles (zpracováno na základě statistik SUIP, dostupných z: <https://www.suip.cz/web/suip/tiskove-zpravy>).

Porušení zjištěné kontrolami SUIP v letech 2017 - 2020, včetně pokut				
Porušení zjištěné kontrolami SUIP:	2017	2018	2019	2020
Celkový počet porušení	35 777	34 914	42 857	25 184
V oblasti bezpečnosti práce a vyhrazených technických zařízení	19 098	20 324	23 829	14 219
V oblasti pracovních vztahů a podmínek	9 160	6 957	10 040	5 376
V oblasti nelegálního zaměstnávání		5 163	7 110	4 323
v oblasti zákona o zaměstnanosti		2 470	1 878	1 266
Celkový počet pokut	3 516	4 045	3 562	3 101
Celková výše pokut (Kč)	218 796 800	299 359 611	344 576 200	274 961 500

Tabulka č. 2: Porušení zjištěné kontrolami orgánů inspekce práce v letech 2017–2020, včetně výše pokut za tato porušení. Počet pokut byl nejvyšší v roce 2018, v roce 2019 zase byly vybrány nejvyšší částky na pokutách. Nejvíce porušení v oblasti nelegálního zaměstnávání bylo odhaleno v roce 2018, v roce 2017 tato část nebyla v statistikách SUIP zahrnuta, přestože i tady byly zjištěny nedostatky (viz graf č. 1, příloha č. 2). Nejnižší počet kontrol byl opět v roce 2020 díky pandemii Covid-19, výše pokut se však přiblížila hranici 300 milionů Kč (zpracováno na základě statistik SUIP, dostupných z: <https://www.suip.cz/web/suip/tiskove-zpravy>).

Příloha č. 2 Počty nelegálně zaměstnaných osob odhalených kontrolami inspekce práce v posledních letech



Graf č. 1: Počty nelegálně zaměstnaných osob, odhalenými kontrolami inspekce práce v letech 2017–2020. Podle provedených kontrol nejvyšší počty jsou vykazovány v roce 2018, hned poté následuje rok 2019. Nejvyšší počty ve výkonu nelegální práce byly zaznamenány v případě cizinců z třetích států. V roce 2018 to bylo 3 595 osob, v roce 2019 3 513 osob. Naopak nejnižší počty nelegálně zaměstnaných byly zjištěny v případě občanů ze zemí EU (zpracováno na základě statistik SUIP, dostupných z: <https://www.suip.cz/web/suip/tiskove-zpravy>).

Příloha č. 3 Počet agentur práce a jednotlivých povolení ke zprostředkování zaměstnání od roku 2005 do současnosti

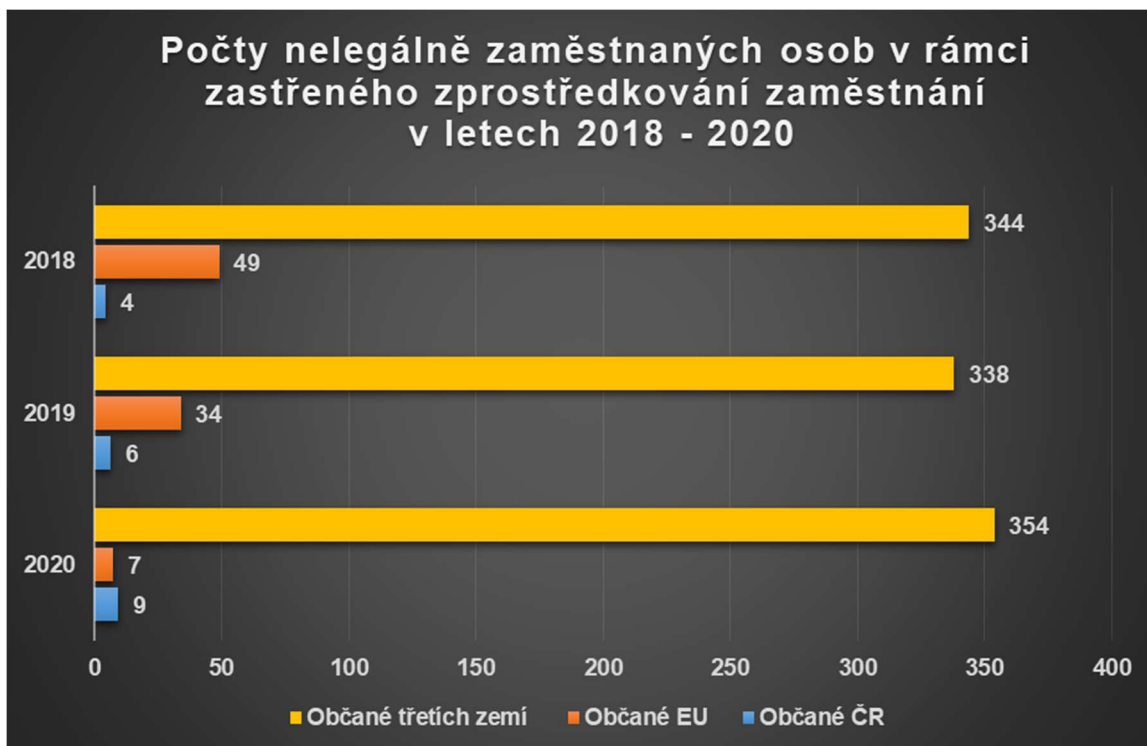
Datum:	Počet povolení:	Formy a) a c):	Forma b):	Počet agentur:
31.12.2005	1 222	1 081	898	1 147
31.12.2006	1 606	1 381	1 308	1 506
31.12.2007	1 977	1 632	1 703	1 807
31.12.2008	2 450	2 035	2 112	2 226
31.12.2009	2 422	2 005	2 088	2 213
31.12.2010	1 950	1 417	1 521	1 715
31.12.2011	1 731	996	1 119	1 457
31.12.2012	1 919	942	1 045	1 488
31.12.2013	2 077	1 042	1 036	1 590
31.12.2014	2 085	1 076	1 010	1 585
31.12.2015	2 231	1 178	1 053	1 702
31.12.2016	2 656	1 387	1 269	2 011
31.12.2017	2 449	1 598	851	1 934
31.12.2018	2 768	1 714	1 054	2 098
31.12.2019	2 930	1 840	1 090	2 170
31.12.2020	3 042	1 942	1 100	2 206

Tabulka č. 3: Počet AP, včetně jednotlivých povolení a rozdělení těchto povolení dle forem zprostředkování zaměstnání. Vidíme zde jasný nárůst, tento nárůst je znatelný především od roku 2013. K 31. 12. 2005 byl celkový počet povolení 1 222 a počet AP 1 147. Číslo počtu povolení je vždy vyšší, některé AP mohou mít povolení na všechny formy, tedy zvlášť formy a) a c) a zvlášť formu b). K 31. 12. 2020 dosahoval počet AP 2 206 a počet povolení pak 3 042. Z uvedené tabulky je tedy patrné, že zájem o tento druh podnikání neutichá, přestože se v roce 2020 počet nově podaných žádostí snížil, především díky pandemii Covid-19 (zpracováno dle statistik intrawebu MPSV).

Příloha č. 4 Počty zjištěných výkonů zastřeného zprostředkování zaměstnání, včetně s ním souvisejícího výkonu nelegálního zaměstnávání

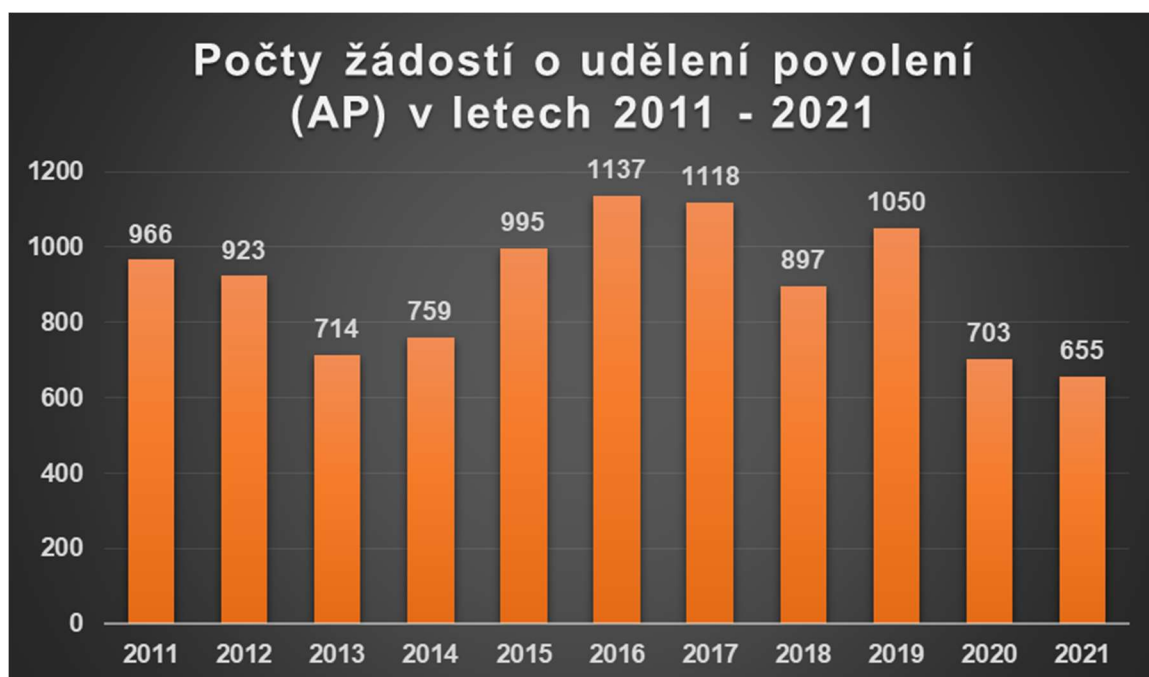
Počty případů zastřeného zprostředkování a s ním souvisejícího výkonu nelegální práce 2016 - 2020					
Rok: ▼	Počty zjištěných případů zastřených zprostředkování: ▼	Výkon nelegální práce - počet osob celkem: ▼	Z toho - občané ČR: ▼	Občané EU: ▼	Občané třetích zemí: ▼
2020	208	370	9	7	354
2019	278	378	6	34	338
2018	242	397	4	49	344
2017		308	153	27	128
2016	247	256	122	29	105

Tabulka č. 4: Zastřené zprostředkování zaměstnání včetně s ním souvisejícího výkonu nelegálního zaměstnávání, zjištěných kontrolami SUIP v letech 2016 až 2020. V letech 2016 byly zaznamenány více především osobami z ČR, kontroly se týkaly zákazu nelegální práce formou „švarcsystému“, obdobná situace byla také v roce 2017. V letech 2018-2020 se kontroly SUIP více zaměřily na subjekty, kdy nejvyšší počet zastřeného zprostředkování byl v roce 2019, celkem u 278 subjektů (zpracováno na základě statistik SUIP, dostupných z: <https://www.suip.cz/web/suip/zpravy-o-cinnosti-suip>).



Graf č. 2: Pro větší názornost jsou počty nelegálně zaměstnaných osob v rámci zastřené zprostředkování zaměstnání v letech 2018-2020 zobrazeny v uvedeném grafu. Při těchto kontrolách ze strany orgánů inspekce práce, které byly zaměřeny především na subjekty, bylo nejvíc zjištěných osob z třetích států. Primárně se jednalo především o Ukrajince. Např. v roce 2018 bylo, dle ročních zpráv SUIP, z občanů EU zjištěno nejvíce nelegálně zaměstnaných osob z Bulharska (z celkového počtu 49 osob jich bylo 36 z Bulharska) a z počtu 344 osob z třetích zemí pak nejpočetnější zastoupení měli Ukrajinci, celkem 321 osob (zpracováno na základě statistik SUIP, dostupných z: <https://www.suip.cz/web/suip/zpravy-o-cinnosti-suip>).

Příloha č. 5 Počty žádostí o povolení ke zprostředkování zaměstnání v letech 2011 – 2021



Graf č. 3: Počty žádostí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání (AP) v letech 2011–2021. Nejvyšší počty byly v letech 2016, 2017 a 2019. V letech 2020 a 2021 nastal značný pokles, který byl způsobený především pandemií Covid-19. Rok 2021 vykázal dokonce úplně nejmenší počet za více jak 10 let. Přesto však je počet žádostí stále značně vysoký, byť samozřejmě každá žádost neskončí udělením povolení k výkonu činnosti AP. Uděleným povolením k výkonu činnosti AP končí přibližně 65–70 % podaných žádostí (zpracováno na základě interních statistik OAP ÚPČR).

Příloha č. 6 Zaměstnavateli nejčastěji porušovaná ustanovení ZoZ zjištěná kontrolami SUIP v letech 2016 – 2020

Zaměstnavateli nejčastěji porušovaná ustanovení ZoZ zjištěných kontrolami SUIP						
§ ZoZ	Porušení:	2016	2017	2018	2019	2020
5	Nelegální zaměstnávání	1 778	2 162	5 357	5 482	3 840
136	Doklad o pracovním vztahu na pracovišti	921	899	873	689	534
87	Informační povinnost vůči ÚPČR	907	895	857	1 054	780
14	Zprostředkování zaměstnání	313	247	169		
81	Povinný podíl OZP	138	109	157	144	111
102	Evidence občanů EU a cizinců				169	96

Tabulka č. 5: Nejčastěji porušovaná ustanovení ZoZ ze strany zaměstnavatelů. Údaje zjištěné kontrolami SUIP za posledních 5 let. Z uvedené tabulky vidíme, že počty odhalených nelegálních výkonů práce je po celé sledované období nejvyšší (zpracováno na základě statistik SUIP, dostupných z: <https://www.suip.cz/web/suip/zpravy-o-cinnosti-suip>).



Graf č. 4: Pro lepší názornost je vývoj nelegálního zaměstnávání v letech 2016–2020 vyjádřen ve výše uvedeném grafu. Nejvyšší počet odhalených případů kontrolami SUIP je v letech 2018 a 2019. Ani rok 2020 nezůstává pozadu. Z uvedených údajů jde velmi dobře poznat, že orgány inspekce práce v posledních letech svou pozornost zaměřily především na odhalování výkonu nelegální práce, což je bezesporu pozitivní fakt. Odhalování a správní trestání nelegálního zaměstnávání může být vodítkem v boji s nelegální prací a napomoci zmenšení jejího objemu (zpracováno na základě statistik SUIP, dostupných z: <https://www.suip.cz/web/suip/zpravy-o-cinnosti-suip>).