

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Jaroslav Stádník**

**Porušování zákona o zaměstnanosti**

Disertační práce

Školitel: Prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. 6. 2019



Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 590 100 znaků včetně mezer.

Jaroslav Stádník

V Praze dne 20. června 2019

## **Poděkování**

Rád bych na tomto místě poděkoval mému školiteli, Prof. JUDr. Janu Pichrtovi, Ph.D., za cenné rady, doporučení vhodné literatury a za velmi vstřícný, odborný a taktéž osobní přístup při vedení mé práce.

## Obsah

<b>Úvod</b>	<b>7</b>
<b>1 Právní úprava zaměstnanosti</b>	<b>16</b>
1.1 Obecný právní rámec	17
1.2 Systémové členění	18
1.3 Porušování zákona o zaměstnanosti dle jednotlivých subjektů	20
<b>2 Porušování zákona o zaměstnanosti zájemci a uchazeči o zaměstnání</b>	<b>24</b>
2.1 Zájemce o zaměstnání a jeho povinnosti	29
2.2 Dopady porušení povinností zájemce o zaměstnání	32
2.3 Uchazeč o zaměstnání	34
2.3.1 Oprávnění uchazeče o zaměstnání pramenící z jeho evidence	46
2.3.2 Úřad práce a porušení povinností uchazeče o zaměstnání	50
2.3.3 Porušení povinností a konec evidence	56
2.3.3.1 Vyřazení z evidence s možností opětovného zařazení po 3 měsících	60
2.3.3.2 Vyřazení z evidence s možností opětovného zařazení po 6 měsících	65
<b>3 Porušování zákona o zaměstnanosti podnikajícími fyzickými a právnickými osobami</b>	<b>84</b>
3.1 Porušování povinností v oblasti zákazu diskriminace	86
3.1.1 Vymezení hranice diskriminace pro oblast zaměstnanosti a oblast zákoníku práce	91
3.1.2 Diskriminace v oblasti zaměstnanosti – nejčastější důvody	93
3.1.3 Diskriminace a inzerce	104
3.2 Porušování povinností v oblasti nelegální práce	108
3.2.1 Závislá práce a nelegální práce	127
3.2.1.1 Základní znaky závislé práce	129
3.2.1.2 Znaky doplněné judikaturou Nejvyššího správního soudu	133
3.2.1.3 Sankce a jiné postihy za umožnění výkonu nelegální práce	138
3.2.1.4 Negativní dopady nelegální práce	148

3.3	Porušování povinností v oblasti agenturního zaměstnávání	158
3.3.1	Duální úprava agenturního zaměstnávání	168
3.3.2	Porušení povinností agenturami práce podle zákona o zaměstnanosti	176
3.4	Porušení ostatních povinností v oblasti zaměstnanosti	192
3.4.1	Porušení povinnosti v oblasti zaměstnávání osob se zdravotním postižením	192
3.4.2	Porušení oznamovacích a evidenčních povinností	196
3.4.3	Zákon č. 118/2000 Sb. a porušení povinností	202
3.4.4	Porušení povinností obsažených v § 132 a § 136	206
3.4.5	Přestupky poskytovatele zdravotních služeb	214
<b>4</b>	<b>Orgány kontrolující dodržování povinností v oblasti zaměstnanosti</b>	<b>216</b>
4.1	Orgány inspekce práce	217
4.2	Celní úřady	223
4.3	Úřad práce České republiky	225
<b>5</b>	<b>Některé aspekty kontroly a sankčních řízení</b>	<b>229</b>
5.1	Zjištění porušení povinnosti a vedení správních řízení úřadem práce	229
5.2	Zjištění porušení povinnosti a vedení přestupkových řízení orgány inspekce práce	234
<b>6</b>	<b>Sekundární dopady uložené pokuty</b>	<b>250</b>
6.1	Pokuty bez specifikace výše sankce	251
6.2	Pravomocné pokuty se sankcí od 50 001 Kč	255
6.3	Pokuty za umožnění výkonu nelegální práce a pokuty uložené agenturám práce za porušení zákona o zaměstnanosti zákoníku práce	257
	<b>Závěr</b>	<b>259</b>
	<b>Seznam zkratk</b>	<b>262</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů</b>	<b>263</b>
	<b>Abstrakt – český jazyk</b>	<b>276</b>
	<b>Abstrakt – anglický jazyk</b>	<b>278</b>

## Úvod

Oblast zaměstnanosti, představovaná a upravovaná primárně zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), může být na jedné straně vnímána jako ne příliš zajímavá oblast, přestože prostřednictvím státní politiky zaměstnanosti je utvářena celospolečenská situace na trhu práce s globálním dopadem do celé společnosti. *„Okruh úkolů a činností spadajících pod státní politiku zaměstnanosti se stále vyvíjí, jednak v souvislosti se situací na vnitrostátním trhu práce, jednak i s požadavky a podněty ze strany EU, popřípadě dalšími okolnostmi. Jsou do ní v tom kterém státě a v tom kterém období zahrnovány nejrůznější oblasti a vztahy, aby jejich výčet odpovídal základním potřebám pro zabezpečení optimální míry zaměstnanosti obyvatel, jejich hmotné zajištění v případě nezaměstnanosti, zahrnuje rovněž možnosti adaptability a dalšího rozvoje lidských zdrojů na trhu práce, opatření související s mobilitou, popřípadě migrací pracovních sil, opatření na udržení sociálního smíru a řadu dalších. Jedná se o opatření prolínající se v užším či širším měřítku ekonomikou státu, popřípadě i širších společenství (EU, OECD apod.).<sup>1</sup>* Samozřejmě i z pohledu dodržování povinností stanovených zákonem o zaměstnanosti se jedná o důležitou oblast, neboť při jejich významném porušování by byla situace na trhu práce výrazně narušována.

Pojetí zákona o zaměstnanosti je nastaveno v užším měřítku, což de facto znamená, že politika zaměstnanosti, imanentně spjata s právem na práci<sup>2</sup>, je dále vnímána v rámci politiky aktivní a pasivní. *V samotných předpisech v oblasti zaměstnanosti bývá toto pojetí zpravidla zúženo, jako je tomu právě i v našem ustanovení ZoZ. Politiku zaměstnanosti v užším smyslu dále dělíme na tzv. pasivní politiku zaměstnanosti, zahrnující především poskytování dávek [písm. i)], a aktivní politiku zaměstnanosti. Aktivní politika zaměstnanosti u nás zahrnuje řadu v ZoZ definovaných opatření související s aktivní tvorbou nových pracovních příležitostí a aktivizací pracovních sil, které se obrátily na stát se*

---

<sup>1</sup> STEINICHOVÁ, L. a kol. Zákon o zaměstnanosti. Komentář. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. s. 4.

<sup>2</sup> Srovnej např. Bělina, M., in BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha, C. H. Beck. 2014, s. 395: „Politika zabezpečování zaměstnanosti prováděná současnými státy vychází z chápání práva na práci jako jednoho ze základních sociálních práv občanů.“

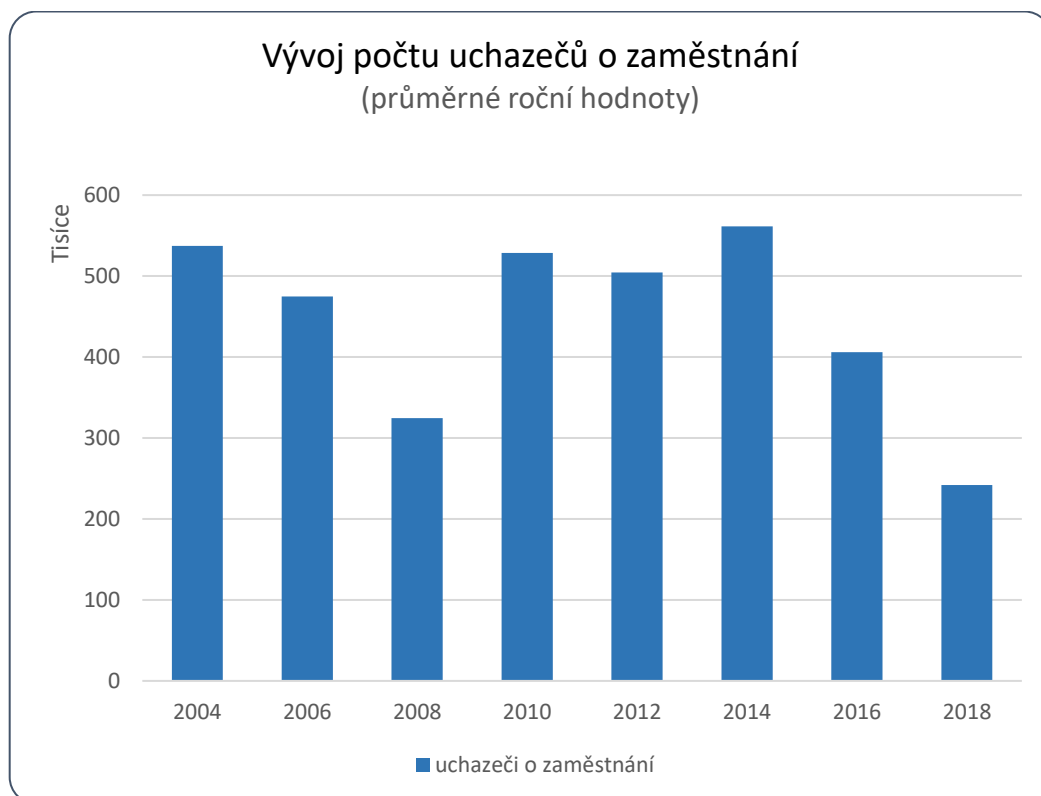
*žádostí o pomoc při získání nové možnosti pracovat - v pojetí našeho právního řádu je aktivní politika zaměstnanosti chápána především ve smyslu pracovních příležitostí vytvářených ze strany státu pro jednotlivce, nikoliv jako podpora zaměstnavatelů a jejich aktivit.“<sup>3</sup>*

Je těžké upřednostnit význam státní politiky zaměstnanosti v návaznosti na situaci na trhu práce, resp. není možné jednoznačně konstatovat, zda její význam stoupá v obdobích, kdy je vysoká nezaměstnanost, či naopak v obdobích, kdy je nezaměstnanost nízká, jako je tomu v současné době.

Tabulka č. 1 – Vývoj počtu nezaměstnaných v číslech od roku 2004 v číslech

2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
537 426	474 790	324 575	528 750	504 381	561 437	405 957	241 921

Graf č. 1 – Vývoj počtu nezaměstnaných v číslech od roku 2004



<sup>3</sup> STEINICHOVÁ, L. a kol. Zákon o zaměstnanosti. Komentář. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. s. 4.



Není totiž možné bez dalších zpochybnění tvrdit, že role klíčových hráčů je větší, pokud nabídka uchazečů o zaměstnání je flagrantně vyšší než poptávka, stejně tak není možné relevantně potvrdit názor, že tato role klesá při situaci, kdy je v evidenci uchazečů o zaměstnání významně méně fyzických osob s potenciálem k možnému zaměstnání a trh práce, resp. požadavky zaměstnavatelů po obsazení vytvářených volných pracovních míst, musí být satureován prostřednictvím uvolnění přístupu na trh práce cizincům<sup>4</sup> skrze různé programy podporující jejich zjednodušený vstup na český trh práce příchod. „V současné době se poměrně významně rozšířil okruh vládních programů, které jednak umožňují zefektivnit proces vyřizování povolení pro cizince, či přímo takové zaměstnání vůbec umožnit (zejména v případě občanů Ukrajiny).“<sup>5</sup> Takovými programy může být např. Fast Track, zaměřený na zrychlenou proceduru pro vnitropodnikově převáděné a lokalizované zaměstnance do ČR, nebo Welcome Package, představující zrychlenou proceduru poskytování pobytových povolení (zaměstnaneckých a modrých karet) pro nově založené technologické společnosti s tuzemským investorem (tzv. start-upy) a vnitropodnikově převáděné a lokalizované zaměstnance zahraničních investorů, či program Ukrajina, který je určen pro společnost, které mají v úmyslu zaměstnat uchazeče z Ukrajiny, který se člení na Projekt Ukrajina a Režim Ukrajina.

Předmětem této práce je zdánlivě trochu odlišná problematika, která se dotýká porušování současného zákona o zaměstnanosti, nicméně je zřejmé, že s vyšším počtem zaměstnaných fyzických osob stoupá riziko porušování právních předpisů v oblasti pracovního práva obecně, nejen v oblasti zaměstnanosti. Stejně tak jako stoupá potřeba po efektivní, kvalifikované a proporcionálně kvantifikované kontrole povinností, což však lze současné době v důsledku mnoha okolností<sup>6</sup> považovat za ne zcela realizovatelný úkol. „Nedostatky na své straně, neschopnost věc efektivně vyřešit, nedostatek

---

<sup>4</sup> Dle § 85 zákona o zaměstnanosti se pro účely zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí podle tohoto zákona se za cizince nepovažuje občan Evropské unie a jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2) a rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

<sup>5</sup> DANĚK, M., VYŠKOVSKÁ, M., FOJTÍKOVÁ, J. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. Olomouc : ANAG, spol. s r.o., 2018, s. 149-150.

<sup>6</sup> Myšleno dle počtu inspektorů bdících nad dodržováním zákona o zaměstnanosti či obsazení systemizovaných míst na oblastních inspektorátech práce.

*personálních kapacit, nedostatek odborných znalostí a technických možností a dovedností atd., se veřejná moc snaží napravit různě. Nikoliv výjimečně (sportovní terminologií) „fauluje“ a pokouší se dohnat ztrátu různými nepříznanými či nově účelově vytvořenými „zkratkami“. Stát sám určuje pravidla hry, sám si je přizpůsobuje a mění, když je zjevné, že nevyhrává, a snaží se porůznu lepit odhalené nedostatky a díry v systému.“<sup>7</sup>*

Uvedené úskalí je způsobeno poměrně nepružným systémem neumožňujícím do služebního poměru přijmout kvalifikované zaměstnance, neboť jednak je vše reálně formalizována pravidly zákona o státní službě, který klade na potenciální zaměstnance, kteří se mají stát služebními zaměstnanci, poměrně značné nátoky na jedné straně, na druhé straně však neumožňuje dostatečně flexibilně ocenit kvalifikovanost těchto potenciálních zaměstnanců po jejich nástupu či v krátkém časovém horizontu po jejich nástupu, což ve svém důsledku vede k nezájmu o práci v orgánech inspekce práce. Současně je zřejmé, že motivace mladých zaměstnanců při stávajících platových podmínkách není pro danou pozici a riziku, jemuž jsou při kontrolách vystaveni, dostatečná. Toto riziko bývá velice často bagatelizováno, avšak situace je závažnější právě např. v kontextu současného stavu zaměstnanosti. Důsledky však mohou být zcela zásadní a bez včasného řešení problému doslova fatální, když ohroženou není jen samotná oblast inspekční, ale samozřejmě i oblast právní u orgánů inspekce práce.

---

<sup>7</sup> PICHRT, J., BOHÁČ, R., ELISCHER, D., KOPECKÝ, M., MORÁVEK, J. (eds.) *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2018 s. 67.

Tabulka č. 2 – počet inspektorů orgánů inspekce práce

Pracoviště				Celkem
	BOZP	PVP	NLZ	
Státní úřad inspekce práce	8	5	2	15
Inspektorát pro hl. město Prahu	20	21	15	56
Inspektorát Středočeský kraj	19	15	20	54
Inspektorát pro Jihočeský kraj a Vysočinu	23	16	25	64
Inspektorát pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj	19	13	21	53
Inspektorát pro Ústecký kraj a Liberecký kraj	20	18	25	63
Inspektorát pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj	24	15	18	57
Inspektorát pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj	28	18	28	74
Inspektorát pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj	30	19	35	84
<b>Celkem</b>	<b>191</b>	<b>140</b>	<b>187</b>	<b>520</b>

Porušování zákona o zaměstnanosti však nemůže být vnímáno pouze z pohledu výčtu povinností zaměstnavatelů, které mohou být porušeny, protože stejně mají své povinnosti i fyzické osoby, které jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání, ačkoliv v případě porušení jejich povinností je nečeká uložení pokuty či jiného postihu stanoveného v § 35 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“)<sup>8</sup>, ale vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání (kromě samotného výkonu nelegální práce, kde kromě vyřazení

<sup>8</sup> Podle § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky:

Druhy správních trestů

Za přestupek lze uložit správní trest

- a) napomenutí,
- b) pokuty,
- c) zákazu činnosti,
- d) propadnutí věci nebo náhradní hodnoty,
- e) zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

z evidence uchazečů o zaměstnání bude fyzické osobě uložen jeden z trestů předpokládaných zákonem o odpovědnosti za přestupky) přináší fyzické osobě jiné a často významnější postihy, jako např. ztrátu nároku na podporu v nezaměstnanosti, povinnost vrátit část či celou již poskytnutou podporu v nezaměstnanosti, ztrátu nároku na hrazení zdravotního pojištění ze strany úřadu práce a samozřejmě ztrátu nároku na zprostředkování zaměstnání – zde myšleno dle § 14 odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti<sup>9</sup> prostřednictvím Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“).<sup>10</sup>

I přes to, že v současné době je nezaměstnanost na velice nízké úrovni, k porušování povinností ze strany uchazečů o zaměstnání dochází stále. Ba naopak, dle statistik odvolacího orgánu, tedy Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“), který rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím úřadu práce, se počet podaných odvolání vyřazených uchazečů o zaměstnání (viz tabulka č. 2 a graf č. 2) oproti době s vysokou nezaměstnaností zvýšil, když toto číslo se od roku 2015 kontinuálně zvyšuje. Uvedenému pak odpovídá i statistika odvolacího orgánu, které plyne, že v roce 2015 bylo odvolacím správním orgánem evidováno celkem 1521 odvolacích spisů v oblasti vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, v roce 2016 to bylo 1665, v roce 2017 činilo toto číslo 1930 a v roce 2018 přesáhlo hranici dvou tisíc, konkrétně činilo 2188.

---

<sup>9</sup> Podle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti: (1) Zprostředkováním zaměstnání se rozumí

a) vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly,

b) zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel"),

c) poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.

<sup>10</sup> Podle § 2 odst. 1 zákona o Úřadu práce České republiky: (1) V Úřadu práce působí

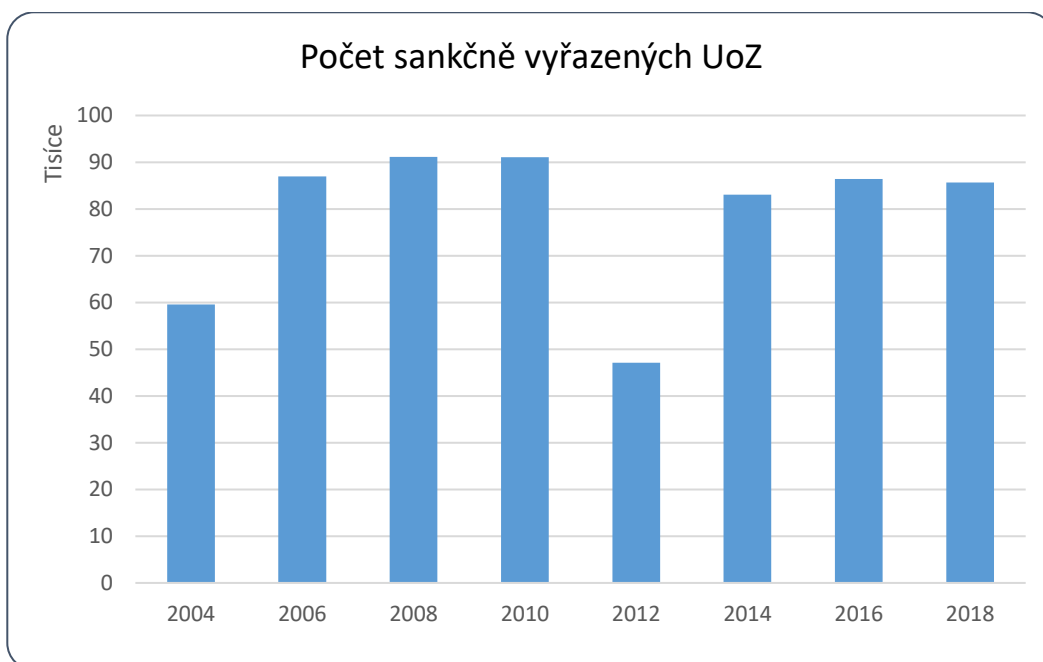
a) generální ředitelství,

b) krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „krajské pobočky“); součástí krajských poboček jsou kontaktní pracoviště.

Tabulka č. 3 – Počet sankčně vyřazených uchazečů o zaměstnání od roku 2004 v číslech

2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
59 597	86 985	91 124	91 042	47 073	83 081	86 418	85 666

Graf č. 2 - Počet sankčně vyřazených uchazečů o zaměstnání od roku 2004



Celkově můžeme konstatovat, že dynamická oblast zaměstnanosti (zde se bohužel jedná o dynamiku extrémní) v sobě obsahuje mnoho povinností a právě díky oné dynamice je obtížné všechny tyto povinnosti pro osobu neznalou právních předpisů identifikovat. „Na druhé straně se právo (jako společenský jev) nemůže vyhnout zákonitosti stále většího pohybu, dynamice ve vývoji společnosti, které se projevují nezbytně též v častých změnách legislativy.“<sup>11</sup> Podstatou této práce není snaha o podrobný popis všech možných porušení v oblasti zákona o zaměstnanosti, ale směřuje do zásadních oblastí možného porušování se snahou o obecné zhodnocení relevantnosti porušení či adekvátnosti dané úpravy v oblasti možného postihu, když je vycházeno kromě

<sup>11</sup> BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha : ASPI Publishing, 2004, s. 306. ISBN 80-7357-030-0

jiného i z údajů uváděných dominantními hráči v této oblasti, kterými jsou v první řadě dle § 2 odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb. o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce (dále také jen „orgány inspekce práce“) a současně úřad práce. *„Správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem, nikoliv též na základě zákona. Zákon o inspekci zřídil k 1. červenci 2005 celkem 8 oblastních inspektorátů práce a nadřízený Státní úřad inspekce práce.“*<sup>12</sup>

Práce je systematicky rozdělena do 6 kapitol přičemž po první kapitole vymezující úpravu zaměstnanosti a související právní předpisy jsou další dvě kapitoly věnovány jednotlivým porušením, které zákon o zaměstnanosti obsahuje, když je věnována pozornost i porušením povinností ze strany uchazečů o zaměstnání, neboť i oni jsou účastníci právních vztahů podle tohoto zákona. Z jednotlivých druhů přestupků jsou adekvátní subkapitoly věnovány těm oblastem, které obsahují společensky nejzávažnější přestupky, které zákon o zaměstnanosti obsahuje. Následně se práce věnuje všem zbývajícím přestupkům.

Kapitoly čtvrtá a pátá jsou věnovány kontrolní kompetenci jednotlivých správních orgánů, které se na kontrole dodržování zákona o zaměstnanosti podílí a některým aspektům kontroly a řízení, která na zjištění o porušení zákona o zaměstnanosti potenciálně navazují. Poslední kapitola je pak věnována potenciálním dopadům uložených pokut. Poslední kapitola pak poukazuje na sekundární dopady uložené pokuty, tedy na důsledky protiprávního jednání, které se kromě pokuty promítá i do dalších negativních důsledků pro subjekt, který porušil svoje povinnosti.

Celkově je cílem práce uceleným způsobem zmapovat oblast porušování povinností podle zákona o zaměstnanosti, která je velice rozmanitá, se zaměřením na jednotlivé porušení uchazečů o zaměstnání a jednotlivé přestupky z hlediska prokazování jejich spáchání a jejich závažnosti. Práce se současně zaměří na nedostatky současné právní úpravy v oblasti zaměstnanosti s případnými návrhy na možná legislativní řešení *pro futuro*,

---

<sup>12</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P., ŠTEFKO, M. *Zákon o inspekci práce*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 4.

přičemž je vhodné se také věnovat některým problematickým rozsudkům správních soudů v dané oblasti.

## 1 Právní úprava zaměstnanosti

Jakkoliv je primárně úprava oblasti zaměstnanosti vázána na zákon o zaměstnanosti, je nutné si uvědomit, že celkově se prolíná do mnoha dalších předpisů, když stranou nezůstává ani oblast soukromoprávní, která je v oblasti zaměstnanosti vnímána zejména v podobě vazby na zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), a samozřejmě také na zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“). Současně nelze pominout ani skutečnost, že kontrola dodržování předpisu samotného je ovládána předpisy „kontrolními“, ať již lze uvést zákon o inspekci práce či zejména pro účely zaměstnanosti zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona 183/2017 Sb. (dále jen „kontrolní řád“). *„Zákon o zaměstnanosti, jakožto hlavní právní norma upravující zaměstnanost, je předpisem ryze veřejnoprávním, kdy klíčovou roli hrají a svěřené úkoly plní krajské pobočky Úřadu práce ČR a MPSV jakožto orgány veřejné moci nacházející se v nerovném postavení vůči zaměstnancům, zaměstnavatelům, resp. dalším subjektům, o jejichž právech a povinnostech v rámci své působnosti autoritativně rozhodují. Regulace právních vztahů zaměstnanosti je – stejně jako je tomu v případě klasického práva sociálního zabezpečení – z věcného hlediska příbuzná správněprávní úpravě.“<sup>13</sup>*

Jak již bylo v úvodu uvedeno, primární závěry či názory formulované v této práci budou vycházet ze současné a účinné právní úpravy, neboť zákon o zaměstnanosti jako takový již je účinný od roku 2004 a doba, kdy můžeme analyzovat jeho klady či zápory i v oblasti jeho porušování, či spíše efektivity a účinnosti jeho regulace, je dostatečná, jakkoliv se jistě nelze ztotožnit s tím, kolikrát byl zákon o zaměstnanosti novelizován, když tento počet dosáhl k datu právního stavu odevzdání práce čísla 77. *„Přes uznání nezbytnosti reakce na zrychlující se společenský vývoj při tvorbě zákonů vždy vyvstává otázka, zda je nová právní úprava skutečně objektivně nezbytná, zda ob stojí proti požadavku stability práva, zda vyváží nedostatky spojené s labilitou práva? Zda byla právní norma efektivní, se neukáže zpravidla dříve než za tři až pět let jejího*

---

<sup>13</sup> KOLDINSKÁ, K., TROSTER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 7. podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 224.



*používání. Proto častější změny zákonů bývají nahodilé a zřídka se mohou opírat o poznatky o efektivitě působení dosavadní právní úpravy.*<sup>14</sup> (Srovnej dále PICHRT, J., BOHÁČ, R., ELISCHER, D., KOPECKÝ, M., MORÁVEK, J. (eds.) *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2018 s. 66<sup>15</sup>).

Práce se nebude věnovat úpravě minulé, tedy úpravě zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, které byly právě zákonem o zaměstnanosti z roku 2004 zrušeny.

Samozřejmě lze ústavní základy souvisejícího práva na práci, principu rovnosti a zákazu diskriminace, či zvýšené ochrany některých skupin jasně identifikovat v rámci Listiny základních práv a svobod, kde najdeme úpravu zejména v čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 24, čl. 29 odst. 1 či čl. 26 odst. 1 a 3, když z pohledu cizinců je podstatný čl. 26 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, který umožňuje zakotvit odlišnou úpravu pro cizince.<sup>16</sup>

## **1.1 Obecný právní rámec**

Kromě zákona o zaměstnanosti lze dále identifikovat v dané oblasti další související právní předpisy mající význam pro porušování povinností, když pro účely této práce lze zejména uvést následující: zákoník práce, zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zaměstnanců“), zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

---

<sup>14</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 288.

<sup>15</sup> Společnost je živá a prochází změnami, které jsou stále rychlejší. Právo musí být také živé a odpovídajícím způsobem reagovat, jinak, jak bylo naznačeno, není možné takový soubor pravidel (kterému schází předpoklad platnosti ve společnosti) označovat jako právo.

<sup>16</sup> Čl. 26 odst. 4 Listiny základních práv a svobod:

(4) Zákon může stanovit odchylnou úpravu pro cizince.

Současně pro úplnost je nutné uvést dva prováděcí předpisy k zákonu o zaměstnanosti, které konkretizují určité instituty a stanovují příslušná pravidla při aplikaci samotného zákona o zaměstnanosti. Jedná se o vyhlášku č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášku č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, nicméně tyto dvě uvedené vyhlášky mají pro účely této práce marginální význam.

Samozřejmě stranou nemohou zůstat i předpisy, které se následně, v návaznosti na zjištěné porušení nebo při samotném zjišťování porušení uplatní při ukládání příslušných sankcí ze strany výše uvedených správních orgánů. Bude se jednat zejména o kontrolní řád, zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) a zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Konečně pro oblast porušování povinností uchazeči o zaměstnání je do jisté míry podstatný zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

## **1.2 Systémové členění**

Z hlediska konstrukce ukotvení ustanovení o porušování se zákon o zaměstnanosti neliší od konstrukcí, jak jsou obsaženy v jiných právních předpisech, když ustanovení, která se dané problematice věnují (myšleno ustanovení ukotvující vymezení kontrolních kompetencí v oblasti zaměstnanosti a skutkové podstaty přestupků), tedy § 126 až § 141b zákona o zaměstnanosti nejprve vymezují kontrolující subjekty a v oblasti přestupků se skutkové podstaty odkazují na porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti. Nutno však poznamenat, že se jedná o úpravu nedokonalou, protože některá ustanovení odkazují pouze na obecné porušení (např. oznamovací povinnosti), aniž by bylo konkrétní porušení přesně specifikováno, což může být případně v rozporu s nároky, které by měla specifikace přestupku

v právním předpise obsahovat, když toto se následně prolíná do náležitosti výroku samotného rozhodnutí o uložení pokuty.

Naznačené skutkové podstaty tak odpovídají jednotlivým oblastem, které mohou být z pohledu zákona o zaměstnanosti porušeny, ať se již se jedná o diskriminaci, umožnění výkonu nelegální práce, porušování povinností v oblastech zprostředkování zaměstnání agenturami práce či porušování jiných povinností v tomto zákoně ukotvených. Škála potenciálních porušení a tedy i skutkových podstat je tak velice rozmanitá.

Výjimku z výše uvedeného představuje porušení povinnosti uchazeče či zájemce o zaměstnání v oblasti oznamovacích povinností<sup>17</sup>, které však není zahrnuto do skutkových podstat, protože se musí jednat v případě takového porušení o zaměstnavatele, avšak za tato porušení jsou uplatňovány jiné „sankční“ postihy v podobě vyřazení z evidence uchazečů<sup>18</sup> či zájemců<sup>19</sup> o zaměstnání a sankce za porušení oznamovacích povinností tak dopadá pouze na zaměstnavatele.

Zákon o zaměstnanosti současně vychází stále z koncepce členění skutkových podstat přestupků pro fyzické osoby na jedné straně, na straně druhé skupina je pak tvořena skutkovými podstatami určenými pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby, jak bude popsáno dále.

Z pohledu porušení povinností uchazečů o zaměstnání jsou pak zásadní § 30 až § 31 zákona o zaměstnanosti, kde jsou stanovena jednotlivá porušení uchazečů o zaměstnání, při kterých dochází k jejich vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

---

<sup>17</sup> § 139 odst. 2 zákona o zaměstnanosti

(2) Fyzická osoba se dále dopustí přestupku tím, že jako zaměstnavatel

d) nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou, nebo

<sup>18</sup> Tuto problematiku upravuje § 30 a § 31 zákona o zaměstnanosti

<sup>19</sup> § 22 odst. 3 zákona o zaměstnanosti:

(3) Krajská pobočka Úřadu práce ukončí vedení v evidenci zájemců o zaměstnání na základě žádosti zájemce o zaměstnání nebo v případě, že zájemce o zaměstnání neposkytuje krajské pobočce Úřadu práce při zprostředkování zaměstnání potřebnou součinnost nebo ji maří.

### 1.3 Porušování zákona o zaměstnanosti dle jednotlivých subjektů

Uvedené členění má zásadní dopad zejména pro přiřazení určitého jednání do konkrétní skutkové podstaty, přičemž bude vždy zásadní, zda takové jednání bude přičitatelné fyzické osobě, nebo osobě právnické případně fyzické osobě podnikající, neboť to v sobě nese zásadní rozdíl co do výše potenciální sankce, kterou lze za takové jednání uložit. V současné době se již uvedené rozdělení nepromítne v oblasti práva procesu, neboť s nabytím účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky<sup>20</sup> se rozdíl v procesní úpravě setřel, protože tento zákon dopadá při subsidiárním použití správního řádu již na všechna přestupková řízení. Uvedeným zákonem byl zrušen zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, který se do nabytí účinnosti zákona o odpovědnosti za přestupky (do 30. 6. 2017) aplikoval v řízeních, kdy se jednalo o porušení povinnosti fyzickou osobou, zatímco v případech, kdy došlo k porušení povinnosti právnickou osobou, či podnikající fyzickou osobou se aplikoval správní řád. Samozřejmě nelze opomenout, že zákon o odpovědnosti za přestupky obsahuje přechodná ustanovení, aby byly zachovány právní principy demokratického státu (např. zákaz zpětného působení právní normy).

Rozdíl naznačený výše se dotýká zejména třech skutkových podstat přestupků. Jedná se o umožnění výkonu nelegální práce, jak je definována v § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti<sup>21</sup>, v zastřeném zprostředkování zaměstnání, jak je uvedeno v § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti<sup>22</sup> a přestupku

---

<sup>20</sup> Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky nabyt účinnosti dne 1. 7. 2017.

<sup>21</sup> § 5 zákona o zaměstnanosti:

Pro účely tohoto zákona se rozumí

e) nelegální prací

1. závislá práce<sup>81</sup>) vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah<sup>82</sup>),

2. práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce, nebo

3. práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno,

<sup>22</sup> g) zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, 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),

spočívajícím v porušení povinnosti uvedené v § 132 zákona o zaměstnanosti<sup>23</sup>, neboť ta je z podstaty věci ukotvena jen pro fyzické osoby (již v této fázi však lze poukázat na naprosto neadekvátní maximální horní hranici při jejím porušení, která činí až 200 000 Kč).

Základní rozdělení subjektů porušujících povinnosti, které bylo naznačeno výše, se tak vždy bude týkat:

- a) Fyzických osob v postavení uchazeče či zájemce o zaměstnání<sup>24</sup>, když i zde se tedy uplatní definice obsažená v § 6 zákoníku práce<sup>25</sup> v návaznosti na § 35 odst. 1 občanského zákoníku.<sup>26</sup>
- b) Fyzických osob v postavení zaměstnavatele, jak ho ukotvuje § 7 zákoníku práce.<sup>27</sup> *„Pokud však jde o svéprávnost zaměstnavatele – fyzické osoby, pak (přes shora uvedené) plně svéprávným se člověk stává zletilostí; zletilosti se nabývá dovršením osmnáctého roku věku (srov. § 30 odst. 1 obč. zák. ) a dosažení osmnáctého roku věku je stále zásadním mezníkem z pohledu svéprávnosti člověka a stejně tak svéprávnosti zaměstnavatele [...]“<sup>28</sup>*
- c) Fyzických osob podnikajících, které jsou z hlediska odpovědnosti za přestupky postaveny na roveň osobám právnickým, resp. pokuty za jejich protiprávní jednání jsou totožné.

---

<sup>23</sup> § 132 zákona o zaměstnanosti:

Fyzická osoba, která se zdržuje na pracovišti kontrolované osoby a koná práci, je povinna orgánu kontroly prokázat svou totožnost občanským průkazem nebo cestovním dokladem.

<sup>24</sup> § 3 zákona o zaměstnanosti:

b) fyzické osoby, které mají způsobilost být zaměstnancem; fyzickými osobami jsou státní občané České republiky a za stejných podmínek cizinci, kteří splňují podmínky pro zaměstnávání stanovené tímto zákonem,

<sup>25</sup> § 6 zákoníku práce:

Zaměstnancem je fyzická osoba, která se zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu.

<sup>26</sup> § 35 občanského zákoníku:

Nezletilý, který dovršil patnáct let, se může zavázat k výkonu závislé práce podle jiného právního předpisu. Jako den nástupu do práce nesmí být sjednán den, který by předcházel dni, kdy nezletilý ukončí povinnou školní docházku.

<sup>27</sup> § 7 zákoníku práce:

Zaměstnavatelem je osoba, pro kterou se fyzická osoba zavázala k výkonu závislé práce v základním pracovněprávním vztahu.

<sup>28</sup> PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání*. Praktický komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 28.

- d) Právnických osob – „Právní osoba je v § 20 ObčZ definována jako organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právní osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou. Obecně platí, že ten, kdo je právní osobou, je subjektem práva, a že takový subjekt má právní osobnost (jako jediný a jednotný útvar). Zásadně proto platí, že subjektivitu v právních vztazích (včetně pracovněprávních) může mít pouze právní osoba jako taková a že její části (organizační složky) vlastní právní subjektivitu mít nemohou. Tato konstrukce je však v některých zvláštních případech prolomena.“<sup>29</sup>
- e) Fyzických osob, které nespádají ani do jedné skupiny uvedené v bodě a, b, c – zde zejména pro případ výkonu nelegální práce, neboť tato osoba nemusí být uchazečem o zaměstnání.
- f) V neposlední řadě se pak některých porušení může dopustit jen agentura práce se statutem subjektu uvedeného v bodě b, c, d, neboť zákona o zaměstnanosti stanoví některé povinnosti pouze a jedině právě tomuto subjektu.

Kromě výše uvedeného členění je nutné ještě poukázat na skutečnost, že pro uvedené subjekty, vyjma skupiny pod písmenem a) a e), je možné dále odlišit protiprávní jednání v tom smyslu, že určité skutkové podstaty přestupků jsou spjaty výhradně s postavením těchto subjektů v pozici zaměstnavatele, protože v jiném postavení by se potenciálního přestupku nemohly dopustit. Toto lze dovodit z návětí u skutkových podstat např. u § 140 odst. 1 a odst. 2 zákona o zaměstnanosti („Právní osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že [...] vs. Právní osoba nebo podnikající fyzická osoba se dále dopustí přestupku tím, že jako zaměstnavatel [...]).“

Jako klasický příklad pro výše uvedené zde můžeme uvést např. skutkovou podstatu podle § 140 odst. 2 písm. b), kdy se přestupku dopustí právní osoba nebo podnikající fyzická osoba jako zaměstnavatel, pokud nesplní povinnost zaměstnat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu

---

<sup>29</sup> BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 73.

stanovenou v § 81 zákona o zaměstnanosti. V tomto případě je zřejmé, že vzhledem k podmínce uvedené v § 81 zákona o zaměstnanosti, aby mohlo vůbec dojít k naplnění této skutkové podstaty, se musí jednat o zaměstnavatele zaměstnávajícího více než 25 zaměstnanců.<sup>30</sup>

Lze tedy shrnout, že kromě „standardního“ porušování povinností právníckými a podnikajícími fyzickými osobami a klasického postihu zejména v podobě finančního postihu, které je oblastí zaměstnanosti imanentní, je v zákoně o zaměstnanosti zakomponován i speciální postih pro skupinu uchazečů (a v omezené míře i zájemců) o zaměstnání. Ta je představována zejména vyřazením z evidence uchazečů o zaměstnání (podle závažnosti porušení povinnosti s možností opakovaného zaevidování po 3 resp. 6 měsících ode dne vyřazení<sup>31</sup>) a potenciálním sekundárním dopadem v podobě vrácení celé nebo části poskytnuté podpory v nezaměstnanosti.

---

<sup>30</sup> § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

(1) Zaměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru jsou povinni zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu těchto osob na celkovém počtu zaměstnanců zaměstnavatele.

<sup>31</sup> Uvedené rozčlenění obsahuje § 30 odst. 4 zákona o zaměstnanosti.

## 2 Porušování zákona o zaměstnanosti zájemci a uchazeči o zaměstnání

Abychom mohli vůbec uvažovat o statusu zájemce, či uchazeče o zaměstnání, je nutné, aby se ke kroku zaevidování do příslušných evidencí odhodlala sama fyzická osoba, která se rozhodne řešit svoji nezaměstnanost na základě pomoci úřadu práce. Jedná se o její zákonné právo a představuje mimo jiné realizaci práva na zaměstnání<sup>32</sup>, jakkoliv samozřejmě může pokračovat i ve svých vlastních aktivitách vedoucích ke svojí zaměstnanosti, resp. nalezení vhodného zaměstnání, pokud nebudou v rozporu s příslušnými povinnostmi. Zaevidování se fyzické osoby do evidencí je na zcela dobrovolné bázi. Jako další možnosti fyzické osoby lze uvést např. vyhledávání zaměstnání v dostupné inzerci případně spolupráce s agenturou práce.

Pokud se fyzická osoba rozhodne pro zaevidování do příslušné evidence, musí tak samozřejmě učinit prostřednictvím žádosti jako formálního aktu (žádost o zprostředkování zaměstnání jako zájemce o zaměstnání či uchazeč o zaměstnání<sup>33</sup>). V rámci navazujícího procesu vedoucího v tom nejpozitivnějším výsledku ke zprostředkování zaměstnání pak nastává mnoho situací, jenž mají zásadní význam pro posouzení toho, zda byly povinnosti uchazeče (či zájemce) o zaměstnání dodrženy a zda budou vůči němu vyvozeny negativní důsledky v případě neplnění povinností z evidence plynoucí. V případě negativních důsledků navazujících na neplnění povinností dochází následně k předčasnému ukončení evidence před zprostředkováním vhodného zaměstnání. Tyto negativní důsledky tak představují jeden z dalších možností, jak může být evidence uchazeče (zájemce) skončena před naplněním jejího cíle, kromě projevené vůle uchazeče (zájemce) o zaměstnání

---

<sup>32</sup> § 10 zákona o zaměstnanosti: Právem na zaměstnání je právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovněprávním vztahu (dále jen "zaměstnání"), na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených tímto zákonem.

§ 11 zákona o zaměstnanosti: Fyzická osoba má právo si sama svobodně zvolit a zabezpečit zaměstnání a vykonávat je na celém území České republiky, nebo si může zabezpečit zaměstnání v zahraničí.

<sup>33</sup> § 19 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

(1) Fyzická osoba si může zabezpečit zaměstnání prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce, a to jako zájemce o zaměstnání nebo jako uchazeč o zaměstnání.



dále nesetrvávat v evidenci či případně nalezením vhodného zaměstnání na základě vlastní iniciativy.

Jak z výše uvedeného tedy vyplývá, přes dobrovolnost využití služeb úřadu práce a zprostředkování zaměstnání, vzniká následně po zaevidování uchazeči o zaměstnání (zájemci) z tohoto zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání kromě oprávnění i řada povinností, co ostatně konstatoval i Nejvyšší správní soud: *„Nejvyšší správní soud považuje především za nutné zdůraznit, že s vedením v evidenci uchazečů o zaměstnání nejsou spojena pouze práva, ale i řada povinností, které jsou uchazeči o zaměstnání povinni plnit. Je třeba respektovat, že zařazení a vedení v evidenci uchazečů není pouze formální záležitostí, ale jejím primárním účelem je zprostředkovat uchazeči vhodné zaměstnání a umožnit mu opětovně se zařadit do pracovního procesu na trhu práce. Snaha o získání zprostředkovaného zaměstnání tak vyjadřuje smysl a účel zákona o zaměstnanosti, neboť může vést k tomu, že uchazeč získá zaměstnání a tím naplní účel, pro který je v evidenci úřadu veden. Jinými slovy, potřebnou součinnost je třeba chápat jako spolupráci uchazeče s úřadem práce, ochotu k této spolupráci i k dalším úkonům směřujícím ke zprostředkování zaměstnání, což znamená, že se uchazeč musí o zprostředkování zaměstnání skutečně aktivně ucházet.“*<sup>34</sup>

Povinnosti uložené uchazečům o zaměstnání a zájemcům o zaměstnání jsou samozřejmě různé, neboť vazba obou dvou skupin k úřadu práce je také zcela odlišná a to zejména na základě rozsahu oprávnění, která oběma skupinám vznikají, když daleko více oprávnění, ale i povinností náleží uchazeči o zaměstnání. Statusy, kterým je pro chápání odlišností obsahu obou vztahů nutné porozumět, jsou zakotveny v § 22 resp. § 24 zákona o zaměstnanosti.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2013, sp. zn. 4 Ads 137/2012.

<sup>35</sup> § 22 zákona o zaměstnanosti: Zájemce o zaměstnání

(1) Zájemcem o zaměstnání je fyzická osoba, která má zájem o zprostředkování zaměstnání za tím účelem požádá o zařazení do evidence zájemců o zaměstnání kteroukoliv krajskou pobočku Úřadu práce na území České republiky. Zájemci o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce zprostředkovává vhodné zaměstnání a může mu zabezpečit rekvalifikaci.

(2) Zájemce o zaměstnání je na základě písemné žádosti zařazen a veden v evidenci zájemců o zaměstnání.

(3) Krajská pobočka Úřadu práce ukončí vedení v evidenci zájemců o zaměstnání na základě žádosti zájemce o zaměstnání nebo v případě, že zájemce o zaměstnání neposkytuje krajské pobočce Úřadu práce při zprostředkování zaměstnání potřebnou součinnost nebo ji maří.

Zásadní rozdíl lze spatřovat ve skutečnosti, že uchazeč o zaměstnání žádá o zprostředkování zaměstnání krajskou pobočku úřadu práce příslušnou dle jeho bydliště. Oproti tomu zájemce o zaměstnání pak může o zprostředkování zaměstnání požádat kdekoliv v rámci celé České republiky, a není tedy vázán tak pevně na jeho místo bydliště. Jako další odlišnost můžeme uvést skutečnost, že na základě zákona o zaměstnanosti náleží podpora v nezaměstnanosti pouze uchazeči o zaměstnání (při splnění zákonných podmínek), avšak zájemci, který je často současně v základním pracovněprávním vztahu, nikoliv.

Mezi jiné odlišnosti lze přiřadit jiné důsledky v případě vyřazení zájemce a uchazeče o zaměstnání. Zatímco v prvním případě se tato skutečnost žádným způsobem nepromítne do možnosti opakovaného zařazení do evidence zájemců či uchazečů o zaměstnání a případnému čerpání podpory v nezaměstnanosti, v případě druhém, tedy u uchazeče o zaměstnání, může mít výše uvedená skutečnost vliv na opakované zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání či poskytnutí podpory v nezaměstnanosti, jak bude popsáno níže.

Významnou odlišností je dále skutečnost, že v případě uchazeče o zaměstnání je za něj na základě této skutečnosti hrazeno zdravotní pojištění po celou dobu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, jak vyplývá z § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů<sup>36</sup>, podle kterého je hrazeno pojistné po dobu všech vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

---

Krajská pobočka Úřadu práce je povinna po ukončení vedení v evidenci zájemců o zaměstnání údaje týkající se jeho osoby zablokovat do doby, než nastanou nové důvody pro jejich další zpracování.

§ 24 zákona o zaměstnanosti:

Uchazečem o zaměstnání je fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání krajskou pobočku Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je krajskou pobočkou Úřadu práce zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání.

<sup>36</sup> § 5 odst. 2 písm. a) zákona o důchodovém pojištění:

a) osoby vedené v evidenci Úřadu práce České republiky - krajské pobočky, popřípadě pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „krajská pobočka Úřadu práce“) jako uchazeči o zaměstnání po dobu, po kterou jim náleží podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci, a v rozsahu nejvýše 3 let též po dobu, po kterou jim tato podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáleží, s tím, že tato doba 3 let se zjišťuje zpětně ode dne vzniku nároku na důchod, doba, po kterou podpora v nezaměstnanosti nebo podpora při rekvalifikaci nenáležela

Relevantní odlišností je také samotný fakt, že v evidenci uchazečů o zaměstnání nemůže být osoba, která je zaměstnána v základním pracovněprávním vztahu (pracovní poměr a dohoda o provedení práce), pokud výše jeho odměny či mzdy přesáhne polovinu minimální mzdy<sup>37</sup>, či je v „obdobném“ postavení.<sup>38</sup> Zde je samozřejmě vycházeno i z předpokladu, že povinnosti uchazeče o zaměstnání jsou odlišné a zprostředkování zaměstnání zde probíhá na intenzivnější bázi, když pokud by uchazeč o zaměstnání byl v základním pracovněprávním vztahu či v postavení obdobném, nemohl by plnit řádně svoje povinnosti. Nutno podotknout, že pokud má uchazeč o zaměstnání uzavřenu dohodu o provedení práce, pak nemůže být v evidenci uchazečů o

---

před dosažením věku 55 let, se do ní započítává v rozsahu nejvýše 1 roku, a nezapočítává se do ní jiná náhradní doba pojištění nebo doba pojištění, které se kryjí s dobou, po kterou je osoba vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání; za dobu, po kterou náleží podpora v nezaměstnanosti, se přitom považuje též doba, po kterou se podpora v nezaměstnanosti neposkytuje z důvodu, že osobě vedené v evidenci uchazečů o zaměstnání přísluší odstupné, odbytné nebo odchodné.

<sup>37</sup> § 2 nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění pozdějších předpisů: Základní sazba minimální mzdy pro stanovenou týdenní pracovní dobu 40 hodin činí 79,80 Kč za hodinu nebo 13 350 Kč za měsíc.

<sup>38</sup> § 25 zákona o zaměstnanosti:

(1) Uchazečem o zaměstnání může být, pokud tento zákon dále nestanoví jinak, pouze fyzická osoba, která má na území České republiky bydliště a která není

a) v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru, s výjimkami uvedenými v odstavcích 3 a 6,

b) osobou samostatně výdělečně činnou; za osobu samostatně výdělečně činnou se považuje fyzická osoba, která se pro účely důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu<sup>27</sup>) považuje za osobu samostatně výdělečně činnou,

c) společníkem nebo jednatelem společnosti s ručením omezeným nebo komanditistou komanditní společnosti nebo ředitelem obecně prospěšné společnosti anebo vedoucím organizační složky zahraniční právnické osoby vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k této společnosti pro společnost práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

(3) Zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání nebrání

a) výkon činnosti na základě pracovního nebo služebního poměru, pokud měsíční výdělek nepřesáhne polovinu minimální mzdy, nebo

b) výkon činnosti na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, pokud měsíční odměna nebo odměna připadající na 1 měsíc za období, za které přísluší, nepřesáhne polovinu minimální mzdy.

Uchazeč o zaměstnání je povinen krajské pobočce Úřadu práce výkon této činnosti bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny oznámit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti, a ve lhůtě stanovené krajskou pobočkou Úřadu práce dokládat výši měsíčního výdělku nebo odměny. V případě výkonu více činností se pro účely splnění podmínky měsíčního výdělku měsíční výdělky (odměny) sčítají.

(5) Podmínkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je, že výkon činností uvedených v odstavci 3 není překážkou pro poskytování součinnosti krajské pobočce Úřadu práce při zprostředkování vhodného zaměstnání a pro přijetí nabídky vhodného zaměstnání.

zaměstnání vůbec, jak bylo zakotveno novelou zákona o zaměstnanosti č. 206/2017 Sb.<sup>39</sup> Pokud se podíváme k důvodové zprávě k tomuto opatření, pak jeho smysl nedává v kontextu faktického dopadu příliš smysl, zejména pokud si uvědomíme, že možnost být v evidenci uchazečů o zaměstnání paralelně při existující dohodě o pracovní činnosti zůstala nedotčena.<sup>40</sup> Odůvodněnost takového opatření bychom snad mohli najít v hledání takové práce, která zakládá účast na nemocenském pojištění. *„Dle nové úpravy v § 25 odst. 3 písm. b) ZOZ již dohoda o provedení práce nadále nekolidujícím zaměstnáním není. Uzavření dohody o provedení práce je tedy nově překážkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání [...] Zaměstnanci tím mají být motivováni k tomu, aby vyhledávali pracovněprávní vztah, který účast na nemocenském pojištění zakládá, což dohoda o provedení práce ve většině případů není. Rovněž tento způsob výkonu nekolidujícího zaměstnání ve většině případů nesměřuje k vytvoření podmínek pro to, aby se uchazeči o zaměstnání trvale uplatnili na trhu práce.“<sup>41</sup>*

Počet uchazečů o zaměstnání a zájemců o zaměstnání (evidence není centrálně vedena) je zásadně odlišný, když vzájemná vazba a interakce s úřadem práce je také zcela odlišná a zásadně převažující u uchazeče o zaměstnání, kteří mají povinností vůči úřadu práce mnohem více. Nicméně i tak si můžeme položit otázku, proč není institutu zájemce o zaměstnání využíváno více, když východiska je možno hledat např. v současné ekonomické situaci,

---

<sup>39</sup> Zákon č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>40</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, bod 1, ze dne 24. 8. 2016, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 20. 4. 2019].

*„K čl. I*

*K bodu 1*

*Existence pracovněprávního vztahu založeného dohodou o provedení práce bude překážkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. V případě výkonu nekolidujícího zaměstnání nebude již umožněno uchazečům o zaměstnání vykonávat nekolidující zaměstnání na základě dohody o provedení práce. V daném případě se totiž jedná o výkon zaměstnání, které poskytuje zaměstnanci "oslabenou ochranu" např. ve vztahu k účasti na nemocenském pojištění. Rovněž tento způsob výkonu nekolidujícího zaměstnání ve většině případů nesměřuje, a to ani ze strany zaměstnavatelů, k vytvoření podmínek pro to, aby se uchazeči o zaměstnání trvale uplatnili na trhu práce.“*

<sup>41</sup> RANDLOVÁ, N., SMOLAŘ, D. *Novela zákona o zaměstnanosti a souvisejících zákonů. Práce a mzda. 2017. č. 9, s. 11.*

nedostatečné informovanosti o možnosti využití tohoto institutu a služeb s tím souvisejících, či naopak v naprosté skepsi vůči službám úřadu práce.

## 2.1 Zájemce o zaměstnání a jeho povinnosti

Zákon o zaměstnanosti definuje také přímo zájemce o zaměstnání v § 22. Je jím fyzická osoba, která má zájem o zprostředkování zaměstnání a za tím účelem požádá o zařazení do evidence zájemců o zaměstnání kteroukoliv krajskou pobočku Úřadu práce na území České republiky. Zájemci o zaměstnání zabezpečuje služby krajská pobočka úřadu práce, jak stanoví § 8 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti, podle kterého zabezpečuje zprostředkování zaměstnání a další služby v oblasti tohoto zákona.

V případě zájemce se bude jednat zejména o vyhledání vhodného místa, případně o poradenskou činnost, případně jiné skutečnosti, které mohou zájemci o zaměstnání pomoci se v uplatnění na trhu práce. Činnosti takto zabezpečované úřadem práce by se neměly zásadním způsobem lišit od činností, či služeb, které jsou poskytovány uchazečům o zaměstnání. Nicméně s ohledem na obecné vymezení a podstatu vztahu je zřejmé, že intenzivnější kooperace bude nastavena mezi uchazečem o zaměstnání a úřadem práce, což se do facto může promítnout do skutečnosti, že zájemci o zaměstnání nebudou nabízeny tak často vhodná zaměstnání, nebude zván v tak častých časových intervalech na stanovené termíny na úřad práce, nebude s ním uzavírán individuální akční plán atd. Jedním z důvodů může být samozřejmě skutečnost, že zájemce o zaměstnání sám zaměstnání má, pouze případně vyhledává potenciálně lepší nabídku.

I přes uvedené se i v případě zprostředkování zaměstnání zájemci musí jednat o zaměstnání vhodné, které bude splňovat kritéria nastavená v § 20 odst. 1 zákona o zaměstnanosti<sup>42</sup>. V případě zájemce o zaměstnání není

---

<sup>42</sup> § 20 zákona o zaměstnanosti:

(1) Fyzická osoba má právo na zprostředkování vhodného zaměstnání. Vhodným zaměstnáním, pokud tento zákon nestanoví jinak, je zaměstnání

a) které zakládá povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, 21)

b) jehož délka pracovní doby činí nejméně 80 % stanovené týdenní pracovní doby, 22)

možné zde uvažovat o tom, že by mohlo být zprostředkováno zaměstnání ve smyslu § 20 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (tedy po třech měsících vedení v evidenci), neboť tento odstavec hovoří výslovně o uchazeči o zaměstnání, nikoliv o zájemci.

Z pohledu rekvalifikace je nutné poznamenat, že i zájemce o zaměstnání na tuto má skutečně nárok, a to z důvodů předpokládaných v § 108 odst. 1 zákona o zaměstnanosti<sup>43</sup>, když ovšem nemá po dobu rekvalifikace nárok na podporu při rekvalifikaci, což je jeden z dalších rozdílů mezi oběma skupinami, ačkoliv podmínky rekvalifikace musí plnit, jako je tomu u uchazeče o zaměstnání. *„Pokud se žalobce opakovaně bez dostatečné omluvy nedostavil na rekvalifikační kurz, a v důsledku toho byl z kurzu vyloučen, lze jeho jednání hodnotit jako jiné jednání, kterým zmaří nástup do zaměstnání dle § 31 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Takové jednání může být důvodem pro vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. e) citovaného zákona.“<sup>44</sup>.*

Zákon o zaměstnanosti hovoří o tom, že zájemce o zaměstnání musí poskytovat úřadu práce součinnost a nesmí ji mařit. Obsahově se jedná o obdobu povinností, které má i uchazeč o zaměstnání, jak o nich bude následně hovořeno, pouze se v případě zájemce o zaměstnání jedná o výrazné výrazové zestručnění těchto povinností, přičemž i u zájemce o zaměstnání platí, že prokáže-li vážné důvody dle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti<sup>45</sup>, bude

---

c) které je sjednáno na dobu neurčitou, nebo na dobu určitou delší než 3 měsíce a

d) které odpovídá zdravotní způsobilosti fyzické osoby a pokud možno její kvalifikaci, schopnostem, dosavadní délce doby zaměstnání, možnosti ubytování a dopravní dosažitelnosti zaměstnání.

<sup>43</sup> § 108 zákona o zaměstnanosti:

(1) Rekvalifikací se rozumí získání nové kvalifikace a zvýšení, rozšíření nebo prohloubení dosavadní kvalifikace, včetně jejího udržování nebo obnovování. Za rekvalifikaci se považuje i získání kvalifikace pro pracovní uplatnění fyzické osoby, která dosud žádnou kvalifikaci nezískala. Při určování obsahu a rozsahu rekvalifikace se vychází z dosavadní kvalifikace, zdravotního stavu, schopností a zkušeností fyzické osoby, která má být rekvalifikována formou získání nových teoretických znalostí a praktických dovedností v rámci dalšího profesního vzdělávání.

<sup>44</sup> Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 4 Cad 50/2006.

<sup>45</sup> § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti:

c) vážnými důvody důvody spočívající v

1. nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let,

2. nezbytné osobní péči o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni

případné neposkytnutí součinnosti či maření součinnosti omluveno. „Zákon o zaměstnanosti označuje za maření součinnosti s úřadem práce situaci, kdy se uchazeč o zaměstnání bez vážných důvodů nedostaví na úřad práce ve stanoveném termínu. Výčet vážných důvodů obsažený v § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti je toliko výčtem demonstrativním, neboť jiné vážné osobní důvody jsou poměrně širokým pojmem a neomezují se jen na příklady v tomto ustanovení uvedené.“<sup>46</sup>

Mezi povinnosti zájemce o zaměstnání tak můžeme řadit i povinnost projednat nabízené zaměstnání úřadem práce, povinnost dostavovat se na stanovené termíny úřadem práce atd., to vše však s ohledem na skutečnost, že jeho postavení je vůči uchazeči o zaměstnání odlišné a i přístup úřadu práce je jiný. Z pohledu maření součinnosti se pak jedná o skutečnost uvedenou v § 31 zákona o zaměstnanosti<sup>47</sup>, když v případě takového jednání tedy nedojde k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, jak předpokládá § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti u uchazeče o zaměstnání, ale dojde pouze k ukončení evidence zájemce o zaměstnání.

---

III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost)3a), pokud s uchazečem o zaměstnání trvale žije a společně uhrazují náklady na své potřeby; tyto podmínky se nevyžadují, jde-li o osobu, která se pro účely důchodového pojištění považuje za osobu blízkou,

3. docházce dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte,

4. místě výkonu nebo povaze zaměstnání druhého manžela nebo registrovaného partnera,

5. okamžitým zrušení pracovního poměru zaměstnancem podle § 56 zákoníku práce,

6. zdravotních důvodech, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s Úřadem práce - krajskou pobočkou Úřadu práce a pobočkou Úřadu práce pro hlavní město Prahu (dále jen „krajská pobočka Úřadu práce“) při zprostředkování zaměstnání, nebo

7. jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele,

<sup>46</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 Ads 122/2007, ze dne 28. 12. 2007.

<sup>47</sup> § 31 zákona o zaměstnanosti:

Uchazeč o zaměstnání maří součinnost s krajskou pobočkou Úřadu práce, jestliže

a) je podle lékařského posudku schopen plnit povinnosti vůči krajské pobočce Úřadu práce, a přesto je neplní,

b) neprojednává doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené krajskou pobočkou Úřadu práce,

c) se nedostaví na krajskou pobočku Úřadu práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů [§ 5 písm. c)],

d) neplní povinnosti stanovené v § 21, nebo

e) jiným jednáním zmaří zprostředkování zaměstnání nebo nástup do zaměstnání.

## 2.2 Dopady porušení povinností zájemce o zaměstnání

Již výše bylo naznačeno, že zájemce o zaměstnání nemá tak obsáhlé povinnosti, jako uchazeč o zaměstnání, když de facto jedinou sankcí, která připadá pro zájemce o zaměstnání v úvahu, je ukončení jeho evidence. V případě zájemce o zaměstnání nejsou s tímto ukončením spjaty žádné další negativní dopady v podobě nemožnosti znovu zaevidování se jako zájemce. Po ukončení jeho první evidence z důvodu maření součinnosti tak může tento zájemce ihned následující den požádat znovu o další zaevidování. Z praktického dopadu se však jeví tato koncepce jako nevhodná, neboť neklade na zájemce o zaměstnání žádnou nárok, aby k evidenci, byť má „volnější charakter“, přistupovali zodpovědně, a mohou tak lehce zneužívat této „benevolentní“ právní úpravy.

Samozřejmě odlišná by byla situace v případě nedokončení rekvalifikace zájemce o zaměstnání z důvodu jeho maření součinnosti s úřadem práce a následném ukončení jeho evidence. V takovém případě je zřejmé, že by celou část úhrady poskytnuté rekvalifikačnímu zařízení úřadem práce či její část poměrnou musel vracet na základě smluvního ujednání, které je obsahem každé dohody o rekvalifikaci.<sup>48</sup>

Jakkoliv je případné ukončení evidence vázáno na neformální akt v podobě „ukončení“, je vhodné poukázat zejména na následující skutečnost. V případě uchazeče o zaměstnání je ono ukončení spjato pouze se situacemi, kdy se uchazeč o zaměstnání nedopustí žádného porušení povinnosti, a proto nemá takový akt zřejmě správně formu správního aktu individuálního ve smyslu správního rozhodnutí, resp. nemá náležitosti obsažené v § 68 a § 69 správního řádu (zejména tedy § 68 odst. 1 správního řádu<sup>49</sup>), když v případě zájemce o

---

<sup>48</sup> § 109 zákona o zaměstnanosti:

(2) Dohoda o rekvalifikaci podle odstavce 1 musí být uzavřena písemně a musí v ní být uvedeny

f) závazek uchazeče o zaměstnání nebo zájemce o zaměstnání uhradit náklady rekvalifikace, pokud bez vážných důvodů nedokončí rekvalifikaci nebo odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání odpovídajícího nově získané kvalifikaci, a druhy nákladů, které bude povinen Úřadu práce uhradit,

g) závazek uchazeče o zaměstnání nebo zájemce o zaměstnání uhradit poměrnou část nákladů rekvalifikace, pokud v průběhu rekvalifikace přestane být uchazečem o zaměstnání nebo zájemcem o zaměstnání,

<sup>49</sup> § 68 odst. 1 správního řádu:



zaměstnání je tento neformální akt používán i v případě, že dojde k porušení jeho povinností, čemuž ovšem v případě uchazeče o zaměstnání odpovídá již akt v podobě konstitutivního správního aktu. „Konstitutivní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Působí (zavazují) do budoucnosti a zásadně až od okamžiku právní moci (konstitutivní akty působí pro futuro a ex nunc).“<sup>50</sup> Tento akt působí vůči konkrétní osobě a jedná se tedy současně o akt in personam.<sup>51</sup> V neposlední řadě se jedná také o akt individuální. „Jde o individuální správní akt, který se týká (na rozdíl od právních předpisů a opatření obecné povahy) individuálně určené věci a individuálně určené osoby nebo skupiny osob. Někdy ho teorie označuje taky jako individuální vrchnostenský a jednostranný akt vydaný vykonavatelem veřejné správy na základě zákona a ve správním řízení (akt aplikace norem správního práva) nebo též individuální jednostranně zavazující pravidlo vydané jako projev administrativně-správní regulace vztahů.“<sup>52</sup>

Je zřejmé, že i v případě, kdy dojde k porušení povinností zájemce o zaměstnání a ukončení jeho evidence z důvodu maření součinnosti, bylo by vhodné uvažovat také z hlediska samotného aktu o formě rozhodnutí ve výše uvedeném smyslu. V kontextu popsaného totiž nelze spravedlivě dospět k závěru, že by pro obě skupiny měla být za stejných podmínek stanovena jiná pravidla, když ani zákon o zaměstnanosti nestanoví pro formu aktu vedoucímu k ukončení evidence zájemce o zaměstnání žádnou speciální formu a nemůže být tedy použito pravidlo *lex specialis derogat lex generali*. Jediné, co svědčí zdánlivě takovému postupu, je skutečnost, že vztah zájemce o zaměstnání a úřadu práce je skutečně na jiné úrovni než u uchazeče o zaměstnání a vzájemné konotace jsou mnohem silnější.

Na druhé straně však nedává smysl koncepce založená na tom, že se stejným způsobem bude rozhodovat o ukončení evidence zájemce v případě

---

(1) Rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.

<sup>50</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 195.

<sup>51</sup> Tamtéž, s. 196.

„Některé správní akty řeší osobní poměry adresátů, jímž jsou určeny. Ty se v teorii označují jako akty ad personam (in personam).“

<sup>52</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 356. ISBN978-80-7400-607-4

žádosti o ukončení této evidence a zároveň i z důvodu, kdy maří součinnost s úřadem práce, když toto je také v podmínkách uchazeče o zaměstnání striktně odlišováno.<sup>53</sup>

### 2.3 Uchazeč o zaměstnání

Jestliže budeme hovořit o povinnostech uchazeče o zaměstnání a porušení povinností uchazeče o zaměstnání, musí zde dojít, stejně tak jako u zájemce o zaměstnání, nejprve k zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání. K takovému aktu dojde na základě podané žádosti o zprostředkování zaměstnání<sup>54</sup>, když současně musí být splněny další zákonem o zaměstnanosti předepsané požadavky. Žádost samozřejmě může být podána jakoukoliv formou, kterou předvídá správní řád v § 37 odst. 4<sup>55</sup> a není nutné vnímat sousloví „písemné žádosti“ v tom smyslu, že podání nemůže být podáno např. prostřednictvím datové schránky, provozovatele poštovní licence, či že musí být podáno osobně. Pokud by chtěl zákon o zaměstnanosti stanovit vůči správnímu řádu speciální režim, musel by takovou úpravu explicitně zakotvit, jinak se samozřejmě uplatní speciální úprava obsažená kromě již zmíněného

---

<sup>53</sup> § 29 zákona o zaměstnanosti:

Uchazeči o zaměstnání ukončí krajská pobočka Úřadu práce vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání dnem

b) doručení písemné žádosti uchazeče o zaměstnání o ukončení vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, pokud není dán některý z důvodů pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30,

<sup>54</sup> § 26 zákona o zaměstnanosti: Zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání

(1) Fyzická osoba se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání. Požádá-li fyzická osoba o zprostředkování zaměstnání nejpozději do 3 pracovních dnů po skončení zaměstnání nebo jiných činností, které jsou uvedeny v § 25 odst. 1, nebo činností, které jsou podle § 41 odst. 3 považovány za náhradní doby zaměstnání, zařadí se do evidence uchazečů o zaměstnání ode dne následujícího po skončení zaměstnání nebo těchto činností.

(2) Žádost o zprostředkování zaměstnání obsahuje zejména identifikační údaje uchazeče o zaměstnání a souhlas s jejich zpracováním, údaje o jeho kvalifikaci, získaných pracovních zkušenostech, zájmu o určitá zaměstnání, zdravotních omezeních a údaje, které uchazeče o zaměstnání omezují v souvislosti se zprostředkováním zaměstnání.

(3) Nesplňuje-li fyzická osoba podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, vydá o tom krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí.

<sup>55</sup> § 37 správního řádu:

(4) Podání je možno učinit písemně nebo ústně do protokolu anebo v elektronické podobě. Za podmínky, že podání je do 5 dnů potvrzeno, popřípadě doplněno způsobem uvedeným ve větě první, je možno je učinit pomocí jiných technických prostředků, zejména prostřednictvím dálkopisu, telefaxu nebo veřejné datové sítě bez použití podpisu.

ustanovení správního řádu také v § 44 odst. 1 tohoto předpisu.<sup>56</sup> Zde lze poukázat např. na speciální úpravu obsaženou v zákoně o pobytu cizinců.<sup>57</sup> I pokud by však žádost neměla všechny náležitosti, bylo by na úřadu práce, aby postupoval dle § 37 odst. 3 správního řádu<sup>58</sup> a pomohl žadateli odstranit vady žádosti. Úřad práce musí proto akceptovat i žádosti podané způsoby uvedenými výše a nemůže být při splnění dalších podmínek z takového důvodu rozhodnuto o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání dle § 26 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Proto jsem i toho názoru, že žádost jako takovou lze podat i prostřednictvím zmocněného zástupce, který se prokáže plnou mocí dle

---

<sup>56</sup> § 44 správního řádu:

(1) Řízení o žádosti je zahájeno dnem, kdy žádost nebo jiný návrh, kterým se zahajuje řízení (dále jen "žádost"), došel věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

<sup>57</sup> § 47 zákona o pobytu cizinců:

(9) Lhůta uvedená v odstavcích 1 až 3 a 5 je zachována, je-li posledního dne lhůty žádost podána ministerstvu. Nestanoví-li tento zákon, že žádost je cizinec povinen podat osobně, je lhůta uvedená v odstavcích 1 až 3 a 5 též zachována, je-li posledního dne lhůty podána poštovní zásilka adresovaná ministerstvu, která obsahuje žádost, držitelé poštovní licence nebo zvláštní poštovní licence nebo osobě, která má obdobné postavení v jiném státě. Pripadá-li konec stanovené lhůty na poslední den platnosti víza k pobytu nad 90 dnů nebo povolení k dlouhodobému pobytu a je-li tímto dnem sobota, neděle nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší předcházející pracovní den. Tento odstavec se na žádosti uvedené v odstavci 6 použije obdobně.

§ 44 o pobytu cizinců:

(1) Cizinec, který podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na zastupitelském úřadu, a bylo mu uděleno vízum podle § 30 odst. 4, je povinen za účelem vydání průkazu o povolení k pobytu se do 3 pracovních dnů ode dne vstupu na území osobně dostavit na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, a to včetně pořízení biometrických údajů cizince a jeho podpisu, který je určen k jeho dalšímu digitálnímu zpracování; podpis se nepořídí, pokud cizinci v jeho provedení brání těžko překonatelná překážka. Cizinec, který podal žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu na území ministerstvu a splňuje podmínky pro vydání povolení k dlouhodobému pobytu, je povinen se na výzvu osobně dostavit ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, a to včetně pořízení biometrických údajů cizince a jeho podpisu, který je určen k jeho dalšímu digitálnímu zpracování; podpis se nepořídí, pokud cizinci v jeho provedení brání těžko překonatelná překážka.

§ 117e zákona o pobytu cizinců:

(4) Cizinec uvedený v odstavcích 1 až 3 je povinen se pro účely vydání nového průkazu o povolení k pobytu na výzvu osobně dostavit na ministerstvo ke zpracování údajů nezbytných pro vydání průkazu o povolení k pobytu, a to včetně pořízení biometrických údajů cizince a jeho podpisu, který je určen k jeho dalšímu digitálnímu zpracování; podpis se nepořídí, pokud cizinci v jeho provedení brání těžko překonatelná překážka. Cizinec je povinen ve lhůtě stanovené ministerstvem, nejpozději však do 60 dnů ode dne pořízení biometrických údajů, dostavit se na ministerstvo k převzetí průkazu o povolení k pobytu.

<sup>58</sup> § 37 správního řádu:

(3) Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

§ 33 správního řádu<sup>59</sup>, nebo plnou mocí udělenou podle zvláštních právních předpisů (viz závěr poradního sboru ministra vnitra pro správní řád č. 113 ze dne 10. 4. 2012 věnovaný použití generální plné moci advokátem ve správním řízení<sup>60</sup>).

Zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání je dále vázáno na splnění několika druhů podmínek, přičemž jsou uvedeny skutečnosti, které zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání brání. *„Podle § 26 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zařadí úřad práce žadatele, který splňuje zákonné podmínky, do evidence uchazečů o zaměstnání dnem podání žádosti o zprostředkování zaměstnání. Jestliže žadatel nesplňuje zákonné podmínky, je úřad práce povinen vydat rozhodnutí o jeho nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání v souladu s § 26 odst. 3 téhož zákona, přičemž se aplikuje správní řád (§ 142 zákona č. 435/2004 Sb.). Zákon o zaměstnanosti pouze speciálně upravuje osvědčovací povinnost uchazeče o zaměstnání. [...] Podle odstavce 3 tohoto ustanovení nelze-li skutečnosti rozhodné pro zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a jejich změny osvědčit jinak, může úřad práce připustit jejich osvědčení čestným prohlášením. Nejvyšší správní soud současně zdůrazňuje, že pro posouzení souladu zápisu žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání se zákonem je rozhodující, aby žadatel od samého*

---

<sup>59</sup> § 33 správního řádu:

Zastoupení na základě plné moci

(1) Účastník si může zvolit zmocněnce. Zmocnění k zastoupení se prokazuje písemnou plnou mocí. Plnou moc lze udělit i ústně do protokolu. V téže věci může mít účastník současně pouze jednoho zmocněnce.

(2) Zmocnění může být uděleno

a) k určitému úkonu, skupině úkonů nebo pro určitou část řízení,

b) pro celé řízení,

c) pro neurčitý počet řízení s určitým předmětem, která budou zahájena v určené době nebo bez omezení v budoucnu; podpis na plné moci musí být v tomto případě vždy úředně ověřen a plná moc musí být do zahájení řízení uložena u věcně příslušného správního orgánu, popřípadě udělena do protokolu, nebo

d) v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.

<sup>60</sup> „Generální plná moc advokáta může být použita v řízení podle správního řádu“ [...] „Použití generální plné moci je možné připustit na základě § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, ale pouze v případě generální plné moci advokáta. U obecného zmocněnce ze zákona nevyplývá rozsah jeho zastoupení, takže není splněna podmínka ustanovení v § 33 odst. 2 písm. d) správního řádu, který požaduje jiný rozsah zmocnění na základě zvláštního zákona. Na rozdíl od generální plné moci advokáta, u které rozsah zastoupení vychází ze zákona o advokacii, nelze generální plnou moc obecného zmocněnce považovat za zmocnění udělené v jiném rozsahu na základě zvláštního zákona.“ Dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zaveryporadniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

*počátku splňoval zákonné podmínky. Správní orgán tedy při zjišťování skutkového stavu postupuje tak, aby při zařazení žadatele do evidence uchazečů o zaměstnání neměl důvodné pochybnosti o tom, že je dána některá z vyjmenovaných skutečností bránících jeho zařazení do evidence.*<sup>61</sup>

V obecné rovině, neboť samotné podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání nejsou *prima facie* podstatou této práce, jsou základní podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání obsaženy v § 25 zákona o zaměstnanosti a jsou svojí podstatou rozděleny do několika hmotněprávních skupin. Všechny tyto objektivní podmínky, posuzované nezávisle na vůli být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání, musí být splněny kumulativně, aby žadatel mohl být do této evidence zařazen. Není-li tomu tak, bude následně vydáno rozhodnutí o nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání (viz výše). K problematice rozdělení podmínek pro zařazení fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání se vyjádřil i Nejvyšší správní soud: „Zákon o zaměstnanosti váže nárok na zařazení do této evidence na splnění několika skupin hmotněprávních podmínek. První skupinou jsou podmínky upravené v ustanovení § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, které ve své podstatě představují negativní vymezení pojmu „uchazeč o zaměstnání“ z pohledu inkompatibility statusu „uchazeče o zaměstnání“ s určitými veřejnými funkcemi, formami výdělečné činnosti či soustavné přípravy na budoucí povolání. Druhou skupinou negativních podmínek, které musí fyzická osoba pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání splňovat, jsou podmínky uvedené v ustanovení § 25 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Tyto podmínky jsou spojeny s trváním určité překážky, která by bránila osobě ve výkonu práce. Mezi tyto překážky náleží podle § 25 odst. 2 písm. a) dočasná pracovní neschopnost fyzické osoby. Třetí skupinou podmínek jsou pak podmínky uvedené v § 25 odst. 6 zákona o zaměstnanosti, které mají administrativní charakter (tj. poskytnutí identifikačních údajů a poskytnutí nebo neodvolání souhlasu se zpracováním osobních údajů). Všechny tyto podmínky jsou stanoveny kogentním způsobem a nepřipouštějí proto volnější výklad v tom smyslu, že by splnění některé z nich nebylo nutno v odůvodněných případech

---

<sup>61</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2013, sp. zn. 3 Ads 97/2012.

požadovat.<sup>62</sup> Samozřejmě je v návaznosti na vývoj zákona o zaměstnanosti včetně § 25 nyní již rozsah objektivních podmínek bránících v zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání ještě širší (odst. 1, 2, 7 a 8), nicméně stále platí skutečnost, že musí být splněny všechny kumulativně, resp. při zjištění, že některá z těchto podmínek pro zařazení splněna není, nemůže k zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání vůbec dojít.

Z hlediska naznačených skupin pouze uvedme, že první skupina je představována odstavci 1, kde jsou vyjmenovány činnosti bránící zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání<sup>63</sup>, když u písm. c), d), e), f), o) musí být

---

<sup>62</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 4 Ads 42/2008.

<sup>63</sup> § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti

(1) Uchazečem o zaměstnání může být, pokud tento zákon dále nestanoví jinak, pouze fyzická osoba, která má na území České republiky bydliště a která není

a) v pracovněprávním vztahu nebo ve služebním poměru, s výjimkami uvedenými v odstavcích 3 a 6,

b) osobou samostatně výdělečně činnou; za osobu samostatně výdělečně činnou se považuje fyzická osoba, která se pro účely důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu<sup>27</sup> považuje za osobu samostatně výdělečně činnou,

c) společníkem nebo jednatelem společnosti s ručením omezeným nebo komanditistou komanditní společnosti nebo ředitelem obecně prospěšné společnosti anebo vedoucím organizační složky zahraniční právnické osoby vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k této společnosti pro společnost práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

d) členem představenstva nebo správní rady nebo statutárním ředitelem akciové společnosti vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k této společnosti pro společnost práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

e) členem dozorčí rady obchodní společnosti vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k této společnosti pro společnost práci, za kterou je touto společností odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

f) členem družstva vykonávajícím mimo pracovněprávní vztah k družstvu pro družstvo práci, za kterou je družstvem odměňován a jeho měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

g) soudcem,

h) poslancem nebo senátorem Parlamentu nebo poslancem Evropského parlamentu,

i) členem zastupitelstva územního samosprávného celku, jestliže jsou mu vypláceny odměny jako členům zastupitelstev územních samosprávných celků, kteří tyto funkce vykonávají jako uvolnění členové,

j) prezidentem republiky,

k) členem vlády,

l) prezidentem, viceprezidentem nebo členem Nejvyššího kontrolního úřadu,

m) Veřejným ochráncem práv nebo zástupcem Veřejného ochránce práv,

n) členem Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, členem Rady Ústavu pro studium totalitních režimů, členem Rady Energetického regulačního úřadu, členem Rady Českého

činnost fakticky vykonávána. „Ústavní soud je přesvědčen a je třeba dodat, že to přiznává i Nejvyšší správní soud (viz bod 9), což Ústavní soud oceňuje, že v době rozhodování Nejvyšší správní soud nedostal povinnosti své rozhodnutí řádně odůvodnit a vypořádat se s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Zejména se nevypořádal s klíčovou námitkou stěžovatele (což výslovně přiznává ve svém vyjádření k ústavní stížnosti), že v rozhodné době již funkci likvidátora vykonávat nemohl, neboť mu dříve zanikla, a to u všech tří obchodních společností, jak dokládá výše citovanými (třemi, nikoliv dvěmi) usneseními rejstříkového soudu. Právní závěr Nejvyššího správního soudu o naplnění podmínek ust. § 25 odst. 1 písm. p) zákona o zaměstnanosti stěžovatelem z důvodu výkonu funkce likvidátora (patrně) u obchodní společnosti ARTFIN, spol. s r.o. v likvidaci, je tak v extrémním nesouladu s provedenými důkazy a z nich učiněnými skutkovými zjištěními, zejména se závěry plynoucími z výše citovaných usnesení rejstříkového soudu. Postup Nejvyššího správního soudu tak Ústavní soud hodnotí jako výkon ústavně zakázané libovůle a tedy rozporný s čl. 2 odst. 2 Listiny s následkem porušení základního práva stěžovatele na spravedlivý proces.“<sup>64</sup> Dále pak u činností uvedených v písm. a), c) d), e), f) musí současně dojít k přesáhnutí poloviny minimální mzdy (viz § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti), aby byla taková činnost překážkou bránící v zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.

Druhá skupina je obsažena v § 25 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, když v zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání brání skutečnosti

---

telekomunikačního úřadu, členem Národní rozpočtové rady, finančním arbitrem nebo zástupcem finančního arbitra,

o) nuceným správcem nebo správcem podle zvláštního právního předpisu<sup>28</sup>), prokuristou nebo likvidátorem podle zvláštního právního předpisu, a to v době, kdy tuto činnost vykonává,

p) osobou pečující o dítě nebo osobou, která je vedena v evidenci osob, které mohou vykonávat pěstounskou péči na přechodnou dobu, je-li těmto osobám vyplácena odměna pěstouna podle § 47j odst. 1 písm. c) a d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí,

q) výdělečně činná v cizině,

r) fyzickou osobou soustavně se připravující na budoucí povolání, s výjimkou uvedenou v odstavci 4, nebo

s) fyzickou osobou pověřenou obchodním vedením, která tuto činnost vykonává za odměnu mimo pracovněprávní vztah a její měsíční nebo průměrná měsíční odměna spolu s případným výdělkem (odměnou) podle odstavce 3 přesáhne polovinu minimální mzdy,

t) předsedou nebo místopředsedou Rady Národního akreditačního úřadu pro vysoké školství.

<sup>64</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09.

představované dočasnou pracovní neschopností, výkonem trestu odnětí svobody, výkonem ochranného opatření zabezpečovací detence, pobíráním peněžité pomoci v mateřství v době před porodem a 6 týdnů po porodu, nebo invaliditou ve třetím stupni, s výjimkou fyzické osoby, která je invalidní ve třetím stupni a je schopna výdělečné činnosti za zcela mimořádných podmínek. Z daného výčtu je patrné, že i tyto situace z podstaty věci brání v zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a fakticky brání naplnění smyslu podstaty zprostředkování zaměstnání (vazba, výkon trestu, dočasná pracovní neschopnost – ta však po zařazení do evidence představuje vážný důvod pro nespolupráci s úřadem práce). *„V posuzované věci Nejvyšší správní soud shledal jako nesporné, že stěžovatelka se dostavila na úřad práce dne 21. 7. 2006, tedy ještě v době, kdy podle potvrzení o zaměstnání ze dne 18. 8. 2006 trvala její pracovní neschopnost. V předloženém tiskopisu „Žádost o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání“ stěžovatelka pouze potvrdila, že tři dny před podáním žádosti byla v pracovní neschopnosti. Oddíl „O“ bod 15 téhož tiskopisu, který obsahoval čestné prohlášení o tom, že stěžovatelka k datu podání žádosti není v pracovní neschopnosti, však stěžovatelka stvrdila svým podpisem na formuláři. Její prohlášení se tak neztotožňovalo se skutečností a stěžovatelka uvedla do tiskopisu nepravdivý údaj o své pracovní schopnosti, které opětovně nabyla až datem 24. 7. 2006. V souladu s citovanými ustanoveními zákona o zaměstnanosti tak stěžovatelka skutečně nemohla být ke dni 21. 7. 2006 zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání. Jelikož zákon o zaměstnanosti neumožňuje datum zápisu do evidence uchazečů o zaměstnání jakkoliv odložit či posunout, nemohl úřad práce postupovat jinak, než vydat v souladu s ustanovením § 26 odst. 3 zákona o zaměstnanosti rozhodnutí o nezařazení stěžovatelky do evidence uchazečů o zaměstnání.“<sup>65</sup>* Zde bude pro posouzení zásadní okamžik uznání dočasné pracovní neschopnosti (viz STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Evidence uchazečů o zaměstnání a dočasná pracovní neschopnost*. Práce a mzda. 2017, č. 6, s. 44 a násl.<sup>66</sup>).

---

<sup>65</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 4 Ads 42/2008.

<sup>66</sup> „Nejsložitější situací je možnost, kdy je podána žádost o zprostředkování zaměstnání v okamžiku, kdy ještě nebyla dočasná pracovní neschopnost deklarována, avšak uchazeč se následně po podání žádosti dostaví ke svému praktickému lékaři, který konstatuje na základě jeho zdravotního stavu, že uchazeč o zaměstnání je dočasně práce neschopný, ale příslušný doklad je vystaven pouze v časovém vymezení na určitý den, tedy je zde faktickou otázkou, zda



Nejjednodušší skupinu z hlediska posouzení možnosti zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání představuje podmínka spočívající v poskytnutí identifikačních údajů uchazeče o zaměstnání a souhlasu s jejich zpracováním<sup>67</sup>, když tyto údaje o fyzických osobách a právnických osobách lze dle § 17 odst. 1 zákona o zaměstnanosti získávat, zpracovávat a sdělovat jen pro určité účely vymezené instituty obsaženými v zákoně o zaměstnanost. „*Obdobné platí i ohledně § 17 odst. 1 ZamZ, který mj. v obecné rovině v tomto směru omezuje získávání, zpracování a sdělování údajů (informací) o zaměstnavatelích jen na účely zprostředkování zaměstnání, [...] a statistické účely. Pokud totiž je/bylo dle důvodové zprávy k ZamZ cílem ustanovením § 17 zpřesnění úpravu o aspekty (principy) ochrany osobních údajů, zejména zpřesnit princip spočívající v ochraně osoby před tím, aby její osobní údaje nemohly být zneužity a sloužily pouze k účelu, ke kterému byly získány, pak je třeba podotknout, že OchOsÚ na zpracování údajů (informací) o právnických osobách vůbec nedopadá; stejné v kontextu nálezu Ústavního soudu č. 299/2004 Sb. platí v zásadě i o fyzických osobách podnikajících.*“<sup>68</sup>

Poslední skupinu pro nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání představují situace spjaté se skončením posledního zaměstnání žadatele před podáním žádosti o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání uvedené v § 25 odst. 8 zákona o zaměstnanosti<sup>69</sup>. Tato úprava, která bude relevantní pouze

---

*lékař deklaroval, že uchazeč o zaměstnání byl dočasně práce neschopný od počátku tohoto dne, či zda tomu tak bylo na základě příslušného posouzení následujícího po podání žádosti o zprostředkování zaměstnání. Pro účely faktického řešení je nutné se přiklonit k závěru, že v době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebyla zřejmě naplněna negativní podmínka zakotvená v ust. § 25 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti a stav dočasné pracovní neschopnosti nastal až ex post po podání žádosti, tedy podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání byly při naplnění podmínek dalších splněny.“*

<sup>67</sup> § 25 odst. 7 zákona o zaměstnanosti:

(7) Překážkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je neposkytnutí identifikačních údajů a neposkytnutí nebo zrušení souhlasu se zpracováním osobních údajů (§ 17 odst. 2).

<sup>68</sup> PICHRT, J. a kol. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 231.

<sup>69</sup> § 25 odst. 8 zákona o zaměstnanosti:

(8) Překážkou pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání je, pokud

a) fyzická osoba bez vážného důvodu ukončí sama nebo na základě dohody se zaměstnavatelem vhodné zaměstnání (§ 20) zprostředkované krajskou pobočkou Úřadu práce, nebo

b) zaměstnavatel s fyzickou osobou ukončí vhodné zaměstnání (§ 20) zprostředkované krajskou pobočkou Úřadu práce z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jí vykonávané práci zvláště hrubým způsobem.

v případě skončení základního pracovněprávního vztahu zprostředkovaného úřadem práce, tedy vhodného zaměstnání, je však velice problematická a de facto zasahuje do možnosti svobodného výběru ukončení zaměstnání. Pokud bychom se zaměřili na obě části předmětného ustanovení, jejich zásadní rozdílem skutečnost, z jaké strany je základní pracovněprávní vztah ukončován – zda ze strany zaměstnance či zaměstnavatele. V případě zaměstnance a potenciálního (a bývalého) uchazeče o zaměstnání nemůže tento ukončit základní pracovněprávní vztah dohodou či výpovědí bez vážného důvodu<sup>70</sup>. Onen dovětek „bez vážného důvodu“, jakkoliv s ním zákon o zaměstnanosti často operuje, nemá v případě skončení základního pracovněprávního vztahu ze strany zaměstnance žádné opodstatnění. To tím spíše, že je rozsah vážných důvodů je velice široký a ze své povahy demonstrativní (srovnej výše rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, sp. zn. 4 Ads 122/2007) a naopak recentní judikatura Nejvyššího správního soudu dospívá ke stále rozšiřující aplikaci vážných důvodů, která jednoznačně neodpovídá dikci zákona a ani jeho úpravě, když popírá svoje vlastní předchozí rozsudky. *„Tato obecná teze dopadá i na projednávaný případ. Není zajisté sporu o tom, že stěžovatel pochybil, pokud si nesprávně zaznamenal datum domluvené schůzky. Zároveň je však zřejmé, že se aktivně snažil svoje pochybení napravit, že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání (od 27. 7. 2015 do 17. 10. 2016) si svoje povinnosti plnil a že jeho pochybení nenese žádné znaky účelového vyhýbání se zákonem stanoveným povinnostem. Ve shodě s názorem stěžovatele i se svojí předchozí judikaturou má i Nejvyšší správní soud za to, že při posuzování otázky, zda v daném případě skutečně došlo k naplnění dispozice § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je třeba vzít v úvahu jak zcela minimální míru porušení povinností ze strany stěžovatele, tak i jeho dosavadní chování a další výše popsané okolnosti případu a teprve po jejich vyhodnocení lze učinit závěr, zda jednáním stěžovatele došlo k maření součinnosti s Úřadem práce či nikoliv [...]*

---

V případech podle písmene a) nebo b) může být fyzická osoba zařazena na základě nové písemné žádosti do evidence uchazečů o zaměstnání po uplynutí 6 měsíců ode dne sjednaného jako den nástupu do zaměstnání, zprostředkovaného krajskou pobočkou Úřadu práce.

<sup>70</sup> Viz poznámka pod čarou č. 45.

*S ohledem na skutkové okolnosti případu a výše uvedené úvahy má tak Nejvyšší správní soud za to, že v projednávané věci nedosáhlo porušení povinností ze strany žalobce, spočívající v nedostavení se na příslušnou pobočku Úřadu práce ve sjednaném termínu, takové intenzity, aby bylo možno hovořit o maření součinnosti s Úřadem práce. Nedostatek intenzity porušení povinností pak Nejvyšší správní soud považuje za jiný důvod hodný zvláštního zřetele ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti.<sup>71</sup>*

Ve svém důsledku pak svobodná vůle směřující ke skončení např. pracovního poměru zprostředkovaného úřadem práce je následně překážkou pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, když mnohdy si lze samozřejmě představit skutečnosti zcela reálné, které zaměstnance k takovému rozhodnutí vedly. To vše může být ještě umocněno tím, že se může jednat o skončení pracovního poměru ve zkušební době, kde ani zákoník práce pro žádnou ze stran nepředpokládá uvedení důvodu vedoucího ke skončení, či se na skončení pracovního poměru mohly obě strany dohodnout. To fakticky vede k uměle vytvářeným důvodům pro skončení pracovního poměru a v těchto dokumentech uváděným – ať se jedná o skončení zaměstnance ve zkušební době, o skončení pracovního poměru dohodou, či výpovědi zaměstnance (když pro takové skončení pracovního poměru není zákoníkem práce předepsán žádný důvod), ačkoliv smyslem takového účelového jednání je ryze obrana proti nežádoucí a nelogické právní úpravě jakoby navozující dále dojem, že zprostředkované zaměstnání má větší kvalitu, než zaměstnání jiné. Přitom samozřejmě mohou existovat i jiné relevantní důvody pro skončení pracovního poměru, aniž by mohly být považovány za vážné ve smyslu zákona o zaměstnanosti, jako je např. nabídka vhodnější či lukrativnějšího místa pro zaměstnance, nevyhovující jednání zaměstnavatele atd. Úprava tak nutí obě strany ke kamuflování reálně nastalých situací.

Pokud jde o skončení pracovního poměru uchazeče o zaměstnání ze strany zaměstnavatele z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem, pak ani zde nejsem toho názoru, že by takové skončení mělo mít zde předpokládané dopady, a to ani s tím odůvodněním, že měl uchazeč o

---

<sup>71</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 3 Ads 349/2017.

zaměstnání vystupovat tak, aby s ním takto pracovní poměr ukončen nebyl. Zde jen dodejme, že zvlášť hrubý způsob se bude dotýkat jednak skončení pracovního poměru okamžitým zrušením dle § 55 odst. 1 písm. a) zákoníku práce, který onu intenzitu zvlášť závažného porušení předpokládá, jednak skončení dle § 52 písm. g) zákoníku práce<sup>72</sup>, kde bude nutné odlišit vzhledem k jeho dikci, kdy bude aplikován, resp. kdy bude informace o skončení pracovního poměru výpovědí ze strany zaměstnavatele podstatná pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. *„Je tedy zjevné, že fyzická osoba nemůže být zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání pouze v případě, že výpověď, kterou zaměstnavatel zaměstnanci dle ust. § 52 písm. g) zákoníku práce dá, bude z důvodů, pro které by s ním mohl okamžitě zrušit pracovní poměr, protože pouze a jedině to jsou důvody spočívající v porušení povinností vyplývajících z právních předpisů, vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci, zvlášť hrubým způsobem. V ostatních případech výpovědí dle ust. § 52 písm. g) zákoníku práce není porušení povinností zaměstnance dostatečné k tomu, aby mohlo mít vliv na jeho zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání.“*<sup>73</sup> Úskalím předmětné úpravy je pak i reakce na případné zrušení takto skončeného pracovního poměru soudem (skončení je prohlášeno za neplatné), protože to již vzhledem k časovému odstupu nepředstavuje pro fyzickou osobu řešení situace, a to ani v podobě zpětného zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, což jistě možné je, ve které se ocitla daleko dříve.

Kladem právní úpravy v oblasti zařazování do evidence uchazečů o zaměstnání je možnost, aby do evidence uchazečů o zaměstnání mohla být zařazena i fyzická osoba, která se současně připravuje na budoucí povolání a ve dvou letech před podáním žádosti o zprostředkování zaměstnání získala zaměstnáním či jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění alespoň

---

<sup>72</sup> § 52 písm. g) zákoníku práce:

g) jsou-li u zaměstnance dány důvody, pro které by s ním zaměstnavatel mohl okamžitě zrušit pracovní poměr, nebo pro závažné porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci; pro soustavné méně závažné porušování povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci je možné dát zaměstnanci výpověď, jestliže byl v době posledních 6 měsíců v souvislosti s porušením povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci písemně upozorněn na možnost výpovědi,

<sup>73</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Vliv způsobu a důvodu skončení pracovního poměru na evidenci uchazečů o zaměstnání*. Práce a mzda, 2015, č. 3, s. 38.

v délce 12 měsíců. Problematika této úpravy spočívá samozřejmě v samotné podstatě studia, kterým lze snadno argumentovat jako vážným důvodem pro neplnění povinností uchazeče o zaměstnání (nedostavení se na stanovený termín na úřad práce z důvodu účasti na semináři), či jistě takové sdělení u výběrového pohovoru nebude motivovat zaměstnavatele k přijetí takového uchazeče o zaměstnání do pracovního poměru, který je v rozsahu 40 hodin týdně, neboť studium pak může jistě s řádným výkonem pracovních povinností kolidovat. *„U druhé z naznačených alternativ je nutné se současně zabývat otázkou, kdy může soustavná příprava na budoucí povolání představovat jiný vážný důvod, který brání uchazeči o zaměstnání plnit svoje povinnosti v rámci evidence uchazečů o zaměstnání. Jinými slovy, zda může situace, kdy při zliberalizování podmínek může být student za určitých okolností veden v evidenci uchazečů o zaměstnání, může mít toto jeho studium vliv na plnění povinností uchazeče o zaměstnání a zejména na zprostředkování zaměstnání.*

*Jak vyplývá z výše uvedeného ust. 25 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, samotná příprava na budoucí povolání není při splnění určitých podmínek překážkou pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Je možné připustit, že zprostředkování zaměstnání pro fyzickou osobu, která se soustavně připravuje na budoucí povolání, může být do značné míry ovlivněno skutečným úmyslem takové fyzické osoby práci získat, když studium, jedná-li se o studium v denním programu, může v individuálních případech představovat vážný důvod např. pro odmítnutí nabídnutého vhodného zaměstnání, pro dostavení se na stanovený termín na úřad práce apod. [...]*

*K danému je možné ještě připojit, že samozřejmě lze připustit, aby fyzická osoba soustavně se připravující na povolání současně plnila všechny povinnosti uchazeče o zaměstnání, avšak je otázkou, jak by reálně mohla být po zprostředkování vhodného zaměstnání schopna v případě přijetí do takového zaměstnání řádně plnit povinnosti vyplývající z pracovního poměru, neboť pokud by např. měla pracovat 40 hodin týdně, je těžko představitelné, že by se reálně mohla soustavně připravovat na budoucí povolání, když např. v případě veřejných vysokých škol taková příprava představuje týdenní absolvování jistého množství seminářů, případně přednášek (zde si lze snad takovou situaci představit jen v případě individuálního studijního plánu). Na*

*druhé straně si lze představit situaci, kdy vhodné zaměstnání, které bylo uchazeči zprostředkováno úřadem práce, po krátkém čase ukončí, např. ve zkušební době s uvedením důvodu, že není možné z jeho strany skloubit pracovní poměr a soustavnou přípravu na budoucí povolání, protože reálně není možné dostát v takovém případě všem povinnostem studenta.“<sup>74</sup>*

### **2.3.1 Oprávnění uchazeče o zaměstnání pramenící z evidence**

Povinnostem uchazečů o zaměstnání odpovídají částečně také jejich oprávnění vůči úřadu práce. V některých případech pak oprávněním určité skupiny náleží i konkrétní povinnost uchazeče o zaměstnání. Jestliže tedy dojde k zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence, jako základnímu kroku, náleží mu níže popsaná oprávnění.

Jedno ze základních práv uchazeče o zaměstnání spočívá ve zprostředkování zaměstnání v rámci forem zprostředkování zaměstnání, které může úřad práce nabízet (tedy mimo přidělení fyzické osoby k uživateli). Má tedy právo na vyhledávání vhodného zaměstnání, poradenskou činnost, informační činnost a další činnosti, které úřad práce v rámci zprostředkování zaměstnání nabízí. Jestliže jsou u uchazeče o zaměstnání dány příslušná kritéria (např. věk, péče o dítě, zdravotní stav), má nárok na zvýšenou péči při zprostředkování zaměstnání. Tímto je vyjádřen jeden z principů Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 168 o podpoře zaměstnanosti a ochraně proti nezaměstnanosti. Tato úmluva identifikuje potenciální skupiny, u kterých mohou existovat na trhu práce určité problémy a zakotvuje proto možnou zvýšenou péči. Rozšíření skupin o další rizikové kategorie (dlouhodobě nezaměstnaní, lidé ve věku nad 50 let, absolventi škol atd.) je možné dle zvážení úřadu práce.

Pro větší určitost můžeme vyjít ze znění § 33 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 31. 12. 2011<sup>75</sup>, které bylo novelou zákona

---

<sup>74</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Význam soustavné přípravy na budoucí povolání v určitých oblastech zákona o zaměstnanosti*. Práce a mzda, 2016, č. 4, s. 45.

<sup>75</sup> § 33 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

o zaměstnanosti č. 367/2011 Sb. zrušeno. Z důvodové zprávy k bodu 18 této novely, prostřednictvím kterého k inkriminované změně došlo, plyne, že jedná se o nedostatečné odůvodnění: „*Dosavadní, byť demonstrativní výčet uchazečů o zaměstnání, kterým je věnována při zprostředkování zaměstnání zvýšená péče, určitým způsobem omezuje činnost krajské pobočky Úřadu práce při spolupráci s těmito uchazeči. Praxe ukázala, že je třeba při zprostředkování zaměstnání více individuálně posuzovat potřeby a možnosti uchazečů o zaměstnání pro jejich umístění na trhu práce. Zvýšenou péči lze zabezpečit i prostřednictvím individuálního akčního plánu.*“<sup>76</sup> Zvýšená péče je současně jednou z podmínek, aby mohl být ze strany zaměstnavatele uplatňován vůči úřadu práce příspěvek na zapracování na základě uzavřené dohody, jestliže zaměstnává uchazeče o zaměstnání, kterému je tato péče věnována.<sup>77</sup> Zmíněný individuální akční plán, čerpající z informací získaných o uchazeči o zaměstnání, je nástrojem uzavíraným s každým uchazečem o zaměstnání po pěti měsících jeho evidence, když požádat o jeho uzavření může uchazeč o zaměstnání kdykoliv, avšak uchazeči o zaměstnání z něj vyplývají i jisté povinnosti (součinnost při aktualizaci atd.).

Uchazeč o zaměstnání, resp. i osoba bez tohoto statusu, má právo na pracovní rehabilitaci, pokud o ni požádá. Musí se jednat o osobu se zdravotním

---

(1) Při zprostředkování zaměstnání se věnuje zvýšená péče uchazečům o zaměstnání, kteří ji pro svůj zdravotní stav, věk, péči o dítě nebo z jiných vážných důvodů potřebují. Jsou to zejména

- a) fyzické osoby se zdravotním postižením (§ 67),
- b) fyzické osoby do 20 let věku,
- c) těhotné ženy, kojící ženy a matky do devátého měsíce po porodu,
- d) fyzické osoby pečující o dítě do 15 let věku,
- e) fyzické osoby starší 50 let věku,
- f) fyzické osoby, které jsou vedeny v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 5 měsíců,
- g) fyzické osoby, které potřebují zvláštní pomoc; těmito osobami se rozumí zejména fyzické osoby, které se přechodně ocitly v mimořádně obtížných poměrech nebo které v nich žijí, fyzické osoby společensky nepřizpůsobené, fyzické osoby po ukončení výkonu trestu odnětí svobody nebo po propuštění z výkonu ochranného opatření zabezpečovací detence a fyzické osoby ze sociokulturně znevýhodněného prostředí.

<sup>76</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 367/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, bod 18., ze dne 18. 5. 2011, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 30. 4. 2019].

<sup>77</sup> § 116 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

(1) Příspěvek na zapracování může Úřad práce poskytnout zaměstnavateli na základě s ním uzavřené dohody, pokud zaměstnavatel přijímá do pracovního poměru uchazeče o zaměstnání, kterému krajská pobočka Úřadu práce věnuje zvýšenou péči (§ 33).

postižením<sup>78</sup>, a když náklady hradí úřad práce. Rámci tohoto opatření má docházet k znovu začlenění fyzických osob na trh práce, čímž se zvýší jejich šance na získání či udržení pracovního místa.

Významným oprávněním uchazeče o zaměstnání je nárok na podporu v nezaměstnanosti při splnění zákonem stanovených podmínek. Jedná se o promítnutí práva zakotveného Listinou základních práv a svobod, a to čl. 26 odst. 3<sup>79</sup>. Z jeho obsahu pak lze dovodit, že se jedná o povinnost státu, který musí zajistit fyzickým osobám, které se ocitly v určitém postavení, hmotné zabezpečení za podmínek stanovených zákonem, v daném případě zákona o zaměstnanosti. *„Prvotní představu o obsahu tohoto práva nám dává zákonná úprava, která realizuje toto právo především podporou v nezaměstnanosti a podporou při rekvalifikaci podle § 39 a násl. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Nárok na podporu v nezaměstnanosti má uchazeč o zaměstnání, který splňuje podmínku předchozího zaměstnání a požádal o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti; podpora je mu vyplácena v podpůrné době, která v závislosti na věku uchazeče trvá 5 až 11 měsíců. Poté může čerpat ještě podporu při rekvalifikaci. Kdo nesplňuje podmínky nároku na tuto podporu, je odkázán na pomoc v hmotné nouzi podle čl. 30 odst. 2 Listiny. Právo podle druhé věty čl. 26 odst. 3 Listiny mají jen ti, kteří "bez své viny" nemohou získávat prostředky pro své životní potřeby prací (a zároveň nejsou nezpůsobilí k práci, srov. čl. 30 odst. 1 Listiny a contrario). Jedná se tedy o práce schopné uchazeče o zaměstnání, kteří usilují zaměstnání si najít a*

---

<sup>78</sup> § 67 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti:

(1) Fyzickým osobám se zdravotním postižením (dále jen „osoby se zdravotním postižením“) se poskytuje zvýšená ochrana na trhu práce.

(2) Osobami se zdravotním postižením jsou fyzické osoby, které jsou orgánem sociálního zabezpečení uznány

a) invalidními ve třetím stupni (dále jen „osoba s těžším zdravotním postižením“),

b) invalidními v prvním nebo druhém stupni, nebo

c) zdravotně znevýhodněnými (dále jen „osoba zdravotně znevýhodněná“).

<sup>79</sup> Čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod:

(3) Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.



*nezavinili ztrátu předchozího zaměstnání. [...] O tom, co je "přiměřené" hmotné zajištění, rozhoduje do značné míry zákonodárce.*<sup>80</sup>

Podpora v nezaměstnanosti by měla náležet jen fyzickým osobám, které nejen pracovat chtějí, ale fakticky i mohou, což vyplývá např. mimo jiné i z posuzování náhradní doby pro účely vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti, kdy se do této doby nezapočítávala doba dočasné pracovní neschopnosti, protože se reálně vycházelo z premisy (byť nyní již tato doba mezi doby náhradní patří), že v tomto období reálně práce nemůže být vykonávána. Uvedeným se zabýval i Nejvyšší správní soud<sup>81</sup>, který odkázal na názor Ústavního soudu uvedený v Nálezu ze dne 12. 5. 2015, Pl. ÚS 55/2013. Ústavní soud se v něm dotkl problematiky dlouhodobé pracovní neschopnosti v souvislosti s podporou v nezaměstnanosti: „[...] „*samotná podpora v nezaměstnanosti je konstruována proto, aby dočasně zmírňovala dopad ztráty zaměstnání na finanční situaci těch osob, které získávaly prostředky pro své životní potřeby prací, nikoliv těch, které toho nebyly dlouhodobě schopny (např. proto, že byly dlouhodobě nemocní).*“ Nejvyšší správní soud poznamenal, že Ústavní soud se zabýval v Nálezu i otázkou diskriminace: „[p]odpora v nezaměstnanosti podle čl. 26 odst. 3 Listiny musí být garantována pouze u osob, které právě ztratily příjem z výdělečné činnosti, jelikož nemohly získat přiměřené zaměstnání, tj. u těch, kdož mají možnost pracovat a jsou ochotní pracovat, zatímco u těch, kteří byli dlouhodobě nemocní, se naproti tomu v zásadě vychází z absence této možnosti, a proto se postupuje podle jiných pravidel a jejich situace se pak řeší v rámci jiného druhu sociálních dávek. To lze vztahovat i na situaci, kdy určité osoby znovu nabudou schopnosti pracovat, ovšem v důsledku dlouhodobé nemoci nesplní již zákonem stanovené podmínky (resp. určitou dobu účasti na důchodovém pojištění v rámci rozhodného období), jelikož jejich pracovní neschopnost trvala déle než jeden rok.“ (viz odst. 84. nálezu).“<sup>82</sup>

Jako poslední oprávnění, jakkoliv se spíše bude jednat spíše o princip poplatný celému vrchnostenskému chování státní správy, můžeme uvést

---

<sup>80</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012, s. 586.

<sup>81</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, sp. zn. 8 Ads 62/2016.

<sup>82</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/2013.

oprávnění uchazeče o zaměstnání na takové jednání, které vyvěrá z § 4 odst. 1 správního řádu, podle kterého je veřejná správa služba veřejnosti.<sup>83</sup> K této zásadě se vyjádřil i Nejvyšší správní soud, vycházející ze svého dřívějšího rozsudku<sup>84</sup>, který konstatoval: „*Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za vhodné připomenout, že správní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti. Ve vztazích podle zákona o zaměstnanosti to platí dvojnásob - správní orgány by se zde měly snažit nezaměstnanému co nejvíce pomoci v jeho situaci na trhu práce. Institut vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání by měl být používán pouze v případech, kdy jsou nade vše pochybnost splněny podmínky, jež zákon o zaměstnanosti pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání stanoví. Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání totiž představuje velký zásah do sociální sféry takto vyřazeného uchazeče (úřad práce totiž vyřazenému uchazeči již nadále neposkytuje péči podle zákona o zaměstnanosti - nezprostředkovává pomoc při hledání zaměstnání, vyřazený uchazeč se nemůže účastnit rekvalifikace organizované úřadem práce, nemůže mu být vyplácena podpora v nezaměstnanosti ani případná podpora v rekvalifikaci).*“<sup>85</sup>

### 2.3.2 Úřad práce a porušení povinností uchazeče o zaměstnání

Pro vymezení jednotlivých porušení uchazečů o zaměstnání je možné nejdříve vymezit pomyslné oblasti, ve kterých pak jednotlivá porušení najdou své promítnutí. S ohledem na účel a podstatu evidence (zjednodušeně řečeno tedy zprostředkování vhodného zaměstnání), i posláním úřadu práce, je pak oproti tomu rozsah povinností uchazeče o zaměstnání širší, což odráží mimo jiné i skutečnost, že v rámci celého procesu a určitých benefitů ze strany státu musí uchazeč o zaměstnání přistupovat k celému procesu zodpovědně, když toto je umocněno dobrovolností a vše vychází z vůle fyzické osoby stát se

---

<sup>83</sup> § 4 správního řádu:

(1) Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně.

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 4 Ads 20/2008.

<sup>85</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, sp. zn. 7 Ads 268/2015.

uchazečem o zaměstnání. Plnění povinností má tedy pro uchazeče o zaměstnání zásadní vliv, protože v případě jejich porušení není dáno na vůli úřadu práce v rámci správního uvážení, jak má dále postupovat, a musí přistoupit k vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence. Dikce zákona o zaměstnanosti nekonstruuje konání úřadu práce jako možnost (může vyřadit), ale jako povinnost (vyřadí), když o všech povinnostech je uchazeč o zaměstnání řádně vždy poučen, a to často opakovaně (při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, v průběhu evidence).<sup>86</sup> Povinnost úřadu práce poučit uchazeče o zaměstnání o jeho povinnosti vyplývá z § 19 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Stejný princip platí i v případě, pokud nedojde k včasnému nahlášení skutečností rozhodných. *„Znění § 30 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ukládá úřadu práce povinnost bez dalšího vyřadit uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání, jakmile nastane některá z vyjmenovaných skutečností bránících jeho zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Úřad práce tedy nemá žádný prostor pro vlastní úvahu, zda skutečnost bránící zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání spočívá v natolik závažném pochybení uchazeče o zaměstnání, že odůvodňuje jeho vyřazení z této evidence.“*<sup>87</sup> Jako základní oblasti povinností můžeme s určitou mírou relativity vyplývající z variability pramenů z možných interakcí identifikovat následující.

Základní povinností, která je ovšem velice často porušována a je nejčastěji důvodem k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, je povinnost dostavit se na úřad práce ve stanoveném termínu. Jeho podstata je naprosto jednoduchá, neboť vychází z toho, že v rámci stanovených jednání dochází faktickému zprostředkování zaměstnání, jakkoliv o tom v některých případech nesvědčí udávané počty zprostředkování s jednotlivým uchazečem v rámci jednoho roku na jednoho zprostředkovatele a ne na každém stanoveném termínu se jedná o zprostředkovatelskou činnost, ale může se jednat např. o vrácení obdržené a projednané doporučenky uchazečem o zaměstnání.

---

<sup>86</sup><https://formulare.mpsv.cz/okprace/cs/form/print.jsp?FN=PUchZ170801890&CMD=PrintEmpty&SSID=PEfGRBml18OxkiLfh.vPnCN.W8dxIXPa>

<sup>87</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2011, sp. zn. 4 Ads 29/2011.

Jako další povinnost lze identifikovat projednání zprostředkovaného vhodného zaměstnání ve lhůtě stanovené úřadem práce, když právě projednání v takovém termínu může mít zásadní význam pro skutečnost, zda bude zprostředkované místo stále volné resp. dosažitelné pro uchazeče o zaměstnání. Současně dochází k akceptaci takto stanoveného termínu uchazečem o zaměstnání, který, pokud se jedná o zaměstnání vhodné dle § 20 zákona o zaměstnanosti, musí termínu uposlechnout, jestliže mu v jednání nebrání vážné důvody dle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

S touto povinností souvisí také povinnost nastoupit do vhodného zaměstnání zprostředkovaného úřadem práce. Jestliže tedy dojde v rámci jednání uchazeče o zaměstnání a potenciálního zaměstnavatele k jeho přijetí, je současně také již dohodnut začátek výkonu práce. V takovém případě má uchazeč o zaměstnání opět povinnost do takového zaměstnání nastoupit, ačkoliv mohou existovat jisté mezní situace, kdy si lze představit nenastoupení do takto zprostředkovaného zaměstnání. Standardním případem je např. situace, kdy si uchazeč o zaměstnání najde v mezidobí od pohovoru a skutečným nástupem vlastní aktivitou jiné zaměstnání, kterému dá přednost, protože lépe odpovídá jeho aktuální představě. Vždy však bude záviset v takovém případě na individuálním posouzení dané situace. Obecně platí, že není vynutitelnou povinností uchazeče o zaměstnání do zprostředkovaného zaměstnání nastoupit, ale pokud tak neučiní, aniž proto měl vážný důvod, musí počítat se zákonem presumovanou sankcí.

K další povinnosti náleží osobní či písemné oznámení, a to nejpozději do 8 kalendářních dnů, změny, která se týká skutečnosti rozhodné pro zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, úřadu práce. Tyto jsou představovány skutečnostmi, které byly popsány výše a vyplývají zejména z § 25 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti a byly také osvědčeny v žádosti o zprostředkování zaměstnání. Tato oznamovací povinnost se vztahuje také na oznámení důvodů, pro které se uchazeč o zaměstnání nedostavil na stanovený termín, a pro případ, kdy změnil bydliště, jestliže tato změna nastala v průběhu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

K oznamovací povinnosti lze přiřadit i povinnost uchazeče o zaměstnání oznámit úřadu práce výkon tzv. nekolidujícího zaměstnání (k pojmu „nekolidující zaměstnání viz STÁDNÍK, J., KIELER, P. Nekolidující zaměstnání. Práce a mzda. 2015, č. 11, s. 34<sup>88</sup>). Oznámení se musí učinit bez ohledu na výši měsíční mzdy či odměny, a to buď při podání žádosti o prostředkování zaměstnání, nebo nejpozději v den nástupu k takovému zaměstnání. Pokud mu úřad práce určí lhůtu k dokládání výdělku, pak tak musí uchazeč o zaměstnání učinit. Účelem tohoto doložení je možnost posouzení, zda se stále jedná ještě o zaměstnání nebránící v zařazení či vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

*„Pokud jde o první kasační námitku, ani tu neshledal Nejvyšší správní soud důvodnou. Obě dohody o provedení práce jsou skutečně formálně velmi podobné, tato skutečnost však sama o sobě neprokazuje vůbec nic. Dohoda o provedení práce je poměrně jednoduchou smlouvou a je běžné a nijak nezávadné, že jeden zaměstnavatel pro své zaměstnance používá zavedený či osvědčený vzor, anebo formulář [...] Podstatný je samozřejmě obsah obou dohod, přitom stěžovatelka zamlčuje (nebo přinejmenším dostatečně nezdůrazňuje), že kromě navýšení z maximálních 150 na 300 hodin ročně se obě dohody liší ujednáním o termínu pro splnění závazku zaměstnance: podle dohody o provedení práce 2011, uzavřené 20. prosince 2010, měl být úkol zaměstnancem splněn „maximálně do 31. 12. 2011“, přičemž dohoda „vstupuje v platnost 1. 1. 2011“, podle dohody o provedení práce 2012, uzavřené 20. prosince 2011, měl být úkol zaměstnancem splněn „maximálně do 31. 12. 2012“ s tím, že dohoda „vstupuje v platnost 1. 1. 2012“. Dohoda o provedení práce, na rozdíl od dohody o pracovní činnosti či pracovní smlouvy, svou povahou slouží k ujednáním o provedení prací malého rozsahu, časově a věcně ohraničeného konkrétního pracovního úkolu. Obě dohody přitom takové časové ohraničení sjednané práce obsahovaly. Úřad práce, jemuž byla předložena dohoda o provedení práce 2011, tak logicky musel předpokládat, že jde o*

---

<sup>88</sup> „Za nekolidující zaměstnání tedy zákon o zaměstnanosti považuje pouze činnosti vykonávané ve služebním poměru nebo v některém ze základních pracovněprávních vztahů, když příjem z této činnosti nesmí přesáhnout polovinu minimální mzdy. Pro praxi je důležité si uvědomit, že v nařízení vlády č. 567/2006 Sb. je minimální mzda zakotvena jako mzda hrubá, čili i pro posuzování charakteru vykonávaného zaměstnání je třeba porovnávat mzdu nebo odměnu uchazeče o zaměstnání v její hrubé formě, nikoli již „očištěnou“ o daň z příjmů či o pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti a pojistné na všeobecné zdravotní pojištění.“

dohodu termínovanou nejpozději do konce roku 2011. Nadto, i kdyby šlo o pouhou změnu dodatkem k původní dohodě, nebyl by ani tak vyloučen závěr o povinnosti stěžovatelky takovou změnu úřadu práce notifikovat ve smyslu § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, neboť by stěžovatelka nastoupila k výkonu pracovní činnosti po termínu, který dříve úřadu práce označila jako konečný. Účelem oznamovací povinnosti je totiž zajistit povědomí úřadu práce o výkonu tzv. nekolidujících zaměstnání, aby mohl soustavně ověřovat splnění podmínek pro zařazení v evidenci uchazečů o zaměstnání; proto je také uchazeč o zaměstnání povinen úřadu práce pravidelně dokladovat též výši výdělku dosaženého v nekolidujícím zaměstnání. [14] V daném případě však krajský soud na základě předložených důkazů aproboval názor žalovaného, že šlo o uzavření nové dohody o provedení práce, a tento závěr se vzhledem k výše uvedenému jeví i Nejvyššímu správnímu soudu jako racionální a podložený provedenými důkazy. Stěžovatelka tak byla povinna podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti úřadu práce oznámit výkon práce podle dohody o provedení práce 2012 nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti, tj. v den vstupu dohody o provedení práce 2012 v platnost.<sup>89</sup> V praxi je častým omylem uchazečů o zaměstnání, že se domnívají, že polovina minimální mzdy se počítá z jejich čistého příjmu.

Pokud má být s uchazečem o zaměstnání uzavřen individuální akční plán, má uchazeč o zaměstnání povinnost k součinnosti při jeho vypracování či aktualizaci, případně vyhodnocování, aby byla přijata příslušná opatření a došlo tak k naplnění účelu vedení v evidenci. Jistě se však nelze ztotožnit s takovým opatřením, kdy má uchazeč o zaměstnání povinnost projednat např. v následujících 14 dnech 8 volných pracovních míst, která si sám vyhledá, neboť tím je de facto nahrazována činnost, kterou má vykonávat úřad práce. „Dne 21. 11. 2012 byl pro žalobkyni vypracován individuální akční plán, v němž žalobkyně stvrdila svým podpisem, že bude sledovat aktuální nabídky úřadu práce na nástěnkách, vývěskách a na internetu, bude se pravidelně dostavovat na úřad práce v předem stanovených termínech návštěv a bude dokládat každou návštěvu nejméně dvěma až třemi aktivitami individuálního akčního plánu. Žalobkyně se pravidelně na úřadu práce účastnila jednání ve

---

<sup>89</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, sp. zn. 6 Ads 223/2014.

*stanovených termínech, při nichž dokládala své aktivity dle individuálního akčního plánu, a průběh jednání byl písemně zachycován v záznamech.*<sup>90</sup>

Povinnost nastoupit na dohodnutou rekvalifikaci, myšleno tedy na rekvalifikaci, se kterou uchazeč o zaměstnání souhlasil, je povinností zcela odpovídající tomu, aby došlo ke zlepšení uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce, když opět je nutné brát v potaz, zda existují pro případné odmítnutí vážné důvody.

Poslední skupina povinností uchazeče o zaměstnání se vztahuje ke zdravotnímu stavu uchazeče o zaměstnání a jeho způsobilosti vykonávat určité zprostředkované zaměstnání. Jestliže si úřad práce vyžádá vydání posudku ke zdravotnímu (v určitých případech psychologickému) stavu uchazeče o zaměstnání a jeho zdravotní způsobilosti (např. za účelem možnosti plnění povinností uchazeče o zaměstnání, vhodného zaměstnání, rekvalifikace), má tento povinnost se takovému vyšetření podrobit<sup>91</sup>, přičemž následně je z takového posudku (který konstatuje, že uchazeč o zaměstnání je schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání) úřadem práce vycházeno při zprostředkování zaměstnání. Současně má uchazeč o zaměstnání povinnost informace o svých zdravotních omezeních pro zprostředkování zaměstnání sdělit a doložit úřadu práce, což ovšem překračuje možnosti (kromě povinnosti sdělit, zda se jedná o osobu se zdravotním postižením) a znalosti naprosté většiny uchazečů o zaměstnání, kteří nemohou racionálně posoudit, zda to které zdravotní omezení může případně ovlivnit jeho schopnost vykonávat v budoucnu zprostředkované vhodné zaměstnání, což je ještě umocněno

---

<sup>90</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, sp. zn. 7 Ads 268/2015.

<sup>91</sup> § 21 odst. 2 zákona o zaměstnanosti:

(2) Fyzická osoba uvedená v odstavci 1 je za účelem posouzení svého zdravotního stavu a vydání lékařského posudku povinna se na žádost krajské pobočky Úřadu práce podrobit vyšetření

a) u smluvního poskytovatele zdravotních služeb určeného krajskou pobočkou Úřadu práce<sup>23</sup>), pokud

1. žádá o zabezpečení pracovní rehabilitace nebo poskytnutí příspěvku na vytvoření chráněného pracovního místa (§ 75), nebo

2. uvádí zdravotní důvody, které jí brání v plnění povinností uchazeče o zaměstnání, nebo v nástupu na rekvalifikaci,

3. je lékařský posudek podmínkou pro zařazení uchazeče o zaměstnání do příslušného rekvalifikačního kurzu,

flexibilitou vhodného zprostředkovaného zaměstnání a subjektivním posouzením, které se však v čase může měnit.

### 2.3.3 Porušení povinností a konec evidence

Než se budeme věnovat konci evidence v důsledku porušení povinnosti uchazečem o zaměstnání, tedy vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, které lze de facto rozlišit na dvě skupiny, je nutné se věnovat z důvodu objektivního rozboru i způsobu ukončení evidence, ke kterému nedochází vyřazením z evidence uchazečů o zaměstnání, ale v návaznosti na objektivní skutečnosti či včasné jednání uchazeče o zaměstnání ukončením evidence neformálním způsobem. Rozdílem zde je, že v případě takového ukončení může fyzická osoba požádat o zprostředkování zaměstnání následující den.

Důvody ukončení evidence, kterých je celkově osm, jsou uvedeny v § 29 zákona o zaměstnanosti, přičemž v návaznosti na jejich četnost výskytu budou popsány jen některé z nich.

Z hlediska výskytu je nejčastěji využíváno ukončení evidence z důvodu, kdy jsou ze strany uchazeče o zaměstnání včas oznámeny skutečnosti rozhodné (vyjma dvou – první nebrání vedení a druhá je úřadu práce známa z úřední činnosti) pro vedení v evidenci<sup>92</sup>, jak byly výše zmiňovány, protože představují zákonnou překážku pro další setrvání v evidenci. Oznámení musí být prokazatelné, čili v úvahu kromě podání předpokládaného výše citovaným § 37 správního řádu, připadá i prosté emailové podání doručené na oficiální emailovou adresu úřadu práce či doručení podání právním zástupcem. Z hlediska času je podstatné, aby taková skutečnost byla oznámena do 8 kalendářních dnů od jejího vzniku, což lze dovodit i z dikce § 27 odst. 2 věty první.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> § 29 písm. a) zákona o zaměstnanosti:

a) kdy nastala některá ze skutečností bránících zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, které jsou uvedeny v § 25, s výjimkou skutečností uvedených v § 25 odst. 2 písm. a) a c), a to na základě osobního nebo písemného oznámení uchazeče o zaměstnání,

<sup>93</sup> § 27 zákona o zaměstnanosti:

(2) Skutečnosti rozhodné pro zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání osvědčuje uchazeč o zaměstnání krajské pobočce Úřadu práce; změny těchto skutečností je



Druhý způsob, kdy dojde k ukončení evidence uchazeče o zaměstnání, je podání písemné žádosti o ukončení vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání<sup>94</sup>, přičemž k ukončení dojde vždy ke dni doručení takové žádosti úřadu práce (nikoliv zpětně – předběhl by např. důvod pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, či do budoucna – zde by pak uchazeč o zaměstnání nemusel plnit jeho povinnosti do data ukončení). Zde je současně stanovena podmínka, že neexistuje důvod pro vyřazení uchazeče z evidence dle § 30 zákona o zaměstnanosti, aby nemohla např. ze strany uchazeče o zaměstnání dojít k účelovému podání žádosti při vědomí toho, že porušil některou ze svých povinností. Na druhé straně by měl být okamžik nemožnosti postaven např. na doručení oznámení o zahájení správního řízení ve věci maření součinnosti, aby nemohl úřad práce pouze spekulovat o takovém důvodu. Praktický bude takový postup zejména v situaci, kdy bude uchazeči o zaměstnání známa skutečnost, že má např. na dva měsíce odcestovat a nebude schopen v té době poskytovat úřadu práce součinnost, když úřad práce nemůže rezignovat na svoji základní činnost a nesnažit se uchazeči o zaměstnání zprostředkovat vhodné zaměstnání. *„Téměř čtyřměsíční nepřítomnost stěžovatele v důsledku jeho pobytu v zahraničí tedy očividně mařila uvedené pravidelné setkávání mezi pracovníky úřadu a uchazečem o zaměstnání a jeho konečný účel spočívající ve zprostředkování zaměstnání, což stěžovatel měl a mohl vědět z dosavadního průběhu jednání s úřadem práce. Ačkoliv lze jistě ocenit stěžovatelovu snahu o zdokonalení se v cizím jazyku, nelze ji klást nad zákonný požadavek součinnosti s úřadem práce. Stále se totiž jednalo o soukromou iniciativu stěžovatele, při jejímž dojednání dostatečně nereflektoval požadavky na něj kladené zákonem o zaměstnanosti, hodlal-li využít služeb v podobě zprostředkování zaměstnání, popř. čerpat peněžitou podporu v nezaměstnanosti.“*<sup>95</sup>

---

uchazeč o zaměstnání povinen osobně nebo písemně oznámit nejpozději do 8 kalendářních dnů.

<sup>94</sup> § 29 písm. b) zákona o zaměstnanosti:

b) doručení písemné žádosti uchazeče o zaměstnání o ukončení vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, pokud není dán některý z důvodů pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30,

<sup>95</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 6 Ads 109/2016.

Další důvody pro ukončení evidence jsou již z hlediska jejich významu co do četnosti nevýznamné.<sup>96</sup> Nicméně alespoň okrajově dodejme, že důvody uvedené v § 29 písm. f) a g) zákona o zaměstnanosti jsou navázány na ztrátu způsobilosti být účastníkem právních vztahů dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti<sup>97</sup>, když zde tedy dochází k propojením na způsobilost mít v pracovněprávních vztazích práva a povinnosti, jak vyplývá z § 34 občanského zákoníku.<sup>98</sup>

Nicméně k omezení této způsobilosti nedochází, protože tato způsobilost je spjata s dosažením 15 let věku a ukončením školní docházky. Fakticky tak může dojít k omezení způsobilosti k právním úkonům, avšak v těchto případech je soudem určen opatrovník, který v určitých oblastech jedná za fyzickou osobu, nicméně to neznamená, že tato osoba nemůže být uchazečem o zaměstnání, jakkoliv bude spolupráce s takovou fyzickou osobou těžší. Proto je v této oblasti právní úprava obsoletní, resp. jí chybí ratio.

Z pohledu vazby, jako důvodu pro ukončení evidence, nelze než poukázat na smysl vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, který tak nemůže být naplněn. Je-li někdo ve vazbě dva měsíce, i tak nemůže k naplnění onoho účelu dojít, a proto jsem toho názoru, že tato doba (myšleno 6 měsíců) by měla být výrazně zkrácena.

---

<sup>96</sup> § 29 písm. c) – g) zákona o zaměstnanosti:

c) nástupu výkonu trestu odnětí svobody, nástupu výkonu ochranného opatření zabezpečovací detence,

d) následujícím po dni úmrtí uchazeče o zaměstnání nebo dnem následujícím po prohlášení uchazeče o zaměstnání za mrtvého,

e) následujícím po uplynutí 6 měsíců ode dne vzetí uchazeče o zaměstnání do vazby,

f) zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, pokud krajská pobočka Úřadu práce dodatečně zjistila, že uchazeč o zaměstnání nebyl způsobilý být účastníkem právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. b),

g) pozbytí způsobilosti uchazeče o zaměstnání být účastníkem právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. b), nebo

h) zrušení platnosti modré karty nebo uplynutí doby její platnosti.

<sup>97</sup> § 3 zákona o zaměstnanosti: Účastníci právních vztahů

(1) Účastníky právních vztahů podle tohoto zákona jsou

b) fyzické osoby, které mají způsobilost být zaměstnancem; fyzickými osobami jsou státní občané České republiky a za stejných podmínek cizinci, kteří splňují podmínky pro zaměstnávání stanovené tímto zákonem,

<sup>98</sup> § 34 občanského zákoníku:

Závislá práce nezletilých mladších než patnáct let nebo nezletilých, kteří neukončili povinnou školní docházku, je zakázána. Tito nezletilí mohou vykonávat jen uměleckou, kulturní, reklamní nebo sportovní činnost za podmínek stanovených jiným právním předpisem.

I přesto, že se jedná o ukončení evidence, která nemá zdánlivě pro uchazeče o zaměstnání žádné dopady, lze jednoznačně poukázat na skutečnost, že i v těchto případech by mělo být postupováno standardně procesem upraveným ve správním řádu, tedy by měl být vydán formální správní akt, resp. pro odlišný postup chybí v zákoně o zaměstnanosti opora. A to také s přihlédnutím k tomu, že ukončením evidence ztrácí uchazeč o zaměstnání řadu oprávnění.

Jestliže se u ukončení evidence nerozhoduje procesem upraveným ve správním řádu, pak jinak je tomu v případech vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, které se dělí na vyřazení, kdy následně taková fyzická osoba nebude znovu zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání dříve než po 3 resp. po 6 měsících ode dne, kdy byla vyřazena.<sup>99</sup> V těchto případech se uplatní i speciální úprava ohledně nákladů řízení a odkladného účinku, jak vyplývá z § 142<sup>100</sup> („*Jinými slovy je v tomto ustanovení správního řádu obsažena zásada subsidiarity správního řádu, kde správní řád je předpisem obecným a úprava, která reguluje řízení a je obsažena v zvláštních předpisech, je úpravou speciální. ZoZ však v naprosté většině správních řízení zvláštní úpravu neobsahuje. Pokud ano, má tato úprava přednost před použitím správního řádu.*“<sup>101</sup>). Podle § 143 zákona o zaměstnanosti pak odvolání proti rozhodnutím v tomto ustanovení uvedených nemá odkladný účinek, tedy ačkoliv rozhodnutí po podání odvolání není ještě pravomocné, účinky rozhodnutí úřadu práce zůstávají neměnné. „*Odejmutí odkladného účinku odvolání je ZoZ stanoveno pouze u těch rozhodnutí, která podmiňují nároky fyzických osob v*

---

<sup>99</sup> § 30 odst. 4 zákona o zaměstnanosti:

(4) Uchazeč o zaměstnání, který byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání z některého z důvodů uvedených

a) v odstavci 1 písm. a), b) a d), může být na základě nové písemné žádosti do evidence uchazečů o zaměstnání znovu zařazen nejdříve po uplynutí doby 3 měsíců ode dne vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, pokud tento zákon nestanoví jinak,

b) v odstavci 1 písm. e) a v odstavci 2, může být na základě nové písemné žádosti do evidence uchazečů o zaměstnání znovu zařazen nejdříve po uplynutí doby 6 měsíců ode dne vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

<sup>100</sup> § 142 zákona o zaměstnanosti:

Na správní řízení vedená podle části druhé tohoto zákona se nevztahuje § 79 odst. 5 správního řádu, s výjimkou správních řízení o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, zahájených podle § 63 odst. 2 písm. a) až e).

<sup>101</sup> STEINICHOVÁ, L. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 251. ISBN 978-80-7357-501-4

*oblasti sociální, která souvisí s legálností pobytu cizince na území ČR nebo s povoláním činnosti dítěte.*<sup>102</sup>

### **2.3.3.1 Vyřazení z evidence s možností opětovného zařazení po 3 měsících**

Jak již bylo naznačeno výše, v případě, pokud je naplněna podmínka či důvod pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, úřad práce tak učinit musí. Tak zní i dikce návětí § 30 zákona o zaměstnanosti<sup>103</sup>, kdy jazykovým výkladem zřejmě k jinému závěru dospět nelze, avšak vždy je nutné zohlednit i jiné metody výkladu, např. výklad teleologický (viz HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 377<sup>104</sup>) a následně na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu dospět v rámci individuálního posouzení skutkového stavu k závěru o vyřazení z evidence či nikoliv. Toto pravidlo platí i v případě vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání s malou sankcí, kdy hovoříme o malé sankci spočívající v možnost opětovného zařazení po 3 měsících ode dne, kdy nastala skutečnost odůvodňující takové vyřazení, nikoliv od okamžiku např. právní moci takového rozhodnutí.

Skupina důvodů vedoucích k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání s malou sankcí vyplývá z uvedeného § 30 odst. 4 zákona o zaměstnanosti a je představována pouze třemi důvody.

Nejširší zastoupení co do četnosti bude představována porušením povinnosti oznámit úřadu práce rozhodné skutečnosti pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, jak byly popsány výše [vyjma skutečností

---

<sup>102</sup> STEINICHOVÁ, L. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 253.

<sup>103</sup> § 30 odst. 1 zákona o zaměstnanosti

(1) Uchazeče o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím vyřadí, jestliže [...]

<sup>104</sup> „Přeloženo, jde o výklad účelový. Ratio legis je v případě účelového výkladu chápáno volněji než u výkladu historického. Znamená to, že se tážeme nejen po účelu právní úpravy ve vztahu k původnímu úmyslu zákonodárce, ale i po tom, k čemu právní úprava slouží v dnešních podmínkách, k čemu tady vůbec dnes je. Ptáme se po jejím smyslu v době, kdy řešíme konkrétní případ na základě právní úpravy v textu předpisu obsaženém. Neznamená ovšem libovůli ve výkladu, je použitelný jen tehdy, když interpret v rámci své možnosti má značný prostor pro uvážení, umožněný pramenem práva (právním textem). Tento prostor, který mu nabízejí např. tzv. neurčité právní pojmy, využije tvůrčím způsobem.“

uvedených v § 25 odst. 2 písm. a) – c) zákona o zaměstnanosti], když zde musí k jejich oznámení dojít do 8 kalendářních dnů od jejich vzniku.

Z pohledu oznámení je pro splnění oznamovací povinnosti podstatné, aby se tak stalo prokazatelně, což koresponduje primárně s formou písemnou, osobní či jiným způsobem, který však bude moci uchazeč o zaměstnání prokázat. Teoreticky lze tak hovořit i telefonickém oznámení (s rizikem jeho nezaznamenání) či prostou elektronickou poštou, neboť na úkony v rámci evidence nejsou kladeny tak přísné nároky jako na správní řízení vedené následně v případě nesplnění oznamovací povinnosti. Většina skutečností rozhodných, které se mají hlásit je vázána na polovinu minimální mzdy a faktický výkon činnosti. Polovina minimální mzdy je exaktní veličina a nečiní v praxi problémy ji určit, nicméně v případě výkonu činnosti je situace odlišná, protože faktický výkon činnosti (u likvidátora či nuceného správce) může zůstat do poslední chvíle skryt. *„Nejvyšší správní soud je s přihlédnutím k výše uvedené systematice ustanovení § 25 odst. 1 zákona o zaměstnání přesvědčen, že zákonodárce mínil v ustanovení § 25 odst. 1 písm. p) cit. zákona od sebe odlišit situace kdy fyzická osoba je likvidátorem, resp. nuceným správcem a činnost likvidátora (nuceného správce) vykonává (a lze tudíž i očekávat, že za tuto činnost pobírá odměnu), od situace, kdy fyzická osoba sice likvidátorem, resp. nuceným správcem v právním smyslu slova je, avšak činnost likvidátora (nuceného správce) fakticky nevykonává. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že ustanovení § 25 odst. 1 písm. p) zákona o zaměstnanosti je ve vztahu k likvidátorovi třeba vykládat tak, že uchazečem o zaměstnání může být, pokud tento zákon dále nestanoví jinak, pouze fyzická osoba, která není likvidátorem vykonávajícím činnost likvidátora. Jinak řečeno, pokud fyzická osoba je likvidátorem, avšak činnost likvidátora nevykonává, pak tato fyzická osoba může být uchazečem o zaměstnání a jejímu zápisu do evidence uchazečů o zaměstnání nic nebrání. [...]“<sup>105</sup>*

Kromě uvedeného problematického posuzování se však jedná velice často o neoznámení právě „kolidujícího zaměstnání“, kde je tedy odměna vyšší než polovina minimální mzdy. *„Navíc omezení měsíční odměny za výkon činnosti na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti*

<sup>105</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, sp. zn. 4 Ads 99/2009.

*na částku odpovídající nejvýše polovině minimální mzdy, jímž ustanovení § 25 odst. 3 písm. b) zákona o zaměstnanosti podmiňuje vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, není možné považovat za diskriminační vůči uchazečům o zaměstnání, kteří se snaží zvýšit příjem svojí vlastní prací. Výkon takového pracovněprávního vztahu totiž nemůže sloužit jako hlavní zdroj příjmů uchazeče o zaměstnání, neboť tím je pouze hlavní zaměstnání, které uchazeč ztratil a z tohoto důvodu je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání se všemi právy, která mu z tohoto postavení přísluší. Maximální hranice možného výdělku je tak stanovena proto, aby se zamezilo nežádoucím spekulacím a zneužívání práv vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti. V existenci této nejvyšší hranice výdělku tedy nelze spatřovat porušení žádného obecného principu obsaženého v předpisech vyšší právní síly, než je zákon o zaměstnanosti. [...] Součet těchto výdělků za duben 2009 (§ 25 odst. 3 věta třetí zákona o zaměstnanosti) tedy činil 4 700 Kč a přesáhl polovinu minimální mzdy, která činila 4 000 Kč. S ohledem na uvedené právní úvahy tedy v posuzovaném případě nastala skutečnost bránící v další evidenci uchazečů o zaměstnání, kvůli níž musela být stěžovatelka z této evidence vyřazena. Krajský soud tak nepochybil, když dospěl k závěru o správnosti tohoto postupu.“<sup>106</sup>*

Jestliže má dojít k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání dle § 30 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti dopadajícího na neoznámení skutečností rozhodných, musí dojít ke kumulativnímu naplnění tří podmínek, jež jsou představovány existujícími skutečnostmi rozhodnou, k jejímu neoznámení do 8 kalendářních dnů ve smyslu § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a taková skutečnost nastala po zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání (je postačující, pokud tato skutečnost trvala jakýkoliv okamžik). Jestliže by tato skutečnost existovala v okamžiku zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a nebyla řádně oznámena, dopadá na takový případ jiné ustanovení zákona o zaměstnanosti a k vyřazení dojde práce k okamžiku zařazení do evidence (viz níže).

Druhým důvodem pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání s malou sankcí je důvod spočívající v neoznámení dalších skutečností rozhodných pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání právě při

---

<sup>106</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2012, sp. zn. 4 Ads 29/2011.

podání žádosti či neoznámení povinnosti vyplývající z § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti (neoznámení nekolidujícího zaměstnání, když současně musí ve lhůtách určených úřadem práce dokládat výdělky z takovéto činnosti). Ke splnění této oznamovací povinnosti musí dojít ihned při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, u prve uvedených je zachována lhůta 8 kalendářních dní pro splnění v prokazatelné formě, u obou neoznámení může dojít k omluvě prostřednictvím vážných důvodů, jak o nich bude pojednáno níže. *„Skutečnost, že stěžovatelka výkon nekolidujícího zaměstnání sama oznámila, že výše přivýdělku byla nízká, podle názoru Nejvyššího správního soudu stěžovatelku neomlouvá a nezprošťuje ji odpovědnosti za její protiprávní jednání, zvláště když své oznámení učinila více než po půl roce od vlastního zahájení výkonu nekolidujícího zaměstnání, když dle poučení mohla příslušné oznámení učinit i prostřednictvím elektronické komunikace, a to v době mezi uzavřením dohody a vlastním výkonem nekolidujícího zaměstnání, a když od zahájení výkonu nekolidujícího zaměstnání byla na 5 schůzkách na úřadu práce, během nichž žádné informace v tomto směru stěžovatelka neuvedla.*

*Dovolává-li se stěžovatelka konkrétně svého nepříznivého zdravotního stavu v podobě posttraumatické stresové poruchy, Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že podle Lékařského posudku ze dne 31. 3. 2011, zpracovaného MUDr. P. H., byla stěžovatelka koncem března 2011 již v takové fázi psychiatrické rehabilitace, která ji dovozovala psychické i fyzické aktivity střední náročnosti. Za takto doloženého zdravotního stavu stěžovatelky v inkriminované době Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že stěžovatelka byla schopna i aktivity lehké náročnosti v podobě napsání emailu obsahujícího zprávu o tom, že hodlá nastoupit do nekolidujícího zaměstnání s krátkou a základní informací o zaměstnavateli a charakteru práce s případným dotazem, zda Úřad práce takovéto oznámení považuje za dostatečné, případně zda nevyžaduje kopii uzavřené dohody. Sepsání takové krátké zprávy nepovažuje Nejvyšší správní soud za přemrštěný či nezákonný požadavek, ale za řádné plnění povinností uchazeče a zejm. za naplnění povinnosti součinnosti a spolupráce s Úřadem práce – srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2008, č. j. 5 As 44/2007 - 93. V tomto směru Nejvyšší správní soud rovněž považuje za přiléhavý obecný právní závěr obsažený v*

rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, č. j. 4 Ads 150/2011 – 164, podle kterého „Nejvyšší správní soud považuje v této souvislosti za vhodné uvést, že pomoc uchazečům o zaměstnání, kterou poskytují úřady práce, vyžaduje od uchazečů také plnění povinností a spolupráci z jejich strany. Jedině v aktivním a kooperativním vztahu uchazeče o zaměstnání a státu, reprezentovaného úřadem práce, lze dosáhnout skutečně rychlého a efektivního řešení nezaměstnanosti.“

Nejvyššímu správnímu soudu přitom z žádné lékařské zprávy vztahující se ke zdravotnímu stavu stěžovatelky nevyplývá, že by nebyla v inkriminované době před zahájením výkonu nekolidujícího zaměstnání schopna napsat takovou krátkou zprávu, a to zvláště když se zavázala k výkonu mentálně značně namáhavé překladatelské činnosti. Jestliže stěžovatelka byla s ohledem na svůj zdravotní stav schopna plnit si své povinnosti vyplývající z dohody o provedení práce, která ji zavazovala k náročnému výkonu předkladatelské činnosti, měla stěžovatelka rovněž být schopna plnit si své povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti. [...] I kdyby Nejvyšší správní soud uvěřil tvrzení stěžovatelky o jejích časových možnostech mezi 2. 5. 2011 a 4. 5. 2011, jak je nově předestírá v rozporu s ustanovením § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s., nejednalo se o tak výjimečné okolnosti, který by ji bránily během přibližně 10 minut napsat a poslat krátký informativní email.<sup>107</sup>

Další povinností, která může vést v kontextu § 30 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti také k vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence, patří také neoznámení důvodu, pro který se uchazeč o zaměstnání nedostavil na úřad práce v řádně stanoveném termínu, přičemž tato povinnost musí být také splněna do 8 kalendářních dnů. Samozřejmě mohou nastat situace, kdy sice uchazeč o zaměstnání je omluven ze stanoveného termínu, protože existovaly důvody posouzené jako vážné (relevance vážných důvodů je přitom zkoumána vždy) pro jeho nedostavení se, nicméně tyto důvody neoznámil ve lhůtě stanovené zákonem o zaměstnanosti, a proto byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání z tohoto důvodu. Uvedené se může promítnout do postupu úřadu práce, který při vědomí toho, že důvod byl oznámen po 8 kalendářních dnech,

---

<sup>107</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. 4 Ads 222/2014.



již nezkoumá relevanci takového důvodu a jednoduše rozhodne o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání pro pozdní oznámení důvodu omluvy.

Důvodem pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání (podle stejného ustanovení jako v minulém odstavci) je nesplnění povinnosti, která byla do zákona o zaměstnanosti přidána jako až v návaznosti na již avizovanou poslední novelu s účinností od 1. 10. 2017. Jedná se o povinnost ukotvenou v § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a tato povinnost souvisí s oznamováním „zdravotního stavu“ a „dokládáním“ těchto skutečností<sup>108</sup>, pokud uchazeči po zaměstnání brání plnit jeho povinnosti, když je kladena na uchazeče o zaměstnání povinnost tyto skutečnosti hlásit v den, kdy k jejich kolizi s povinnostmi uchazeče o zaměstnání došlo a doložit je do 8 kalendářních dnů.

Jako poslední důvod, vedoucí k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání s možností opětovně se zaevidovat za tři měsíce ode dne vyřazení, je skutečnost, kdy uchazeč o zaměstnání zruší svůj souhlas se zpracováním osobních údajů. Jakkoliv se jedná o naprosto minoritní skupinu, je nutné konstatovat, že by v takovém případě nemělo být takové jednání uchazeče o zaměstnání postihováno vůbec, neboť se jedná o jeho údaje, a proto může nakládání s takovými údaji logicky omezit, aniž by měl být za takové jednání postihován.

### **2.3.3.2 Vyřazení z evidence s možností opětovného zařazení po 6 měsících**

Na rozdíl od situací uvedených v minulé subkapitole bude tato věnována případům, kdy dojde k vyřazení uchazeče o zaměstnání s „velkou sankcí“ a v takovém případě následně zákon o zaměstnanosti s takovým vyřazením v kontextu díkce § 30 odst. 4 konstruuje podmínku, že k opětovnému zařazení

---

<sup>108</sup> § 27 odst. 3 zákona o zaměstnanosti: (3) Uchazeč o zaměstnání, který dočasně není schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu anebo není schopen plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu vyšetření nebo ošetření ve zdravotnickém zařízení, je povinen tyto důvody oznámit krajské pobočce Úřadu práce nejpozději v den, kdy mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu nebo v den uskutečnění vyšetření nebo ošetření a nejpozději do 8 kalendářních dnů ode dne vydání potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu nebo potvrzení o ošetření nebo vyšetření uchazeče o zaměstnání ve zdravotnickém zařízení doložit tyto důvody příslušným potvrzením krajské pobočce Úřadu práce.

takové fyzické osoby může dojít až po 6 měsících ode dne, kdy byla tato osoba vyřazena. Uvedené je nutné vnímat v kontextu délky samotného řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, kdy je reálné, že v době, kdy je pravomocně rozhodnuto, již doba 6 měsíců pominula a fyzická osoba je opět vedena v evidenci uchazečů o zaměstnání na základě nově podané žádosti. S výjimkou jednoho porušení popsaného níže jsou všechna porušení (důvody pro vyřazení z evidence) specifikována v § 30 odst. 2 zákona o zaměstnanosti<sup>109</sup>, když tato skupina je rozšířena prostřednictvím § 31 zákona o zaměstnanosti, kde jsou jako důvody pro vyřazení z evidence z důvodu maření součinnosti uvedena další jednání, a to neplnění povinností vůči úřadu práce, ačkoliv je uchazeč o zaměstnání podle lékařského posudku schopen tyto povinnosti plnit, neprojednání doporučeného zaměstnání ve lhůtě stanovené úřadem práce, nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů, neplnění povinností stanovených v § 21 zákona o zaměstnanosti nebo jiné jednání, kterým o zaměstnání zmaří zprostředkování zaměstnání nebo nástup do zaměstnání. V kontextu uvedeného je zřejmé, že výčet potenciálních jednání uchazeče o zaměstnání, kterými poruší svoje povinnosti a na jejichž základě bude případně vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání velkou sankcí, je velice bohatý. I přes to budou následně popsány pouze ta jednání, která vedou nejčastěji k vyřazení z evidence a mohou být označena za zásadní.

Z logiky věci, než budou popsána jednání § 30 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, je nutné popsat jednání obsažené v § 30 odst. 1 písm. e) téhož

---

<sup>109</sup> § 30

(2) Uchazeče o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím vyřadí, jestliže bez vážného důvodu

a) odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání (§ 20),

b) odmítne nastoupit na dohodnutou rekvalifikaci (§ 109), neúčastní se rekvalifikačního kurzu ve stanoveném rozsahu teoretické a praktické přípravy, neplní studijní a výcvikové povinnosti stanovené vzdělávacím zařízením, které rekvalifikaci provádí, nebo se nepodrobí závěrečnému ověření získaných znalostí a dovedností, anebo uchazeč o zaměstnání, který je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 5 měsíců, odmítne nabídku krajské pobočky Úřadu práce na rekvalifikaci,

c) neposkytne součinnost při vypracování individuálního akčního plánu, jeho aktualizaci nebo vyhodnocování anebo neplní podmínky v něm stanovené (§ 33 odst. 2),

d) zrušeno

e) odmítne se podrobit vyšetření svého zdravotního stavu (§ 21 odst. 2), nebo psychologickému vyšetření (§ 21 odst. 3), anebo

f) maří součinnost s krajskou pobočkou Úřadu práce (§ 31).

zákona, které je také postihováno velkou sankcí. Jedná se o situaci, kdy uchazeč o zaměstnání bude z evidence vyřazen, protože vykoval nelegální práci, jak je definována v § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti<sup>110</sup> (více viz kapitola 3). Zásadním podkladem pro vyřazení z evidence jsou v takovém případě doklady získané od Státního úřadu inspekce práce nebo oblastního inspektorátu práce (dále jen „orgány inspekce práce“), neboť právě ty se o takovém jednání fyzické osoby nejčastěji dozví v rámci své činnosti při prováděné kontrole (dalším možným impulsem jsou samozřejmě udání získaná od třetích osob adresovaná z různých pohnutek úřadu práce). Orgán inspekce práce je pak povinen takovou informaci předat úřadu práce dle § 25 odst. 4 kontrolního řádu<sup>111</sup>, když zjištění vyplývá buď z poznatků získaných v rámci kontroly (např. z podání vysvětlení), či je přímo obsahem protokolu o kontrole, nebo informace vyplývá již z vydaného rozhodnutí o pokutě (pravomocného), kde byl protokol o kontrole jedním z podkladů pro vydání rozhodnutí.

Podle mého názoru však pouze informace získaná z pravomocného rozhodnutí o pokutě může být z hlediska právní jistoty pro úřad práce natolik validní, aby na základě ní zahájil s uchazečem o zaměstnání správní řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, když informace obsažená v protokolu o kontrole bez dalšího podle mého závěru nestačí k prokázání výkonu nelegální práce. *„Žalovaný ve svém rozhodnutí vycházel pouze z obsahu protokolu o kontrole provedené Inspektorátem práce. Vyjádření stěžovatelky bylo sice místy neurčité, nicméně z vykonávané práce bylo zřejmé, kde je vykonávána, v čem práce spočívá, že ji stěžovatelka vykonává podle*

---

<sup>110</sup> § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti:

e) nelegální prací,

1. výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, nebo

2. pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce,

3. pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li podle zvláštního právního předpisu vyžadováno<sup>3</sup>),

<sup>111</sup> § 25 odst. 4 kontrolního řádu:

(4) Kontrolní orgán předá svá zjištění o nedostacích příslušnému orgánu, který je oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky.

*pokynů zaměstnavatele, že spolu jednali o uzavření dohody i o výši odměny za vykonávanou práci. Vyjádření zaměstnavatele protokol neobsahoval. [...]*

*Samostatnou otázkou pak je stěžovatelkou rovněž již v žalobě namítaný nedostatek soustavnosti výkonu nelegální práce pro případ, že nebude akceptováno, že pracovněprávní poměr uzavřen byl. I zde lze přisvědčit stěžovatelce, že tento soud v rozsudku ze dne 30. 7. 2014, č. j. 3 Ads 111/2013 - 31, vyslovil, že znak soustavnosti vykonávané nelegální práce není naplněn prací v rozsahu několika hodin a že orgán kontroly nemůže vycházet pouze z přítomnosti pracovníka na pracovišti v době kontroly, aniž je např. svědecky ověřeno trvání této činnosti. Tomu opačný jednoznačný závěr krajského soudu neodpovídá zejména proto, že je opřen o důkazně nepodloženou úvahu. [...]* Žalovaný totiž vycházel pouze z protokolu o kontrole provedené Inspektorátem práce, aniž řízení doplnil o svědecké výpovědi, o něž by mohl své úvahy opřít. Nelze přehlédnout skutečnost, že v daném případě byl zaměstnavatel stěžovatelky za stěžovatelčin výkon nelegální práce postížen pokutou. [...] Tvzení stěžovatelky o uzavření pracovněprávního poměru jakož i o trvání nelegální práce proto není možno vyvrátit provedenými důkazy, neboť vyjma protokolu o kontrole, který nevyvrací zcela reálnou tvrzenou eventualitu, nebyly žádné důkazy provedeny. Právní závěry, na nichž stojí rozhodnutí žalovaného, nejsou dostatečně podloženy.“<sup>112</sup>

K uvedené citaci dodejme, že obě řízení jsou podle mého názoru na sobě nezávislá, resp. že prokázání jedné skutečnosti nemusí být podmíněno prokázáním druhé, což samozřejmě bude také nepoměrně složitější u přestupku než u vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, když např. jedno rozhodnutí může být v rámci soudního přezkumu zrušeno pro procesní vady a skutkový stav bude nezpochybněn. Z pohledu principu oficiality je zřejmé, že až v případě, kdy správní orgán zjistí, že byl porušen právní předpis, zahájí správní řízení a k takovému závěru není dostačující protokol o kontrole. K problematice soustavnosti pak odkazují na část věnovanou znakům závislé práce dovozených judikaturou (viz kapitola 3.2).

Časté důvody pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání jsou

---

<sup>112</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2015, sp. zn. 2 Ads 197/2015.

představovány jednáním souvisejícím se zprostředkovaným vhodným zaměstnáním<sup>113</sup>. K otázce vhodného zaměstnání konstatoval nejvyšší správní soud: „Nelze jistě reálně očekávat, že úřad práce předloží uchazeči o zaměstnání širokou paletu pracovních pozic plně odpovídajících jeho kvalifikaci, schopnostem a zájmům. Na druhé straně to neznámá, že uchazeč musí přijmout jakoukoli nabídnutou pozici bez dalšího.

V daném případě by jistě výkon veřejně prospěšných prací, tedy práce nekvalifikovaná a manuální, neodpovídal kvalifikaci stěžovatelky. Žalovaný však ve shodě se stanoviskem zaměstnavatele vycházel z toho, že o pouhou nekvalifikovanou manuální práci nejde. Naopak, mělo jít o pozici koordinátorky těchto prací, nikoliv samotné vykonavatelky. NSS ve shodě s krajským soudem připouští, že samotný popis výkonu práce koordinátorky VPP nebyl zcela jednoznačný. Pak má ale pravdu krajský soud, který v bodě 36 rozsudku uvádí, že pokud měla stěžovatelka nějaké pochybnosti o povaze místa, měla je řešit se zaměstnavatelem na místě v rámci výběrového řízení. To však neučinila [...] Pochybnosti ohledně pracovní náplně nevyjádřila ani bezprostředně po výběrovém řízení při osobním setkání na úřadu práce dne 16. 3. 2016, kdy předložila zaměstnavatelem vyplněnou doporučenku. Krajský soud správně upozorňuje též na proměnlivost názorů stěžovatelky, která se na jedné straně bránila s tím, že práce měla být manuální, a tedy v rozporu s její kvalifikací, jindy však uváděla, že nemá „předpoklady pro dozorčí činnost“. NSS se proto shoduje s krajským soudem, že úřad práce a žalovaný správně vycházeli z toho, že stěžovatelce bylo zprostředkováno místo koordinátorka VPP, stěžovatelka tuto práci akceptovala, ovšem ke stanovenému dni 1. 4. 2016 na toto místo bez udání důvodu nenastoupila.“<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> § 20 zákona o zaměstnanosti:

(1) Fyzická osoba má právo na zprostředkování vhodného zaměstnání. Vhodným zaměstnáním, pokud tento zákon nestanoví jinak, je zaměstnání

a) které zakládá povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,  
b) jehož délka pracovní doby činí nejméně 80 % stanovené týdenní pracovní doby,  
c) které je sjednáno na dobu neurčitou, nebo na dobu určitou delší než 3 měsíce a  
d) které odpovídá zdravotní způsobilosti fyzické osoby a pokud možno její kvalifikaci, schopnostem, dosavadní délce doby zaměstnání, možnosti ubytování a dopravní dosažitelnosti zaměstnání.

<sup>114</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, sp. zn. 10 Ads 174/2018.

Na prvním místě zde můžeme uvést odmítnutí zprostředkovaného vhodného zaměstnání, které, pokud k takovému jednání nemá uchazeč o zaměstnání vážné důvody, povede k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. *„Soud tedy stejně jako správní orgány má za prokázané, že žalobce pracovní místo odmítl z důvodu špatné dopravy. Tento důvod není zařazen mezi vážnými důvody, které jsou uvedeny v § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti.“*<sup>115</sup> Musí se jednat o odmítnutí výslovné či významově velice blízké takové jednání, v opačném případě by se jednalo o jiný důvod pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, neboť by došlo ke zmaření zprostředkování zaměstnání jiným jednáním.

Pro posouzení uvedeného je také důležité, aby se jednalo o zaměstnání, které bylo zprostředkováno skutečně úřadem práce a ne vyhledáno uchazečem o zaměstnání, když i pokud by se měl uchazeč o zaměstnání dostavit k projednání takového zaměstnání i po předchozím neúspěšném jednání u téhož zaměstnavatele z vlastní iniciativy, musí takové zprostředkované vhodné zaměstnání projednat. Uchazeč o zaměstnání obdrží v naprosté většině případů k projednání zaměstnání doporučenku, kde je následně zaveden výsledek jednání, který může být velice variabilní, nicméně pokud je uvedeno ze strany zaměstnavatele, že uchazeč o zaměstnání místo odmítl, je následně posuzován případně důvod takového odmítnutí a není-li tento důvod vážný, je následně vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání. Problematické může být odmítnutí zprostředkovaného vhodného zaměstnání z důvodu dopravní dosažitelnosti, nicméně pokud taková dosažitelnost existuje v relativně normálních časových možnostech, není pro takové odmítnutí zaměstnání z takového důvodu prostor. Otázkou dopravní dosažitelnosti se zabýval ve svém recentním rozsudku Nejvyšší správní soud: *„Nelze specifické okolnosti případu příliš zobecňovat. Stěžovatel však předložil v řízení realizovatelnou variantu dopravního spojení mezi bydlištěm uchazeče a místem nabízeného zaměstnání. Může být mnohdy relativně obtížné cestovat veřejnou dopravou z odlehlejšího místa. Nelze však absenci více variant spojení veřejnou dopravou interpretovat jako překážku hodnocení nabízeného zaměstnání jako dopravně dosažitelného. Odlehlejší oblasti bohužel čelí mnohdy komplikacím v dopravní*

---

<sup>115</sup> Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. 1 Cad 76/2006.

*obslužnosti z důvodu nižší frekvence spojů veřejné dopravy. Nižší frekvence dopravního spojení v místě bydliště je z povahy věci objektivní kategorií a bude vždy limitovat dopravní dosažitelnost veřejnou dopravou. Může být mnohdy spíše pravidlem, že bude k dispozici pouze jedna využitelná varianta dopravního spojení. Při absenci alternativ je případný výpadek ve spojení způsobilý přivodit o to větší komplikace. Tuto skutečnost však nelze obecně hodnotit ani jako oprávněný důvod k odmítnutí nabídky zaměstnání (pro jeho nevhodnost), ani naopak směrem k tomu, že si má uchazeč zajistit možnost individuální dopravy. Postačuje uzavřít, že pokud byla případně k dispozici pouze jedna alternativa dopravního spojení, nečiní tato skutečnost sama o sobě z nabízeného zaměstnání nevhodné pro jeho dopravní nedosažitelnost.“<sup>116</sup>*

Jak již bylo naznačeno, se zprostředkováním vhodného zaměstnání a následným jednáním uchazeče o zaměstnání se pojí ještě další skutkové podstaty, při jejichž naplnění dojde k vyřazení uchazeče o zaměstnání. Jedná se o neprojednání doporučeného zaměstnání ve lhůtě stanovené úřadem práce a jiné jednání, kterým je zmařeno zprostředkování zaměstnání nebo nástup do zaměstnání.

Pokud uchazeč o zaměstnání neprojedná doporučené zaměstnání ve stanovené lhůtě určené úřadem práce [důvod pro vyřazení obsažený v § 31 písm. b) zákona o zaměstnanosti], pak se jedná o situace, kdy se uchazeči o zaměstnání vystavuje doporučenka již s termínem, do kdy je povinen takové zprostředkované vhodné zaměstnání projednat (obvykle jsou stanoveny 3 pracovní dny) ode dne převzetí doporučenky. V této době se uchazeč o zaměstnání musí dostavit k potenciálnímu zaměstnavateli, v opačném případě a při absenci vážných důvodů bude z evidence uchazečů o zaměstnání vyřazen. „Dne 1. 11. 2010 bylo stěžovateli uloženo, aby na základě vystavené doporučenky navštívil zaměstnavatele a tuto doporučenku předložil dne 8. 11. 2010 úřadu práce. Tuto povinnost stěžovatel nesplnil ani v náhradním termínu, a proto se dopustil jednání uvedeného v § 31 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tedy mařil součinnost s úřadem práce tím, že neprojednání doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené úřadem práce. Proto úřad práce postupoval správně, pokud stěžovatele vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání podle §

---

<sup>116</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2019, sp. zn. 7 Ads 10/2018.

30 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti. [...] Nejvyšší správní soud věc uzavírá tak, že povinností stěžovatele, kterou v souzené věci nesplnil, a za toto nesplnění byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání, bylo dostavit se ve stanovené lhůtě k zaměstnavateli a projednat s ním doporučení k zaměstnání. Stěžovatel navíc nepopřel, že tuto svou povinnost ve stanovené ani v prodloužené lhůtě nesplnil.“<sup>117</sup>

Faktické převzetí doporučenky na úřadu práce je někdy komplikováno objektivními okolnostmi. Z tohoto důvodu je tak někdy doporučenka zasílána prostřednictvím provozovatele poštovní služeb. V takovém případě je však nutné k dané době připočítat, v případě pevně stanoveného mezního data, jednak dobu doručování, a jednak dobu, po kterou může být zásilka uložena na poště, resp. je nutné počítat s fikcí doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu<sup>118</sup>. Vhodné je tak dobu stanovit ode dne okamžiku doručení zásilky obsahující doporučenku.

Poslední porušení povinností uchazeče o zaměstnání, které se pojí se zprostředkovaným vhodným zaměstnáním, je jednání, kdy je takové zprostředkování zaměstnání zmařeno jiným jednáním, fakticky zejména vystupováním v rámci pohovoru u zaměstnavatele či sdělením skutečností, které u zaměstnavatele vyvolají oprávněně negativní smýšlení o uchazeči o zaměstnání („Uvedenou práci bych nezvládl.“, „Práce neodpovídá mé kvalifikaci.“, „Musím pečovat o domácí zvíře.“, „Pokud najdu práci ve zkušební době, tak odejdu.“). Problematikou takovýchto sdělení se zabýval Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru: *„Podle názoru Nejvyššího správního soudu činěného již na tomto místě, však mezi tyto vážné důvody v projednávané věci nepatří i nutnost péče o domácí zvířata, ostatně ani důvody špatné dopravní dostupnosti (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. listopadu 2007, č.j. 1 Cad 76/2006 - 106), které žalobkyně uváděla ve výběrovém řízení jako první, než bylo zaměstnavatelem žalobkyni vstřícně nabídnuto ubytování. Tyto důvody nejsou zařazeny mezi vážnými důvody, které jsou uvedeny v § 5*

---

<sup>117</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2013, sp. zn. 4 Ads 137/2012.

<sup>118</sup> § 24 odst. 1 správního řádu:

(1) Jestliže si adresát uložené písemnosti písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty.



písm. c) zákona č. 435/2004 Sb. Co se týče pojmu vhodného zaměstnání, jsou jeho kritéria vymezena v ust. § 20 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb. a zdejší soud souhlasí s Městským soudem v Praze, který vycházel z toho, že zaměstnání zprostředkované žalobkyní úřadem práce tato kritéria splňovalo. Po zvážení věci dospěl zdejší soud dále k závěru, že vyjádření žalobkyně, že do zprostředkovaného zaměstnání je špatné dopravní spojení a o nabízené ubytování nemá zájem, protože pečuje o domácí zvíře, nepochybně může u potencionálního zaměstnavatele vyvolat nezájem o přijetí uchazeče, byť jím výslovně není uvedeno, že žalobkyně zprostředkované zaměstnání odmítá. Nejvyšší správní soud považuje za nutné zdůraznit, že s vedením v evidenci uchazečů nejsou spojena pouze práva, ale i řada povinností, které jsou uchazeči o zaměstnání povinni plnit.<sup>119</sup> To, že musí být však vždy postaveno v rámci správního řízení o vyřazeních uchazeče o zaměstnání najisto, k jakému jednání fakticky u zaměstnavatele došlo, dokumentuje i názor vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 4. 2009, sp. zn. 2 Ads 153/2008.<sup>120</sup>

Je tedy zřejmé, že se musí jednat o takové vyjádření a jednání, které bude odlišné od dvou výše popisovaných. Za jednání spadající pod tuto skutkovou podstatu je možné považovat i variabilní jednání spočívající v odmítnutí převzetí doporučenky od úřadu práce, předem deklarovaný nezájem zaměstnání přijmout z finančních důvodů atd. Posouzení každého individuálního jednání je v kontextu tří výše uvedených důvodů pro vyřazení

---

<sup>119</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 3 Ads 33/2011.

<sup>120</sup> „Krajský soud při posouzení věci vycházel z toho, že žalobce při výběrovém řízení uvedl, že by byl ochoten do zaměstnání nastoupit, ale v případě finančně výhodnější nabídky by z něj na hodinu odešel. Soud pak dospěl k závěru, že toto vyjádření nelze považovat za odmítnutí nastoupit do vhodného zaměstnání bez vážného důvodu. Nejvyšší správní soud považuje za podstatné samotné zjištění, co přesně žalobce zaměstnavateli sdělil. Vyjádření žalobce, že ze zaměstnání odejde, pokud se mu naskytne možnost vyššího výdělků, totiž nepochybně může je však považovat za jednoznačné odmítnutí nastoupit do zaměstnání ve smyslu ust. § 30 odst. 2 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. I s ohledem na závažnost důsledků svého rozhodnutí byl správní orgán povinen náležitě objasnit, co žalobce zaměstnavateli v průběhu výběrového řízení skutečně sdělil. Za situace, kdy žalobce od počátku nesouhlasil s údaji uvedenými v doporučení, bylo na místě jím zpochybněné skutečnosti řádně prověřit a provést za tímto účelem výsledky příslušných pracovníků zaměstnavatele. Nelze se zde spokojit s argumentací, že zaměstnavatel neměl důvod uvést do doporučenky nepravdivé údaje. Toto je nedůvodnou spekulací na místě, kde bylo možné provést dokazování. Teprve na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu by bylo možné uvážit, zda byly dány podmínky pro vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání.“<sup>120</sup>

z evidence uchazečů o zaměstnání poměrně složité a to i přihlédnutím k často složité sociální situaci uchazečů o zaměstnání a uváděným vážným důvodům.

Zákon o zaměstnanosti také stanovil od 1. 10. 2017 „novou“ povinnost uchazeči o zaměstnání, kterou uvádí § 21 odst. 7 tohoto předpisu. Takový uchazeč o zaměstnání, pokud mu bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu, má pak povinnost dodržovat příslušný předepsaný režim dočasné neschopnosti, když tento pojem je dále specifikovaný v § 5 písm. h) zákona o zaměstnanosti<sup>121</sup>. Jestliže tyto povinnosti neplní, jedná se o maření součinnosti s úřadem práce. *„V případě, že by bylo zjištěno, že uchazeč o zaměstnání nedodržel režim dočasně neschopného uchazeče, jedná se o důvod k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání dle ust. § 30 odst. 2 písm. f) a § 31 písm. d) zákona o zaměstnanosti, dle něhož se uchazeč o zaměstnání dopustí maření součinnosti s úřadem práce tím, že bez vážných důvodů neplní povinnosti stanovené v ust. § 21 zákona o zaměstnanosti, konkrétně v jeho odst. 7, dle něhož „uchazeč o zaměstnání, kterému bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu, je povinen dodržovat režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu.“ Při vyřazení z tohoto důvodu pak nemůže dojít k opětovnému zařazení dříve než po uplynutí 6 měsíců ode dne, od kterého byl uchazeč z evidence vyřazen.“<sup>122</sup>*

Nejčastějším důvodem pro vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence je nedostavení se na stanovený termín, se kterým byl řádně seznámen a pro nedostavení neuvede žádný vážný důvod. *„Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu k tomuto důvodu pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání konstatuje, že se jedná o dvě kumulativní podmínky pro možné*

---

<sup>121</sup> § 5 písm. h) zákona o zaměstnanosti: režimem dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu povinnost uchazeče o zaměstnání

1. zdržovat se v místě pobytu uvedeném v potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu a  
2. dodržovat rozsah a dobu povolených vycházek.

<sup>122</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Dočasná neschopnost uchazeče o zaměstnání*. Práce a mzda. 2018, č. 3, s. 36 – 40.

vyřazení, když nepostačuje, aby se uchazeč o zaměstnání nedostavil na stanovený termín jednání, ale zároveň musí být splněna podmínka absence vážného důvodu pro jednání uchazeče.<sup>123</sup>

Z pohledu řádně stanoveného termínu musí být uchazeč o zaměstnání s takovým termínem srozuměn, a pokud není termín stanovován prostřednictvím jiných způsobů, je nutné, aby takto určený termín stvrdil svým podpisem, protože pouze tak lze následně s určitostí konstatovat, že byl prokazatelně a určitě seznámen. Stanovený termín nelze určit pouze stanoveným datem, ale vždy by se mělo jednat o konkrétní čas či maximálně časové rozmezí nepřekračující 30 minut. „Pokud jde o pojem ve stanoveném termínu, Nejvyšší správní soud ve shodě s Městským soudem v Praze vychází z toho, že se musí jednat o konkrétní termín určený nejen datem, ale i časem, kdy se má uchazeč o zaměstnání na úřad práce dostavit. Nejvyšší správní soud považuje zprostředkování zaměstnání realizované úřadem práce za službu poskytovanou uchazeči o zaměstnání při splnění dalších podmínek. Vzhledem k množství osob, jimž tento úřad zmíněnou službu poskytuje, lze předpokládat, že příslušný zaměstnanec úřadu se nemůže uchazeči o zaměstnání věnovat v rámci úředních hodin v jakémkoliv okamžiku, neboť má nepochybně na starosti i další uchazeče, se kterými má na stejný den sjednané schůzky.“<sup>124</sup> O to více úsměvně pak působí argumentace obsažená v rozsudku stejného soudu, která de facto uvedené zcela popírá (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 3 Ads 349/2017<sup>125</sup>).

Řádné stanovení je zejména na kontaktním listu uchazeče o zaměstnání, když vedle stanoveného termínu (nikoliv nad tímto datem a časem, nikoliv na

---

<sup>123</sup> STÁDNIČEK, J., KIELER, P. *Nejvyšší správní soud a stanovený termín*. Práce a mzda. 2015, č. 2, s. 9.

<sup>124</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, sp. zn. 4 Ads 122/2007.

<sup>125</sup> „Tato obecná teze dopadá i na projednávaný případ. Není zajisté sporu o tom, že stěžovatel pochybil, pokud si nesprávně zaznamenal datum domluvené schůzky. Zároveň je však zřejmé, že se aktivně snažil svoje pochybení napravit, že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání (od 27. 7. 2015 do 17. 10. 2016) si svoje povinnosti plnil a že jeho pochybení nenese žádné znaky účelového vyhýbání se zákonem stanoveným povinností. Ve shodě s názorem stěžovatele i se svojí předchozí judikaturou má i Nejvyšší správní soud za to, že při posuzování otázky, zda v daném případě skutečně došlo k naplnění dispozice § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je třeba vzít v úvahu jak zcela minimální míru porušení povinností ze strany stěžovatele, tak i jeho dosavadní chování a další výše popsané okolnosti případu a teprve po jejich vyhodnocení lze učinit závěr, zda jednáním stěžovatele došlo k maření součinnosti s Úřadem práce či nikoliv.“

spodní straně kontaktního listu) je připojen podpis uchazeče o zaměstnání stvrzující tento termín. V této souvislosti poukážme na případ, kdy uchazeč o zaměstnání tvrdil, že nebyl prokazatelně seznámen se stanoveným termínem. „Záznam stanoveného termínu jednání na kontaktním listu není dle stěžovatele veden na standardizovaném formuláři; podpis stěžovatele je nadto umístěn před poznámkou s datem příští návštěvy, a zkoumaný text tedy neuzavírá. Nemůže jím být vyjádřen souhlas, resp. vzetí daného termínu na vědomí. Z kontaktního listu obsaženého ve správním spise Nejvyšší správní soud zjistil, že v projednávané věci existoval mezi stěžovatelem a úřadem práce zavedený systém. Stěžovatel byl při osobní návštěvě na úřadu práce vždy seznámen s termínem příští návštěvy. O této skutečnosti byl veden záznam na kontaktním listu. V levé části tabulky předtištěné na přední straně kontaktního listu (sloupec „Dostavil se“) byl otiskem datového razítka zaznamenán termín uskutečněného jednání, který byl následně stvrzen podpisem zaměstnance úřadu práce. Ve vedlejším sloupci („Záznam jednání“) byly uváděny skutečnosti, jež byly předmětem projednání mezi uchazečem a úřadem práce. V pravé části předtištěné tabulky (sloupce „Dostaví se“, „Podpis“) byl uveden termín příští návštěvy s konkrétním datem a časem. Tyto údaje bral stěžovatel na vědomí podpisem umístěným pod textem (při jednání konaném dne 2. května 2011 a 15. června 2011) či vedle textu (při jednání konaném dne 21. září 2011) a v takto sjednaném termínu se stěžovatel vždy na úřad práce následně dostavil. Zavedený systém ručně psaných záznamů byl zachován i na zadní straně kontaktního listu, která již neobsahovala předtištěnou sloupcovou tabulku. Celkem se takto uskutečnila tři jednání.

Na základě daných skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k názoru, že stěžovatel byl v souladu se zavedeným systémem na posledním jednání konaném 22. listopadu 2011 prokazatelně seznámen s termínem následujícího jednání, které se mělo konat 21. února 2012 v 9.00. Tento termín vzal svým podpisem na vědomí. Tomu odpovídá poznámka s datem a časem příští návštěvy na pravé zadní straně kontaktního listu, opatřená podpisem stěžovatele. Pravost tohoto ani jiných svých podpisů na kontaktním listu stěžovatel v řízení nerozporoval, pouze poukazoval na jeho neprůkazné umístění. Tato námitka však neobstojí, neboť podpis byl umístěn v dostatečné

*blízkosti u údaje sjednaného únorového termínu, zcela v souladu se zavedenou praxí, kterou stěžovatel v minulosti respektoval.*<sup>126</sup>

Samostatnou otázkou, která je vždy pro posouzení porušení povinnosti uchazeče o zaměstnání zásadní, je doložení a relevance vážných důvodů a které jsou vždy podrobeny individuálnímu posouzení. Výčet těchto důvodů je vzhledem k dikci § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti pouze výčtem demonstrativním. *„Výčet vážných důvodů uvedený v zákoně o zaměstnanosti je demonstrativní, tudíž správní orgány musejí dle stěžovatelky vážit a zabývat se všemi okolnostmi případu, přičemž výklad Úřadu práce nesmí být restriktivní a měla by být chápána nepříznivá životní situace uchazeče o zaměstnání.*<sup>127</sup>

Lze konstatovat, že variabilita vážných důvodů, které musí být oznámeny do 8 kalendářních dnů, aby mohly případně omluvit porušení povinnosti uchazeče o zaměstnání, je vzhledem k dikci zákona o zaměstnanosti vysoká a vždy se posuzuje individuálně vzhledem ke všem okolnostem daného případu. Jsem nicméně toho názoru, že *pro futuro* musí dojít k jejich zúžení, jinak při současném maximálně extenzivním výkladu Nejvyššího správního soudu, resp. spíše některých senátů, ztratí zcela svůj smysl. Níže jsou demonstrativně popsány některé situace, které byly z hlediska vážných důvodů podrobeny přezkumu Nejvyššího správního soudu.

Jako častý důvod je uváděna účast uchazeče o zaměstnání na výběrovém řízení, když zde musí být vždy náležitě zkoumáno, zda se jedná o výběrové řízení určené potenciálním zaměstnavatelem, či pouze o náhlou návštěvu zaměstnavatele uchazečem o zaměstnání v čase stanoveném pro jednání na úřadu práce, čímž se chce vyhnout právě jednání na úřadu práce. *„Mezi vážné důvody podle názoru Nejvyššího správního soudu tedy nepochybně patří i vlastní snaha samotného uchazeče o zaměstnání nějaké zaměstnání získat, a to například formou účasti na výběrových řízeních na určitou pracovní pozici. Termín výběrového řízení nebo pohovoru určuje potenciální zaměstnavatel a uchazeč o zaměstnání jej může jen obtížně ovlivnit. Vlastní snaha o získání zaměstnání je velmi žádoucí, neboť kopíruje*

---

<sup>126</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, sp. zn. 6 Ads 49/2013.

<sup>127</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. 4 Ads 222/2014.

*smysl a účel zákona o zaměstnanosti a činí z uchazeče o zaměstnání více než pouhého pasivního příjemce služeb úřadu práce, když současně zvyšuje šance uchazeče, že získá zaměstnání, a tím naplní účel, pro který je v evidenci úřadu veden.*<sup>128</sup>

Důvodem může být i udávaný či faktický rehabilitační pobyt, který se kryl se stanoveným termínem a uchazeč o zaměstnání se tedy nemohl na stanovený termín dostavit. *„Stěžovatel dále namítal, že přerušení dovolené kvůli jednání na úřadu práce je nemorální, neetické a v rozporu s dobrými mravy, tvrdil, že termín rehabilitačního pobytu mu byl provozovatelem rekreačního zařízení dodatečně posunut tak, že kolidoval s plánovaným jednáním stěžovatele na úřadu práce. Tato skutečnost však podle názoru Nejvyššího správního soudu nijak neomlouvá stěžovatelovu neúčast u předmětného jednání. Stěžovatel mohl situaci řešit například tím, že by se z jednání na úřadu práce omluvil (z evidence úřadu práce ostatně vyplývá, že v minulosti tak již několikrát učinil). Skutečnost, že termín jeho rehabilitace koliduje s účastí na jednání na úřadě práce, mu byla známa nepochybně více jak týden před plánovaným termínem schůzky na úřadu práce (31. 7. 2006), neboť stěžovatel na rehabilitační pobyt nastoupil 21. 7. 2006. Pokud tak neučinil, nezbývalo mu než dovolenou přerušit a dostavit se na jednání na úřad práce.*<sup>129</sup>

V některých případech je samozřejmě situace komplikovanější z pohledu posouzení vážných důvodů v tom smyslu, že je uváděno vážných důvodů více, přičemž právě v těchto případech musí správní orgán hodnotit všechny tyto důvody ve vzájemné souvislosti a nikoliv izolovaně, neboť při izolovaném posouzení by jednotlivý důvod nepředstavoval vážný důvod. Avšak právě ve vzájemné kumulaci již dosáhnou v některých případech tyto důvody takové intenzity, že právě představují důvod vážný, jakkoliv jsou v některých případech uváděné důvody těžko akceptovatelné, resp. lze pochybovat o pravdivosti takových tvrzení. Nicméně to je následně úkolem správního řízení tyto důvody potvrdit či vyvrátit, když správní orgán by měl zjišťovat skutečnosti pro i proti. *„Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že ačkoli se při zpětném pohledu jeví některé kroky žalobkyně jako problematické a jako nikoli nejefektivnější (např.*

---

<sup>128</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, sp. zn. 4 Ads 122/2007.

<sup>129</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 4 Ads 173/2008.

*volba způsobu dopravy na úřad práce osobním automobilem s ohledem na povětrnostní podmínky a její finanční situaci, kdy tvrdí, že cesta jejím osobním automobilem byla pro ni výhodnější než cesta autobusem, ačkoli na cestu autobusem z důvodu své volby neměla dostatečné finanční prostředky), nelze přehlédnout, že právě v důsledku těchto možná méně racionálních kroků se žalobkyně dostala do situace, kdy se nemohla včas dostavit na termín jednání na úřadu práce. Za situace, kdy žalobkyně nebydlela ve městě, kde sídlí úřad práce, přičemž jí zvolený způsob dopravy nebyl použitelný, protože její osobní automobil nenastartoval (což Nejvyšší správní soud nemůže vyloučit, přičemž při zpětném pohledu nelze tvrdit, že tuto skutečnost měla žalobkyně dopředu předvídat), kdy jí nedostatek finančních prostředků bránil kontaktovat úřad práce přímo, ale pouze zprostředkovaně (žalovaný nepopírá existenci telefonického hovoru zprostředkovatele kontaktu s pracovníkem úřadu práce dne 2. 2. 2012) a kdy jí zdravotní stav komplikoval řešení nastalé situace, nelze než dospět k závěru, že kumulací těchto důvodů byly založeny vážné důvody ve smyslu § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti, protože nelze ani po uchazečích o zaměstnání požadovat splnění nespílitelného (impossibillum nulla obligatio est), za situace, kdy postupovali přiměřeně racionálním, pochopitelným a omluvitelným způsobem.“<sup>130</sup>*

Paradoxně však v některých případech, které působí na první pohled vážněji než předešlá situace, není možné za daných okolností i více uváděných vážných důvodů zohlednit, neboť nejsou dostatečně prokázány. „Z uvedeného má Nejvyšší správní soud za prokázané, že stěžovatel skutečně trpí zdravotními potížemi spojenými s páteří. Uvedené dokumenty, však nedokládají, že by stěžovatel právě v termínu předmětného jednání na úřadu práce trpěl akutními zdravotními problémy vyžadujícími jeho hospitalizaci, či domácí pobyt, které by mu bránily navštívit úřad práce. Stejně jako městský soud, i Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že zdravotní potíže stěžovatele, jakkoliv jsou dlouhodobého rázu, mu nebránily v dřívějších návštěvách úřadu práce. Den, kdy se měl stěžovatel dostavit na úřad práce (24. 9. 2008), pak nespadá do žádného ze shora uvedených období, kdy byl stěžovatel hospitalizován. Hospitalizace následující po tomto termínu započala

---

<sup>130</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 4 Ads 109/2013.

až dne 7. 1. 2009, tj. za více než 3 měsíce, přičemž stěžovatel nedoložil příslušným lékařským potvrzením, že by jeho stav k datu 24. 9. 2008 vyžadoval upoutání na lůžko či hospitalizaci, event. nemožnost dostavit se na úřad práce z jiného zdravotního důvodu. S ohledem na výše uvedené, je tak podle názoru Nejvyššího správního soudu třeba vycházet z toho, že stěžovatel v průběhu řízení nedoložil, že by mu zdravotní důvody bránily v účasti při jednání na úřadu práce, neboť o tom nepředložil žádné lékařské potvrzení. Další důvod, kterým stěžovatel omlouval svou neúčast na jednání na úřadu práce ve stanoveném termínu, byla péče stěžovatele o jeho přítelkyni. Nutno připustit, že zákon o zaměstnanosti považuje v § 5 písm. c) za vážný důvod omlouvající nedostavení se na úřad práce ve stanoveném termínu, nezbytnou osobní péči o převážně nebo úplně bezmocnou fyzickou osobu nebo částečně bezmocnou fyzickou osobu starší 80 let, pokud s uchazečem o zaměstnání trvale žije a společně uhrazují náklady na své potřeby; tyto podmínky se nevyžadují, jde-li o osobu, která se pro účely důchodového pojištění považuje za osobu blízkou.

Uvedené ustanovení zákona o zaměstnanosti však na posuzovanou věc nelze aplikovat, neboť z výpovědi stěžovatele je zřejmé, že bydlí sám a za svou přítelkyni pouze dochází. V případě stěžovatele a jeho přítelkyně tedy není splněna shora uvedená podmínka společného soužití a uhrazování nákladů na své potřeby. V posuzované věci stěžovatel ani netvrdil, že sdílí společnou domácnost s osobou, která je převážně bezmocná (stěžovatel pouze tvrdí, že pečuje o svou přítelkyni, která potřebuje z důvodu svého špatného psychického stavu jeho péči). [...] Nejvyšší správní soud dodává, že splnění uvedených podmínek stanovených v § 5 písm. c) není dle poslední věty za středníkem tohoto ustanovení vyžadováno, pokud je péče poskytována osobě, která se pro účely důchodového pojištění považuje za osobu blízkou. V posuzované věci však nelze aplikovat ani toto pravidlo, neboť z ničeho nevyplývá, že by přítelkyně stěžovatele byla osobou blízkou ve smyslu § 24 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, podle kterého, za osoby blízké se pro účely tohoto zákona považují manželé, příbuzní v řadě přímé, děti uvedené v § 20 odst. 1, sourozenci, zeť, snacha a manžel rodiče, a to kteréhokoli z manželů.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 4 Ads 150/2011.



Ke zcela absurdním závěrům dospěl na rozdíl od správních orgánů Nejvyšší správní soud v posuzování problematiky zahraničního pobytu z důvodu narozenin uchazečovy vnučky, kdy svým závěrem navodil de facto situaci, kdy úřad práce nemůže po dobu 8 týdnů zprostředkovávat vhodné zaměstnání, což je jeho zásadním posláním, když tento důvod kvalifikoval jako „rodinný důvod“. *„Stěžovatel přitom svou neúčast na plánovaném termínu jednání omluvil, když uvedl, že bude pobývat od 1. 4. 2012 do 20. 5. 2012 mimo území republiky[...] své návštěvy byl se stěžovatelem probírán. Nicméně, v každém případě bylo povinností úřadu proto, aby mohl důvod neúčasti na plánovaném jednání se stěžovatelem řádně vyhodnotit, zjistit a ověřit okolnosti, jimiž stěžovatel svou nepřítomnost omlouval, eventuálně jej požádat, aby své tvrzení doložil. To však Úřad práce neučinil, když bez dalšího stěžovateli sdělil, že jeho dlouhodobou nepřítomnost nebude tolerovat a brát na ni zřetel. Přitom podle názoru Nejvyššího správního soudu z chování stěžovatele nevyplývalo, že by záměrně mařil součinnost s Úřadem práce, když svou neúčast na plánovaném jednání na den 3. 4. 2012 řádně omluvil a doporučenku, kterou mu kontaktní pracovnice předala dne 28. 3. 2012, na úřad donesl dne 30. 3. 2012, tedy ještě před svým odletem za synem do Thajska. [...] Na rozdíl od žalovaného i krajského soudu se však Nejvyšší správní soud domnívá, že takovým osobním důvodem zvláštního zřetele hodným právě taková návštěva rodinného příslušníka ve velmi vzdáleném zahraničí, navíc při příležitosti narození stěžovatelovy vnučky, může být. Nejvyšší správní soud v tomto směru znovu připomíná, že demonstrativním výčtem v zákoně o zaměstnanosti zákonodárce dává najevo, že vedle vážných důvodů zde přímo citovaných může existovat ještě celá řada dalších zřetele hodných důvodů, kterou lze neúčast při jednání na Úřadu práce omluvit. Pokud takovým důvodem u stěžovatele byla návštěva rodiny v natolik vzdáleném zahraničí, že kratší pobyt by byl nejen z ekonomických, ale i z rodinných důvodů pro možnost udržení kontaktu v rodině nepřijatelný, pak lze stěžít chápat nevstřícný postup Úřadu práce, ...“<sup>132</sup>*

Odlišné stanovisko naštěstí zaujal při posouzení čtyřměsíčního studijního pobytu v zahraničí. *„Za daných okolností nyní řešeného konkrétního případu*

---

<sup>132</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 4 Ads 124/2013.

Nejvyšší správní soud dospívá k závěru, že samotný důvod stěžovatelovy absence – téměř čtyřměsíční soukromý studijní pobyt v Austrálii – by nepředstavoval vážný důvod nedostavení se na úřad práce ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Je namístě připomenout, že pomoc uchazečům o zaměstnání ze strany úřadu práce představuje dlouhodobý proces, jehož základem je vzájemná komunikace a spolupráce mezi uchazeči a úřadem. Taková spolupráce vyžaduje nutnost pravidelného setkávání pracovníků úřadu s uchazeči, což je reflektováno povinností uchazečů dostavit se na pobočku úřadu ve stanoveném termínu [§ 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti]. Z kontaktního listu uchazeče o zaměstnání je zřejmé, že v relevantním období – tedy před dřívějším vyřazením stěžovatele z evidence, které bylo později pro vady zrušeno – docházelo ke schůzkám v průměrném intervalu zhruba jednoho a půl měsíce. Téměř čtyřměsíční nepřítomnost stěžovatele v důsledku jeho pobytu v zahraničí tedy očividně mařila uvedené pravidelné setkávání mezi pracovníky úřadu a uchazečem o zaměstnání a jeho konečný účel spočívající ve zprostředkování zaměstnání, což stěžovatel měl a mohl vědět z dosavadního průběhu jednání s úřadem práce. Ačkoliv lze jistě ocenit stěžovatelovu snahu o zdokonalení se v cizím jazyku, nelze ji klást nad zákonný požadavek součinnosti s úřadem práce. Stále se totiž jednalo o soukromou iniciativu stěžovatele, při jejímž dojednání dostatečně nereflektoval požadavky na něj kladené zákonem o zaměstnanosti, hodlal-li využít služeb v podobě zprostředkování zaměstnání, popř. čerpat peněžitou podporu v nezaměstnanosti. Stěžovatel nemohl rozumně předpokládat, že v důsledku jeho sdělení, že odjel do zahraničí a vrátí se až za téměř čtyři měsíce, úřad práce po stěžovatelem jednostranně vymezenou dobu rezignuje na své zákonné povinnosti a nebude stěžovateli stanovovat schůzky.<sup>133</sup>

Jak je patrné z uvedených příkladů, je vždy nutné vždy tedy zkoumat, zda uváděný vážný důvod či uváděné důvody je možné kvalifikovat jako důvod vážný. Resp. je nutné zcela zásadním způsobem poměřovat i „kvalitu“ takového důvodu aby mohl omluvit jednání uchazeče o zaměstnání, které je v rozporu s povinnostmi, které mu ukládá zákon o zaměstnanosti. Správní uvážení správního orgánu v rámci zákonných mantinelů se však v kontextu

---

<sup>133</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 6 Ads 109/2016.

nedostatečně ostré optiky Nejvyššího správního soudu stává velice obtížným. Názory prezentované uvedeným soudem jsou natolik problematické, že dle názoru v reálné praxi vyvolají změnu příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti, zejména co do definice vážných důvodů, aby povinnosti nemohly být omlouvány zapomenutím na termín, omylem zapsaným jiným termínem či několika měsíčním zahraničním pobytem. Ve svém důsledku pak taková úprava přispěje k naplnění základního cíle v oblasti zprostředkování zaměstnání, tedy uplatnění uchazeče o zaměstnání na trhu práce. *„Krajský soud tedy postupoval zcela správně, pokud okolnosti žalobcovy neúčasti na schůzce dne 23. 2. 2015 hodnotil komplexně. S krajským soudem se lze ztotožnit, že žalobcův omyl při zápisu data byl pochopitelný, neboť dny 23. 2. 2015 a 2. 3. 2015 jsou si svými číselnými označeními podobné. [...] Jistě si lze představit okolnosti, za kterých by výše uvedená chyba žalobce svědčila o jeho liknavosti, a tudíž by byla důvodem pro jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Krajský soud však jasně vysvětlil, proč se dle jeho názoru v žalobcově situaci jednalo o případ omluvitelného omylu, pro nějž by bylo nepřiměřeně přísné k vyřazení z evidence přistoupit. Krajský soud přihlédl ke skutečnosti, že se žalobce v daný den připravoval na soudní jednání konané následujícího dne, což mohlo částečně odvést jeho pozornost. Dále přihlédl ke skutečnosti, že v den, kdy se žalobce domníval, že se schůzka koná, se na úřad práce skutečně dostavil, a tedy osvědčil vůli své povinnosti řádně plnit. Krajský soud též zcela oprávněně zhodnotil, že za daných okolností žalobcův omyl žádným podstatným způsobem výkon úkolů úřadu práce nezmařil, neboť pro žalobce nebyla připravena žádná neopakovatelná nabídka zaměstnání.“<sup>134</sup>*

---

<sup>134</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, sp. zn. 6 Ads 242/2017.

### 3 Porušování zákona o zaměstnanosti podnikajícími fyzickými osobami a právníckými osobami

Jestliže v minulé kapitole bylo pojednáno o porušování povinností primárně uchazečů o zaměstnání, tj. fyzických osob, tato kapitola je věnována porušování povinností ze strany právníckých osob nebo podnikajících fyzických osob.

V tomto případě pak již porušení povinností, podle individuálního hodnocení příslušným oblastním inspektorátem práce nebo Státním úřadem inspekce práce (dále také „orgány inspekce práce“ nebo „inspekce práce“), může vést k finančnímu postihu. Tento postih, jakkoliv zákon o odpovědnosti za přestupky umožňuje uložit i jiné postihy<sup>135</sup>, je v oblasti zaměstnanosti dominantně využívaným. Na druhé straně lze konstatovat, že při porovnání počtu uložených pokut a celkové výše uložených sankcí nelze jsou pokuty ukládány při spodních hranicích zákonného rozpětí, což samozřejmě může být žádoucí a přiléhavé vzhledem k závažnosti porušení povinnosti a ochraně veřejného zájmu, na druhé straně nelze opomenout, že pokuta by měla plnit kromě preventivní funkce i funkci represivní. *„Z výše uvedeného je zřejmé, že správní orgán prvního stupně poukazem na předchozí za potrestání stěžovatele řádně zdůvodnil, proč akcentoval represivní funkci sankce, a řádně zdůvodnil, proč v posuzované věci uložená sankce několikanásobně převyšuje dříve ukládané sankce. Zároveň je zřejmé, že při ukládání sankce zohlednil také relevantní polehčující okolnosti (mimo jiné skutečnost, že nedošlo k úrazu, stěžovatel měl zpracovány vhodné pracovní postupy, s nimiž zaměstnance seznámil, a jistící prostředky procházely pravidelnými revizemi). Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil ani námitce stěžovatele, v níž tvrdil opak a konstatuje, že žalovaný nepochybil, když závěry správního orgánu prvního*

---

<sup>135</sup> § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky:

Druhy správních trestů

Za přestupek lze uložit správní trest

- a) napomenutí,
- b) pokuty,
- c) zákazu činnosti,
- d) propadnutí věci nebo náhradní hodnoty,
- e) zveřejnění rozhodnutí o přestupku.

*stupně ve vztahu k výši uložené pokuty označil za plně dostačující a ztotožnil se s nimi.“, nebo „Veřejnoprávní sankce neplní funkci reparační, kompenzační v tom smyslu, že by snad pokuta měla odpovídat výši protizákonně nezaplacené mzdy. Pokuta plní funkci represivní, tedy trestá, a zohledňuje význam zákonem chráněného zájmu, který byl jednáním stěžovatele dotčen.“<sup>136</sup>*

Graf č. 3 – počty pokut uložených orgány inspekce práce v letech 2010 – 2018

<b>Rok</b>	<b>Počet pokut</b>	<b>Výše pokut v Kč</b>
2010	1 867	86 500 000
2011	2 870	63 939 000
2012	4 526	341 972 500
2013	4 033	235 033 600
2014	3 595	303 652 700
2015	3 734	188 008 400
2016	3 919	198 090 565
2017	3 514	221 655 300
<b>2018</b>	<b>4 045</b>	<b>299 359 611</b>

Porušování povinnosti v oblasti zaměstnanosti má stejně jako v ostatních oblastech původ zejména v neznalosti právní úpravy, což samozřejmě nemůže být omluvou pro takové jednání, a dále v porušování cíleném, ve snaze vyhnout se povinnostem zákonem o zaměstnanosti uloženým, čímž mohou být získány výhody jednak ekonomické (např. v případě neplnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením), a na druhé straně výhody konkurenční (např. v případě umožnění výkonu nelegální práce).

<sup>136</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 2. 2014, sp. zn. 4 Ads 211/2014; ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 4 As 162/2018; ze dne 23. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 8/2016.

Stejně tak jako v jiných oblastech i v oblasti zaměstnanosti můžeme identifikovat na jedné straně nejzávažnější přestupky, kdy veřejný zájem kontinuálně tenduje k jejich vymizení (zastřené zprostředkování zaměstnání, umožnění výkonu nelegální práce, zprostředkování zaměstnání bez povolení, diskriminace), čemuž odpovídá i horní hranice maximální stanovené pokuty v částce 10 000 000 Kč (prvních dvou porušení), 2 000 000 Kč a 1 000 000 Kč, u prvních dvou zmíněných i minimální výše uložené pokuty v částce 50 000 Kč, na druhé i zákon o zaměstnanosti obsahuje řadu informačních a evidenčních povinností, kde je pak maximální výše pokuty omezena částku 100 000 Kč.

I v návaznosti na uvedené se tato práce níže věnuje v proporcionálním rozsahu jednotlivým porušením.

### 3.1 Porušování povinností v oblasti zákazu diskriminace

Zákaz diskriminace v českém právním řádu vychází z čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zde je zakotveno: *„Základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“*<sup>137</sup> Pro doplnění uveďme, že právo na práci považované jako jedno ze základních lidských práv, jak je zakotveno v čl. 26 odst. 1 a 3 Listiny<sup>138</sup>, je širší pojem než právo na zaměstnání ukotvené v § 10 zákona o zaměstnanosti<sup>139</sup>, což je také základní (kromě dále uvedeného) pro posouzení toho, zda se bude jednat o diskriminaci v oblasti zákoníku práce či diskriminaci v oblasti zákona o zaměstnanosti. V širším kontextu je samozřejmě ochrana před diskriminací předmětem řady dalších mezinárodních či evropských předpisů (Mezinárodní paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o

---

<sup>137</sup> Čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod:

<sup>138</sup> „Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.“

<sup>139</sup> § 10 zákona o zaměstnanosti:

Práve na zaměstnání je právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovněprávním vztahu<sup>15</sup>) (dále jen "zaměstnání"), na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených tímto zákonem.

hospodářských, sociálních a kulturních právech<sup>140</sup>; Směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání; Směrnice Evropského parlamentu a rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006 o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání, aj.).

Je zřejmé, že ochrana před diskriminací představuje spolu se zachováním principu rovnosti významnou a širokou oblast, když teoretické základy a východiska daleko přesahují rámec této práce, nicméně pro její účely této práce budou popsány pouze některé dílčí diskriminační důvody, neboť vychází ze zjištění v rámci kontrolní činnosti orgánů inspekce práce. Odborná literatura k této problematice uvádí: *„Ochrana před diskriminací a princip rovnost mají specifický význam v oblasti lidských práv. Výklad zákonné úpravy AntiDZ tak musí vycházet nejen z ústavních, ale také mezinárodních základů ochrany lidských práv. Modernímu pojetí ochrany lidských práv je vlastní přirozenoprávní základ. Lidská práva a svobody nejsou v tomto pojetí ani výsledkem jednostranného úkonu státu (tedy udělením privilegia), ani důsledkem přijetí smluvního závazku. Jako bytostně vlastní člověku přirozená a nezczizitelná práva existují nezávisle na vůli států. Státy je mohou pouze zaručit, nikoliv vytvářet.“*<sup>141</sup>

I v kontextu Listiny základních práv a svobod platí výjimky z pohledu stanovení odlišné úpravy pro určité skupiny, když tyto odlišnosti (aplikovatelné v oblasti zaměstnanosti) jsou uvedeny v čl. 26 odst. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod, které uvádí, že *„zákonn může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností“* a že *„zákonn může stanovit odchylnou úpravu pro cizince.“* Již sama Listina tedy odlišné zacházení s určitými osobami předpokládá, když v takových případech se nejedná o diskriminaci. Příkladem zde může být, např. v oblasti zaměstnávání cizinců povinnost, mít pro zaměstnání cizince příslušné povolení k pobytu a povolení k zaměstnání (např.

---

<sup>140</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb. ze dne 10. května 1976 o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech;

<sup>141</sup> BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINKSÁ, K., KUHNNOVÁ, E., KUHN, Z., WHELANOVÁ, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 8

povolání k zaměstnání a neduální zaměstnaneckou kartu, duální zaměstnaneckou kartu, modrou kartu atd.).

Z pohledu zákona o zaměstnanosti je také zásadní ustanovení § 3 odst. 1 a § 4 odst. 1, podle kterých jsou účastníci povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání, když za takové subjekty jsou považováni i zaměstnavatelé.

Pojem diskriminace má svůj původ v latinském slově *discriminare* a znamená rozdělování či rozlišování. Představuje uplatňování rozdílných podmínek vůči určité kategorii osob dle stanovených diskriminačních kritérií, nebo vědomé vytváření nerovných podmínek.<sup>142</sup> Pojem diskriminace není samozřejmě používán pouze v zákoně o zaměstnanosti či v oblasti pracovněprávní obecně, ale má svůj význam i v jiných oborech, nicméně pro obsah této práce je podstatné jeho uchopení právě v prvně jmenované oblasti. Diskriminací v právním slova smyslu je rozlišování, vyloučení, omezení nebo zvýhodnění na základě diskriminačního důvodu.<sup>143</sup> Jinými slovy můžeme také uvést, že princip rovnosti zacházení je porušen, jestliže odlišnost takového zacházení nemá svůj objektivní základ a neexistuje pro ni racionální odůvodnění. Jak lze dovodit i z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, za diskriminaci lze považovat i jednání, které bude spočívat v nedostatečném odlišení zacházení v případech, které jsou zásadním způsobem různé. „*ESLP ve své další judikatuře rovněž konstatoval, že stát diskriminuje, nejen pokud nezachází s lidmi v obdobných situacích stejně, ale rovněž pokud nezachází s lidmi ve zjevně odlišných situacích odlišně.*“<sup>144</sup>

V této oblasti není možné pominout obecný právní předpis upravující diskriminaci, tedy zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „antidiskriminační zákon“), kde jsou vymezeny esenciální instituty významné

---

<sup>142</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník, 3. podstatně rozšířené vydání*. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 143.

<sup>143</sup> MATYÁŠEK, P. *Zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích*. Právní fórum, 2005, č. 3, s. 89.

<sup>144</sup> BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINSKÁ, K., KUHNŮVÁ, E., KUHN, Z., WHELANOVÁ, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář. 2. vydání*. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 173.



pro tuto oblast, když v předmětu úpravy je již výslovně uvedené, že zákon blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech mimo jiné práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání.<sup>145</sup> Je nutné uvést, že antidiskriminační zákon vymezuje jak diskriminaci přímou, tak diskriminaci nepřímou. V rámci zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsou v oblasti ochrany před diskriminací přiznány značné kompetence Veřejnému ochránci práv<sup>146</sup>, který v rámci této kompetence často zasahuje do samotné kontrolní činnosti orgánů inspekce: „Skutečnost, že podnět stěžovatele je přidělen k prošetření místně nepříslušnému inspektorátu práce, nemůže být důvodem k tomu, aby orgány inspekce práce rezignovaly na své kontrolní povinnosti a podnět stěžovatele zůstal vůči němu samotnému neprošetřen. Oblastní inspektorát práce je povinen po zjištění, že není k provedení kontrolního šetření místně příslušný, informovat nadřízený orgán (Státní úřad inspekce práce), který kontrolním šetřením pověří jiný oblastní inspektorát práce, případně kontrolu provede sám (§ 4 odst. 1 písm. f/ zákona o inspekci práce).“<sup>147</sup>

Z pohledu obecného pak musí být upozorněno na jednu dle mého názoru zásadní systémovou chybu, které se týká (nejen) oblasti kontrolní působnosti orgánů inspekce práce v oblasti zaměstnanosti resp. zákoníku práce. Zatímco v prvním případě není zřejmě kontrolní kompetence orgánů inspekce práce omezena vůbec, v oblasti druhé je kontrolní kompetence orgánů inspekce práce omezena na základě § 6 odst. 3 zákona o inspekci práce<sup>148</sup>. Z uvedeného je

---

<sup>145</sup> § 1 odst. 1 antidiskriminačního zákona:

Předmět úpravy

(1) Tento zákon zpracovává příslušné předpisy Evropské unie<sup>1)</sup> a v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie<sup>3)</sup> a na Listinu základních práv a svobod a mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu, blíže vymezuje právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace ve věcech

a) práva na zaměstnání a přístupu k zaměstnání, včetně pomoci poskytované Úřadem práce České republiky,

<sup>146</sup> § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv:

(5) Ochránce vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.

<sup>147</sup> Veřejný ochránce práv – ombudsman. Kontrola orgánů inspekce práce – zpráva o šetření. Evidence stanovisek ochránce. sp. zn.: 2195/2015/VOP/MKZ, ze dne 21. prosince 2015.

<sup>148</sup> § 6 odst. 3 zákona o inspekci práce:

(3) V právních vztazích zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, upravených služebním zákonem, mohou úřad a inspektoráty kontrolovat jen věci týkající se doby výkonu státní služby a přestávek ve

zřejmé, že diskriminace v oblasti služebních poměrů v režimu zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“), je mimo působnost orgánů inspekce práce, což je zjevně nevyhovující odchylka. To je zejména umocněno následujícím:

- Pokud bude diskriminace zjištěna vnitřním postupem v rámci služebního orgánu, pak tomuto orgánu stejně nezbude jiné řešení, než takové zjištění předat příslušnému správnímu orgánu k dalšímu řízení – viz § 25 odst. 3 kontrolního řádu<sup>149</sup> či § 8 odst. 1 správního řádu<sup>150</sup>. V opačném případě by porušení povinnosti nemohlo být sankcionováno a jednalo by se o nepřipustný exces a zvýhodňování jednoho subjektu.
- Pokud v rámci služebního orgánu bude docházet k diskriminaci v rámci míst, která jsou obsazována v režimu zákoníku práce (klasicky tedy obslužné činnosti, IT činnosti či pracovní poměry, kdy jsou místa obsazována na dobu určitou z důvodu rodičovské dovolené, dočasné pracovní neschopnosti), pak v takových případech bude kompetence orgánů inspekce práce založena.
- I pokud by v rámci kontroly, která by směřovala do jiné oblasti v rámci působnosti orgánů inspekce práce v rámci služebního poměru, byly shromážděny takové poznatky, které by nasvědčovaly tomu, že u služebního orgánu dochází k diskriminaci, pak by samozřejmě orgán inspekce práce mohl zahájit přestupkové řízení pro podezření ze spáchání přestupku např. dle § 24 zákona o inspekci práce.<sup>151</sup>

---

státní službě, služební pohotovosti, státní služby přesčas a v noční době a bezpečnosti při výkonu státní služby.

<sup>149</sup> § 25 odst. 4 kontrolního řádu:

(4) Kontrolní orgán předá svá zjištění o nedostacích příslušnému orgánu, který je oprávněn ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky.

<sup>150</sup> § 8 odst. 2 správního řádu:

(2) Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

<sup>151</sup> § 24 zákona o inspekci práce:

Správní delikty právnických osob na úseku rovného zacházení

(1) Právnická osoba se dopustí správního deliktu na úseku rovného zacházení tím, že

a) nezajistí rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, a odbornou přípravu a příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání,

b) diskriminuje zaměstnance (§ 16 zákoníku práce),

- Přestupkové řízení lze při dostatečně kvalifikovaném podnětu zahájit i bez provedení kontroly a skutečnosti prokázat v rámci přestupkového řízení, neboť právní předpis nestanoví, že by podkladem pro rozhodnutí o přestupku musel být vždy protokol o kontrole.

Jak zákon o zaměstnanosti, tak zákon o inspekci práce umožňuje za přešupek spočívající v diskriminaci uložit pokutu ve stejné maximální horní hranici 1 000 000 Kč.

### **3.1.1 Vymezení hranice diskriminace pro oblast zaměstnanosti a oblast zákoníku práce**

Základním pro vymezení, zda se jedná o diskriminaci v režimu zákona o zaměstnanosti či o diskriminaci podle zákoníku práce (dále pak v režimu zákona o inspekci práce), bude nepochybně okamžik, kdy k jednání majícím diskriminační znaky došlo, resp. zda se tak stalo před vznikem základního pracovněprávního vztahu, či po vzniku takového vztahu. Komentářová literatura k této otázce uvádí: *„Ačkoli v některých případech bude posuzování, zda se jednalo o diskriminaci podle zákona o zaměstnanosti nebo podle zákoníku práce, zřejmě obtížné, z pojmů zaměstnavatel a zaměstnanec uvedených v citovaném ust. § 16 zákoníku práce je možno dovozovat, že základním rozlišovacím znakem bude, zda k diskriminačnímu jednání došlo v uzavřeném základním pracovněprávním vztahu (zde půjde jednoznačně o diskriminaci dle zákoníku práce), nebo ještě před uzavřením takového vztahu (zde se autoři přiklánějí spíše k tomu, že se jedná o diskriminaci dle zákona o zaměstnanosti).*

O tom, že uvedené rozlišení nemůže být absolutní, svědčí i některé názory odborné veřejnosti, které uvádějí, že výše uvedené zásady dopadají na zaměstnavatele během přímého využívání pracovní síly zaměstnance a také na skutkové děje, které s tím souvisejí (např. výběr nových zaměstnanců).<sup>152</sup> Jakkoliv může být z hlediska rozlišení diskriminace v režimu zákoníku práce a

---

c) postihne nebo znevýhodní zaměstnance proto, že se zákonným způsobem domáhal svých práv a nároků vyplývajících z pracovněprávních vztahů,

d) neprojedná se zaměstnancem nebo na jeho žádost se zástupci zaměstnanců jeho stížnost na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu<sup>39</sup>).

<sup>152</sup> BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 65-66.

zákona o zaměstnanosti hranice neostrá, jsem toho názoru, že pokud je fyzická osoba uchazečem o zaměstnání a je diskriminována např. při výběrovém pohovoru, jedná se o diskriminaci v režimu zákona o zaměstnanosti, a to i při vědomí dikce § 30 zákoníku práce<sup>153</sup>, který upravuje výběr zaměstnance zaměstnavatelem. „Výběr fyzických osob ucházejících se o zaměstnání z hlediska kvalifikace, nezbytných požadavků nebo zvláštních schopností je v působnosti zaměstnavatele, nevyplývá-li ze zvláštního právního předpisu jiný postup (§ 30 odst. 1 část věty před středníkem zák. práce). Není sporu o tom, že i v této fázi pracovněprávních vztahů jsou zaměstnavatelé povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi uchazeči o zaměstnání ve stejném rozsahu, jako se zaměstnanci v pracovním poměru (srov. obdobně § 16 odst. 1 zák. práce), a že v pracovněprávních vztazích je zakázána jakákoliv diskriminace (srov. § 16 odst. 2 větu první zák. práce). Právní prostředky ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích upravuje antidiskriminační zákon (§ 17 zák. práce), tj. zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů.“<sup>154</sup> Již z uvedeného je patrné, že hranice může být v některých případech velice pomíjivá, nicméně pro tuto práci budeme vycházet ze skutečnosti, že rozhodným okamžikem je zřejmě tedy uzavření základního pracovněprávního vztahu a výkon práce v závislém postavení.<sup>155</sup> „S ohledem na některé rozsudky, o nichž bude pojednáno dále, však lze konstatovat, že i jednání zaměstnavatele při výběru nových zaměstnanců lze podřadit pod jednání ve smyslu zákona o zaměstnanosti, a to zejména v případech, kdy bude jednat o potenciálním zaměstnání s uchazečem o zaměstnání, kterého k zaměstnavateli vyslal úřad práce.“<sup>156</sup>

---

<sup>153</sup> § 30 zákoníku práce:

(1) Výběr fyzických osob ucházejících se o zaměstnání z hlediska kvalifikace, nezbytných požadavků nebo zvláštních schopností je v působnosti zaměstnavatele, nevyplývá-li ze zvláštního právního předpisu 12) jiný postup; předpoklady kladené zvláštními právními předpisy na fyzickou osobu jako zaměstnance tím nejsou dotčeny.

(2) Zaměstnavatel smí vyžadovat v souvislosti s jednáním před vznikem pracovního poměru od fyzické osoby, která se u něj uchází o práci, nebo od jiných osob jen údaje, které bezprostředně souvisejí s uzavřením pracovní smlouvy.

<sup>154</sup> Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2016, sp. zn. 21 Cdo 230/2015.

<sup>155</sup> § 3 zákoníku práce:

Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.

<sup>156</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Diskriminace v oblasti zaměstnanosti jako správní delikt*. Práce a mzda. 2012, č. 6. s. 33 a násl.

Na podporu tvrzení, že v oblasti zprostředkování zaměstnání se jedná v případě diskriminace o oblast, která je primárně regulována zákonem o zaměstnanosti, svědčí i § 12 odst. 2 tohoto zákona (při současném přihlédnutí k § 4 zákona o zaměstnanosti), který zakazuje účastníkům právních vztahů podle tohoto zákona, tedy i zaměstnavatelům, vyžadovat při výběru zaměstnanců informace týkající se národnosti, rasového nebo etnického původu, politických postojů, členství v odborových organizacích, náboženství, filozofického přesvědčení, sexuální orientace, není-li jejich vyžadování v souladu se zvláštním právním předpisem, případně další v tomto ustanovení specifikované informace. Ustanovení tedy míří také do časového okamžiku, kdy ještě není základní pracovněprávní vztah uzavřen a právě v okamžiku, kdy se zaměstnavatel pouze hledá vhodného zaměstnance na požadovanou profesi, nesmí v rámci výběrového řízení požadovat stanovené informace.

Kapitola bude tedy věnována primárně diskriminaci, ke kterému dochází v rámci zprostředkování zaměstnání úřadem práce.

### **3.1.2 Diskriminace v oblasti zaměstnanosti – nejčastější důvody, speciální oprávnění inspektora**

Pro identifikaci nejčastějších důvodů diskriminace v oblasti zaměstnanosti je nedříve vhodné také upozornit na změny, ke kterým došlo v předmětném § 4 zákona o zaměstnanosti<sup>157</sup>, které zákaz diskriminace upravuje.

Zákon o zaměstnanosti ve znění účinném do 31. 12. 2011 obsahoval ve svém § 4 podrobnou úpravu rovného zacházení a zákazu diskriminace, a to

---

<sup>157</sup> § 4 zákona o zaměstnanosti:

Rovné zacházení a zákaz diskriminace při uplatňování práva na zaměstnání

(1) Účastníci právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. a), c) a d) jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání.

(2) Při uplatňování práva na zaměstnání je zakázána jakákoliv diskriminace. Právo na zaměstnání nelze občanu odepřít z důvodu pohlaví, sexuální orientace, rasového nebo etnického původu, národnosti, státního občanství, sociálního původu, rodu, jazyka, zdravotního stavu, věku, náboženství či víry, majetku, manželského a rodinného stavu a vztahu nebo povinností k rodině, politického nebo jiného smýšlení, členství a činnosti v politických stranách nebo politických hnutích, v odborových organizacích nebo organizacích zaměstnavatelů; diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství, otcovství nebo pohlavní identifikace se považuje za diskriminaci z důvodu pohlaví.

z toho důvodu, že v době nabytí účinnosti zákona o zaměstnanosti nebyl pro tento problém přijat zvláštní právní předpis. „Zákon o zaměstnanosti definoval pojmy jako přímá diskriminace, nepřímá diskriminace, obtěžování, sexuální obtěžování atd. Rovněž však diskriminaci definoval i negativně, tj. uváděl situace, u nichž se i přes rozdílné zacházení nemá za to, že by se jednalo o diskriminační jednání. Bylo pamatováno i na to, že osoba, která se domnívá, že je vůči ní postupováno diskriminačně, se má možnost obrátit na příslušný soud, když byly stanoveny i možnosti, kterých se může žalobce dovolávat (upuštění od jednání, odstranění jeho následků či přiměřené zadostiučinění).“<sup>158</sup>

Ke změně § 4 zákona o zaměstnanosti došlo s účinností od 1. 1. 2012. „S účinností od uvedeného data doznal zákon o zaměstnanosti ve svém ust. § 4 velmi radikální změnu, která, ačkoliv po relativně dlouhém období, reflektovala na skutečnost, že dne 1. 9. 2009 nabyl účinnosti antidiskriminační zákon. Ust. § 4 zákona o zaměstnanosti, který se nabytím účinnosti antidiskriminačního zákona stal v oblasti diskriminace zákonem speciálním, totiž de facto obsahovalo shodné definice, čímž došlo k faktickému dublování této právní úpravy. K 1. 1. 2012 tak došlo k zásadní redukci ust. § 4 zákona o zaměstnanosti, který nově pouze stanovuje, že „účastníci právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. a), c) a d) jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání a že při uplatňování práva na zaměstnání je zakázána jakákoliv diskriminace.“ V ostatním zákon o zaměstnanosti plně odkazuje na antidiskriminační zákon.“<sup>159</sup>

Nicméně v návaznosti na novelu zákona o zaměstnanosti č. 206/2017 Sb., účinnou od 29. 7. 2017, bylo do zákona o zaměstnanosti (stejně tak jako do zákoníku práce) vráceno rozšířené znění úpravy diskriminace<sup>160</sup>, nicméně důvodová zpráva k uvedené změně není jak v obecné části, tak v části zvláštní. V současné době je tedy dodržování povinností na úseku diskriminace v oblasti zaměstnanosti plně upraveno v předmětném zákoně, což je z hlediska správního trestání jistě situace optimálnější, nicméně je nutné si uvědomit, že

---

<sup>158</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Diskriminace v oblasti zaměstnanosti jako správní delikt*. Práce a mzda. 2012, č. 6. s. 33 a násl.

<sup>159</sup> Tamtéž.

<sup>160</sup> Viz poznámka pod čarou č. 158.

postavení zákona o zaměstnanosti je vůči obecnému předpisu – antidiskriminačnímu zákonu – v postavení *lex specialis*.

V posuzování dané problematiky je nutné vyjít z následujících tezí: *„Vedle základních pojmů antidiskriminační zákon definuje řadu situací, které nemohou být považovány za diskriminaci. Diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu věku v přístupu k zaměstnání nebo povolání, pokud je vyžadována podmínka minimálního věku, odborné praxe nebo doby zaměstnání, která je pro řádný výkon zaměstnání nebo povolání nebo pro přístup k určitým právům a povinnostem spojeným se zaměstnáním nebo povoláním nezbytná, nebo pro řádný výkon zaměstnání nebo povolání potřebné odborné vzdělávání, které je nepřiměřeně dlouhé vzhledem k datu, ke kterému osoba ucházející se o zaměstnání nebo povolání dosáhne důchodového věku podle zvláštního zákona.*

*Diskriminací není rozdílné zacházení ve věcech práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání nebo povolání, ve věcech pracovních, služebních poměrů nebo jiné závislé činnosti, pokud je k tomu věcný důvod spočívající v povaze vykonávané práce nebo činnosti a uplatněné požadavky jsou této povaze přiměřené.<sup>161</sup> Naopak za diskriminace nelze považovat rozdílné zacházení ve věcech přístupu nebo odborné přípravě k zaměstnání nebo povolání, jestliže pro takové jednání existuje racionální důvod spočívající v povaze vykonávané práce nebo činnosti, přičemž se musí jednat o požadavky přiměřené.*

V dalším rozdílném a přijatelném zacházení lze odkázat na následující: *„Diskriminací není rozdílné zacházení uplatňované ve věcech práva na zaměstnání, přístupu k zaměstnání nebo povolání, v případě závislé práce vykonávané v církvích nebo náboženských společnostech, jestliže z důvodu povahy těchto činností nebo souvislosti, v níž jsou vykonávány, představuje náboženské vyznání, víra či světový názor osoby podstatný, oprávněný a odůvodněný požadavek zaměstnání se zřetelem k etice dané církve či náboženské společnosti. Diskriminací rovněž není rozdílné zacházení uplatňované za účelem ochrany žen z důvodu těhotenství a mateřství, osob se*

---

<sup>161</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Kontroly diskriminace a rovného zacházení na pracovišti. Práce a mzda*. 2015, č. 7. s. 58 a násl.

*zdravotním postižením a za účelem ochrany osob mladších 18 let nad rámce stanovené zvláštními právními předpisy, jestliže prostředky k dosažení uvedených cílů jsou přiměřené a nezbytné.*<sup>162</sup>

Z hlediska znaků diskriminace je pak možné konstatovat, že k diskriminaci dochází nejčastěji zejména z důvodu pohlaví a věku. *„V rámci kontrol s původně jiným zaměřením, např. na oblast NLZ a kontrol prováděných na základě monitoringu, byly zjišťovány diskriminační nabídky zaměstnání přímo na provozovnách (výlohy, vstup do provozovny apod.). Nejčastěji se jako v minulých letech jednalo o diskriminační nabídky zaměstnání, spočívající v požadavku pracovníka určitého věku nebo pohlaví.*<sup>163</sup>

Uvedené bude zapříčiněno zejména skutečností, že se ve většině případů jedná o nejsnadněji prokazatelné a odhalitelné důvody, a to jak v rámci provedené kontroly, tak v rámci navazujícího přestupkového řízení, případně může být důvodem i skutečnost, že jsou uvedené diskriminační důvody z pohledu zaměstnavatelů „nejdůležitější“. Nicméně i tak zůstává oblast diskriminace velice obtížně prokazatelným přestupkem, vyjma případů, kdy existují prokazatelně písemné podklady svědčící o takovém jednání.

Takovým případem, ukazujícím jednoznačně na diskriminace z důvodu pohlaví, je klasicky zaměstnavatelem potvrzená doporučenka vydaná úřadem práce pro uchazeče o zaměstnání, kde zaměstnavatel např. uvede, že uchazeče o zaměstnání nepřijal z důvodu, že se jedná o práci vhodnou pro ženy. Zde je možné konstatovat, že v rámci naprosté většiny zaměstnání již neexistuje racionální důvod, aby bylo takové kritérium preferováno (vyjma např. profesí divadelních či profesí, kde je předpokládána výrazná fyzická zátěž), když takovou informaci již lze považovat za diskriminační požadavek, resp. kritérium neadekvátní povaze potenciálně vykonávaného zaměstnání. K obdobnému závěru dospěl i Městský soud v Praze: *„Naplnění skutkové podstaty správního deliktu, bylo správními orgány shledáno v jednání žalobce, který odmítl uchazeče o zaměstnání s odůvodněním, že se jedná o charakter*

---

<sup>162</sup> Tamtéž.

<sup>163</sup> ROČNÍ SOUHRNNÁ ZPRÁVA O VÝSLEDČÍCH KONTROLNÍCH AKCÍ ZA ROK 2018 Státního úřadu inspekce práce, dostupné na <http://www.suip.cz/files/suip-f71abba7708b884d1a57285ab7950cac/rocni-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2018.pdf>



ženské práce. Tímto jednáním měl být porušen zákaz diskriminace z důvodu pohlaví. [...] Povaha nabízeného zaměstnání (dělník potravinářské výroby u zpracování masa a ryb) neodůvodňuje rozdílné zacházení mezi muži a ženami. Z jeho povahy nevyplývá, že by jej mohly vykonávat pouze ženy. Pokud zaměstnavatel v nabídce uvedl, že se jedná o charakter ženské práce, nepochybně tím umožnil jednotlivým uchazečům učinit si představu o tom, že se bude jednat o manuální práci, u které bude vyžadována zručnost a pečlivost, a dále představu o tom, že se bude jednat nejspíše o pracovní kolektiv, v němž se budou převlékat ženy. Pokud se však na takové pracovní místo přihlásí muž, nelze již charakterem ženské práce argumentovat, a žadatele z takového důvodu odmítnout. Nepochybně právě totiž takto zvolené kritérium, které navíc bylo v daném případě použito ve většině případů jako jediné, rozlišuje, zdali je uchazeč muž nebo žena. Pokud na základ tohoto kritéria nebude přijat uchazeč jednoho či druhého pohlaví, je takový postup diskriminací.“<sup>164</sup> K uvedenému případu lze dodat, že v požadavcích zaměstnavatele stálo, že „dělník v potravinářské výrobě u zpracování masa a ryb s místem výkonu práce XY“. Zaměstnavatel pak ze 45 doporučenek vydaných úřadem práce odmítl 14 uchazečů o zaměstnání práce s odůvodněním, že se jedná o práci vykonávanou v ženském kolektivu.

V kontextu uvedené citace vidím jako problematickou obecnou informaci, která bývá často formulována jako informace k požadované profesi, a to „zaměstnání v ženském kolektivu“, či „práce vhodná pro ženy“, protože již tato informace může samozřejmě odradit potenciální uchazeče (o zaměstnání) od výběru takové pozice. Nicméně v obecné rovině se část odborné veřejnosti kloní k závěru, že takové informace jsou informativního charakteru a dávají uchazeči o zaměstnání úvodní představu o povaze daného zaměstnání, aniž by ještě představovaly diskriminační důvod. V diskriminaci se však „převtlí“ následně, pokud jsou tyto informace využívány pro nepřijetí skupiny uchazečů (o zaměstnání) z tohoto důvodu. Na druhé straně však nelze přehlédnout závěr Soudního dvora Evropské unie, který konstatoval: „Článek 15 směrnice 2000/43 vyžaduje, aby systém sankcí za porušování vnitrostátních předpisů přijatých k

---

<sup>164</sup> Podle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 7 Ca 109/2006.

*provedení této směrnice byl i v případě, kdy neexistuje konkrétní oběť, účinný, přiměřený a odrazující.“<sup>165</sup>*

Další obecným problémem je současně také společností běžně akceptovaný názor, že některé profese jsou vykonávány pouze určitým pohlavím, čemuž následně odpovídají i informace, které popisují požadavek na konkrétní místo. Jako příklad lze uvést např.: „Hledáme servírku do restaurace“, či „Přijmeme uklízečku do hotelu“. Takové informace jsou jistě zavádějící. Pokud se podíváme do katalogů prací (např. CZ-ISCO jako oficiální klasifikace zaměstnání dle Českého statistického úřadu<sup>166</sup>), pak zjistíme, že obecně se používá na všechna povolání mužský rod. Výjimku představují sestry na všech úrovních a porodní asistentky, když zdravotní bratr ani porodního asistent uveden není. Existují zde však profese, kde je použito obojí pohlaví: např. modelky a manekýni 5241, číšníci a servírky 5131. I v kontextu uvedeného je pak nutné hodnotit diskriminaci z důvodu pohlaví, když např. v uvedeném katalogu je uvedena profese uklízeče a nikoliv uklízečky.

Jestliže se výše uvedené týkalo diskriminace z důvodu pohlaví, pak další zásadní oblastí, kde je diskriminace zjišťována, je diskriminace spočívající v neoprávněném požadavku na určitý věk. Samozřejmě že v klasickém základním pracovněprávním vztahu mohou nastat častěji situace, které jsou spjaté s věkem a mohou být považovány za diskriminační (např. odměňování v návaznosti na dosažení určitého věku, stanovení věkové hranice pro odchod do důchodu atd.), nicméně jako vstupní požadavek pro uzavření základního pracovněprávního vztahu je podmínka věku z velké části nereálná. Takovou podmínku nelze ospravedlnit hledáním zkušeného zaměstnance či požadavkem na určitý počet let praxe v oboru, resp. nikdy nemůže být tato podmínka uváděna jako stěžejní pro uzavření např. pracovního poměru a měla by být spíše maximálně pomocným kritériem pro určení vhodnosti případného uchazeče o zaměstnání. V opačném případě by de facto mladí uchazeči o zaměstnání nemohli být nikdy zaměstnáni v takovém zaměstnání, na které by byla požadována taková praxe, ačkoliv jsou svým vzděláním pro takové

---

<sup>165</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV).

<sup>166</sup> [https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace\\_zamestnani\\_-cz\\_isco-](https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_zamestnani_-cz_isco-)

zaměstnání předurčení. „Podle ust. § 4 zákona o zaměstnanosti mají takový diskriminační charakter i nabídky, které limitují uchazeče o zaměstnání z hlediska pohlaví či věku. Jak vyplývá z rozsudku krajského soudu, ten při svých závěrech vyšel z rozhodnutí správních orgánů. Mj. uvedl, že obě správní rozhodnutí se jednotlivými nabídkami konkrétně zabývají a dospívají k závěru, že práce v hotelnictví nebo cestovním ruchu nemá žádná specifika, která by omezovala pracovníky v tomto odvětví věkem. Stejně tak nelze žádným logickým argumentem zdůvodnit, proč by na farmě mohly pracovat pouze osoby do 30 let, do 35 let apod., proč by se o děti nemohl starat muž, nebo proč by muž nemohl uklízet dům, resp. proč by práce v cestovním ruchu nemohly být vykonávány osobou starší než 45 let. Na základě těchto závěrů pak krajský soud dovodil, že z rozhodnutí vyplývají konkrétní případy rozdílného zacházení s ohledem na věk či pohlaví, které není zákonem dovoleno. S tímto se ztotožňuje i Nejvyšší správní soud. Z předmětných letáků i podle jeho názoru jednoznačně vyplývá, že byly činěny nabídky směřující k získání zaměstnání (např. v oblasti hotelnictví, cestovního ruchu, zemědělství atp.), které byly limitovány věkem či pohlavím, přičemž stěžovatel ani neuvádí žádné důvody ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Stěžovatel poukazuje pouze na smluvní volnost, resp. na požadavky zahraničních partnerů.“<sup>167</sup>

Na uvedených principech nemůže nic změnit ani skutečnost, že by dva subjekty byly zavázány ke spolupráci např. i v oblasti zprostředkování zaměstnání soukromoprávní smlouvou, která by některé z diskriminačních důvodů skrytě či otevřeně povolovala, protože takové smlouvy nemohou odlišně stanovovat podmínky stanovené veřejnoprávním předpisem, což ostatně konstatoval i Nejvyšší správní soud. „Nejvyšší správní soud přitom nezpochybňuje, že požadavky na věk a pohlaví u jednotlivých programů mohly odpovídat smlouvám se zahraničními partnery, resp. charakteru daného programu a účelu, který má splnit. Plnění smluvních povinností však nemůže být důvodem pro porušování zákonného zákazu diskriminace. Přístup zastávaný stěžovatelem by ad absurdum vedl k tomu, že jakoukoliv právní

---

<sup>167</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 7. 2014, sp. zn. 6 Ads 68/2013.

*povinnost plynoucí z právních předpisů České republiky by bylo možno obejít uzavřením smlouvy se zahraničním partnerem.*<sup>168</sup>

Jestliže si lze představit akceptovatelný požadavek na věk, který však nemůže být explicitě uveden a bude navázán právě na získání praxe, pak to bude zřejmě v oblastech povolání, které vyžadují vysokou kvalifikaci, když právě ona praxe bude kritériem pro získání určitého postavení, když toto kritérium může být dle jednotlivých kol výběrových řízení modifikováno na nižší požadavek (srovnej např. § 55 či 57 zákona o státní službě<sup>169</sup>, kde je v prvním kole účast podmíněna výkonem 4 let příslušných činností v posledních 8 letech, resp. 3 let v posledních 6 letech, když navíc je účast podmíněna tím že se mohou přihlásit jen současní vedoucí zaměstnanci).

I přes uvedené však požadavek na věk nelze bez dalšího aplikovat při výběrových řízeních u „vysoko kvalifikovaných pozic“, neboť ne vždy jsou takové požadavky opodstatněné. Zde můžeme uvést požadavek na věk např. u přihlášek na místo odborných asistentů na vysokých školách, kdy byl stanoven mimo jiné i požadavek věku na pozici odborného asistenta („Univerzita Karlova v Praze, děkan Matematicko-fyzikální fakulty, vypisuje výběrové řízení na obsazení míst mladých odborných asistentů v oborech fyzika, informatika, matematika. Požadavky: titul Ph.D. (nebo ekvivalent), věk méně než třicet tři let

---

<sup>168</sup> Tamtéž.

<sup>169</sup> § 55 zákona o státní službě:

(3) V prvním kole se může výběrového řízení zúčastnit

a) státní zaměstnanec vykonávající službu na služebním místě představeného, s výjimkou vedoucího oddělení, ve stejném oboru služby,

b) vedoucí zaměstnanec zařazený v organizační složce státu, který působí v oboru, jehož obsah odpovídá oboru služby, a který řídí vedoucí zaměstnance,

c) úředník územního samosprávného celku zařazený na pracovním místě ředitele krajského úřadu nebo tajemníka obecního úřadu obce s rozšířenou působností,

d) zaměstnanec regionální rady zařazený na pracovním místě ředitele úřadu regionální rady,

e) akademický pracovník, který působí v oboru, jehož obsah odpovídá oboru služby, a který řídí vedoucí zaměstnance,

f) vedoucí zaměstnanec mezinárodní organizace, který působí v oboru, jehož obsah odpovídá oboru služby, a který řídí vedoucí zaměstnance, nebo

g) vedoucí úředník Evropské unie, který působí v oboru, jehož obsah odpovídá oboru služby, a který řídí jiné vedoucí úředníky Evropské unie.

pokud v uplynulých 8 letech vykonával nejméně po dobu 4 let v organizační složce státu, v územním samosprávném celku, regionální radě, instituci Evropské unie, mezinárodní organizaci, na vysoké škole nebo jako uvolněný člen zastupitelstva kraje anebo obce s rozšířenou působností činnosti podle § 5 nebo činnosti obdobné.

ke dni uzávěrky přihlášek....“<sup>170</sup>). Takový požadavek byl shledán diskriminačním a následně byla uvedenému subjektu po provedeném správním řízení pravomocně uložena pokuta 70000 Kč oblastním inspektorátem práce, snížena v odvolacím řízení na 50000 Kč. *„Odvolací orgán naznal, že pro věkové omezení stanovené účastníkem řízení pro uchazeče na místa „mladých“ odborných asistentů není dán věcný důvod spočívající v povaze vykonávané práce nebo činnosti. Odvolací orgán přisvědčuje závěrům účastníka řízení, že pozice odborného asistenta je v akademickém prostředí chápána jako pracovní místo pro mladého vědeckého pracovníka, který se bude na základě nabytých zkušeností nadále profesně vzdělávat. Pozice odborného asistenta však nutně nevyžaduje, aby tuto pozici zastával zaměstnanec, který nepřesáhl určitou věkovou hranici [...] Ostatně sám účastník řízení v podaném odvolání hovoří o „vhodnosti pozice odborného asistenta pro uchazeče, kteří jsou čerstvými absolventy vysoké školy a usilují o další akademickou dráhu“, nikoliv však o nutnosti. Odvolací orgán má za to, že se jistě vyskytnou i případy, kdy se absolvent doktorského studijního programu z rozličných důvodů rozhodne až v pozdějším věku života k akademické dráze. Rovněž se vyskytnou i případy, kdy se jedinec rozhodne k vysokoškolskému studiu o mnoho let po absolvování středoškolského studia s maturitou, a proto se stane absolventem doktorského studijního programu mnohem později.“*<sup>171</sup>

S uvedeným závěrem správního orgánu se lze jistě ztotožnit, když je zřejmé, že pokud by uvedená pracovní pozice byla nabízena bez striktní podmínky na věk (jak uváděl i v jeho odvolání zaměstnavatel), mohl samozřejmě zaměstnavatel dostát podmínek stanovených zákonem, resp. neporušit podmínky stanovené zákonem o zaměstnanosti při současném vhodném výběru, který je v dispozici zaměstnavatele, jak vyplývá zejména z § 30 odst. 1 zákoníku práce<sup>172</sup>. O tom, že diskriminační důvod v podobě věku je nutné ze strany zaměstnavatelů pečlivě zkoumat, svědčí i názor vyslovený

---

<sup>170</sup> Podle rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce č. j. 4085/1.30/12/14.3, ze dne 29. listopadu 2012.

<sup>171</sup> Tamtéž.

<sup>172</sup> § 30 zákoníku práce:

(1) Výběr fyzických osob ucházejících se o zaměstnání z hlediska kvalifikace, nezbytných požadavků nebo zvláštních schopností je v působnosti zaměstnavatele, nevyplývá-li ze zvláštního právního předpisu jiný postup; předpoklady kladené zvláštními právními předpisy na fyzickou osobu jako zaměstnance tím nejsou dotčeny.

Veřejným ochráncem práv, který se zabýval samotným procesem výběru uchazečů, když právě z důvodu věku nebyl uchazeč o zaměstnání přizván vůbec k pohovoru. „Diskriminací přímou se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 AntiDZ, kterým je i věk. Tudíž zaměstnavatel nabízející zaměstnání při výběru zaměstnanců nesmí použít kritérium, které je považováno za zakázaný diskriminační důvod, tedy i věk uchazeče. Jelikož stěžovatel naplnil veškeré stanovené podmínky, a přesto nebyl ani přizván k pohovoru, lze takové jednání považovat za zacházení méně příznivé, než zacházení s jinou osobou ve srovnatelné situaci (uchazeči, kteří stejně jako stěžovatel splňovali zadané podmínky, k pohovoru přizváni byli). Aby takové rozlišování bylo diskriminací ve smyslu antidiskriminačního zákona, musí být kumulativně naplněna podmínka zakázaného důvodu, v tomto případě věku, na jehož základě je s osobou zacházeno méně příznivě. Jelikož na dotčenou pozici byli vybráni lidé ve věku 37 a 36 let, přičemž zaměstnavatel neuvedl kritéria, podle nichž byli uchazeči vybráni, lze se důvodně domnívat, že v případě stěžovatele došlo k diskriminaci z důvodu věku.“<sup>173</sup> Je ovšem vhodné poznamenat, že názor výše prezentovaný Veřejným ochráncem práv je na samé hranici obhajitelnosti, protože lze vždy nalézt jiné důvody, proč nebyl určitý uchazeč o zaměstnání k výběrovému pohovoru přizván a pokud je zachována určitá forma sdělení, není možné bez dalšího usuzovat, že se jedná o diskriminaci např. právě z důvodu věku. Současně z pohledu dokazování, kterým by v takovém případě musel projít orgán inspekce práce, je konstrukce založená na „důvodně domněnce“ nedostatečná, protože obecně se i v rámci těchto řízení uplatní základní zásada obsažená § 3 správního řádu, tedy zásada materiální pravdy, která stojí na prokázání „bez důvodných pochybností“<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> Veřejný ochránce práv – ombudsman. Diskriminace z důvodu věku při přístupu k zaměstnání. Evidence stanovisek ochránce, sp. zn. 151/2012/DIS/PPO, ze dne 19. 8. 2013.

<sup>174</sup> § 3 správního řádu:

Nevyplyvá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

Jestliže pro prokázání diskriminace z důvodu pohlaví a věku jsou primárně ze strany orgánů inspekce práce využívány zejména písemné podklady, ze kterých lze takové jednání primárně seznat, lze ve všech případech, resp. každé kontrole využít speciálního oprávnění, které vyplývá pro inspektory orgánů inspekce práce z § 7 odst. 1 písm. d) zákona o inspekci práce<sup>175</sup>, tedy dotazovat se zaměstnanců bez přítomnosti jakékoliv jiné fyzické osoby na skutečnosti důležité pro naplnění účelu kontroly. Jakkoliv se jeví takové oprávnění jako významné, je faktický význam nelze jistě přeceňovat, protože jeho využitelnost a zejména efektivita mohou být zejména v oblasti diskriminace pomíjivé. *„Toto oprávnění lze označit za speciální a velmi zásadní. Tohoto oprávnění mohou inspektoři využívat například v situacích, kdy je vhodné, aby osoba, s níž je takto hovořeno, nebyla vystavena potenciálnímu riziku negativní reakce či tlaku ze strany zaměstnavatele z důvodu jejího vyjádření. Tímto způsobem tak může inspektor další - více či méně objektivní - informace a podklady o situaci u kontrolované osoby, na jejichž základě lze získat relevantní informace uplatněné následně v kontrolním zjištění. Využití má toto oprávnění např. především při prošetřování různých forem možného diskriminačního jednání, kdy je zřejmé, že zaměstnanci by se mohli obávat případných negativních reakcí ze strany zaměstnavatele, jakkoli by i tyto reakce bylo nutno považovat za rozporné se zákoníkem práce. V praxi si však můžeme představit určité problémy při realizaci tohoto oprávnění, či spíše efektivnosti, neboť i pokud se inspektor rozhodne, že využije svého oprávnění k dotazování zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, často se ani takovým postupem nepodaří získat více objektivních informací, protože u zaměstnanců převládá podvědomý strach z toho, že jejich vyjádření (byť se s ním zaměstnavatel neseznámí) bude následně hodnoceno zaměstnavatelem vůči jejich osobě negativně, resp. si zaměstnavatel udělá úsudek o tom, kdo podal vůči němu nepříznivou zprávu inspektorovi.“*<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> § 7 odst. 1 zákona o inspekci práce:

Inspektor je oprávněn

d) dotazovat se zaměstnanců kontrolované osoby bez přítomnosti dalších fyzických osob, zástupce příslušného odborového orgánu nebo zástupce pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci na záležitosti související s vykonávanou kontrolou<sup>34</sup>),

<sup>176</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P., ŠTEFKO, M., *Zákon o inspekci práce. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2016, s. 42

Z praxe jsou pak běžné případy, kdy v rámci šetření podnětu na diskriminaci je vybrán kontrolní vzorek např. 10 zaměstnanců kontrolované osoby, kde bylo využito institutu popsaného výše, nicméně z poznatků takto získaných není možné dovést jednoznačný závěr o tom, že k diskriminaci došlo, neboť 4 zaměstnanci se s diskriminací u zaměstnavatele nepotkali, 3 zaměstnanci nemají k položeným otázkám jasnou odpověď a tři zaměstnanci, včetně podatele podnětu se s diskriminací u zaměstnavatele setkali. Na základě takových poznatků nejde bez dalšího uzavřít, že k diskriminaci došlo (takový poznatek by byl ostatně v rozporu s § 9 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu<sup>177</sup>).

### 3.1.3 Diskriminace a inzerce

Za poněkud problematickou oblastí diskriminace by mohla být považována inzerce, neboť zde se již nejedná o zprostředkování zaměstnání<sup>178</sup>. Nicméně tato otázka není pro posouzení potenciálního diskriminačního jednání podstatná, neboť v opačném případě by diskriminace jako taková mohla být posuzována pouze při přímé zprostředkovatelské činnosti prováděné úřadem práce či agenturou práce, nicméně takový výklad by byl nepřijatelný.

Dále takovému závěru nesvědčí ani výklad příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti, zejména tedy § 12<sup>179</sup>, § 4 odst. 1<sup>180</sup> a § 3<sup>181</sup>. Jestliže

---

<sup>177</sup> § 9 písm. a) kontrolního řádu:

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen

a) zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady,

<sup>178</sup> § 16 zákona o zaměstnanosti:

Za zprostředkování zaměstnání se nepovažuje zveřejňování nabídek zaměstnání sdělovacími prostředky nebo prostřednictvím elektronických médií v případech, kdy není prováděna přímá zprostředkovatelská činnost mezi zaměstnavateli a fyzickými osobami, které se o práci ucházejí.

<sup>179</sup> § 12 zákona o zaměstnanosti:

(1) Účastníkům právních vztahů vznikajících podle tohoto zákona je zakázáno činit nabídky zaměstnání, které

a) mají diskriminační charakter,

b) nejsou v souladu s pracovněprávními nebo služebními předpisy, nebo

c) odporují dobrým mravům.

<sup>180</sup> § 4 zákona o zaměstnanosti:

(1) Účastníci právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. a), c) a d) jsou povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání.

<sup>181</sup> § 3 zákona o zaměstnanosti:



lze považovat jakoukoliv inzerci za zaměstnání, je možné jednoznačně na takové jednání vztáhnou požadavky, které na ně klade uvedené ustanovení zákona o zaměstnanosti.

Současně je vhodné připomenout, že je důležité odlišit prostou inzerci od takového jednání, které již svým obsahem onu prostou inzerci přesahuje a k činnosti zprostředkovatelské skutečně dochází, když výklad slova zprostředkování je nutné chápat v širokých souvislostech. „Podle Nejvyššího správního soudu bylo úmyslem zákonodárce podřadit pod pojem zprostředkování zaměstnání co nejširší okruh činností. Zákonodárce totiž vedle elementárních činností v oblasti zprostředkování zaměstnání [viz písm. a) a b) citovaného zákona], považuje za zprostředkování zaměstnání i pouhou poradensko-informativní činnost v oblasti pracovních příležitostí [§ 14 odst. 1 písm. c) citovaného zákona]. Takovou poradensko-informativní činností může být jakákoliv činnost, jejímž cílem je napomoci uchazečům o zaměstnání k získání zaměstnání. Tomu nasvědčuje i dikce ust. § 15 zákona o zaměstnanosti, podle něhož informační činnost spočívá i v pouhém informování o možnostech zaměstnání a o volných pracovních místech a volných pracovních silách. Takovou činností proto může být poskytování informací o pracovních příležitostech, např. o volném pracovním místě, pracovních podmínkách, odměně za práci, délce pracovního vztahu atp.

Činnost stěžovatele, tj. informování o možnosti získat práci v zahraničí a souvisejících otázkách, resp. zprostředkování takové práce, lze jednoznačně podřadit pod zprostředkování zaměstnání ve smyslu ust. § 14 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. To platí tím spíše, když stěžovatel směřoval své nabídky, prostřednictvím úřadu práce, nezaměstnaným, resp. osobám vedeným

---

(1) Účastníky právních vztahů podle tohoto zákona jsou

a) Česká republika, za kterou jedná ministerstvo a Úřad práce,

b) fyzické osoby, které mají způsobilost být zaměstnancem;<sup>2)</sup> fyzickými osobami jsou státní občané České republiky a za stejných podmínek cizinci, kteří splňují podmínky pro zaměstnávání stanovené tímto zákonem,

c) zaměstnavatelé [...]

d) právnické a fyzické osoby a další subjekty podle zvláštních právních předpisů<sup>6)</sup> vykonávající činnosti podle tohoto zákona.

v evidenci uchazečů o zaměstnání, tedy osobám, které požádaly o zprostředkování vhodného zaměstnání (§ 24 zákona o zaměstnanosti).“<sup>182</sup>

Z pohledu inzerce je dále podstatný § 12 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.<sup>183</sup> Jakkoliv jsou v uvedeném ustanovení uvedeny pracovněprávní předpisy, a v kontextu § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti jsou za ně pro účely tohoto zákona považovány právní předpisy o zaměstnanosti a právní předpisy o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, je nutné v tomto ustanovení připustit, že zákonodárce zde měl na mysli i předpisy pracovněprávní povahy, zejména pak zákoník práce či mzdové předpisy, když právě prostřednictvím tohoto ustanovení je zakotven zákaz nabídky takových pracovních míst, která by odporovala stanoveným podmínkám např. v zákoníku práce. *„Pokud se týká souladu nabídek zaměstnání a pracovněprávních předpisů, pak je třeba, aby zaměstnavateli nebo agenturami práce zveřejňované (například v tisku) nabídky a úřadům práce hlášená volná pracovní místa nebyla v rozporu s tím, co příslušné předpisy stanoví, například aby nedocházelo k rozporu s předpisy o odměňování.“*<sup>184</sup>

Zákona o zaměstnanosti zakotvuje za porušení zákazu diskriminace pokutu v maximální částce 1 000 000 Kč, když se jedná o stejnou horní hranici, jakou stanovuje zákon o inspekci práce za porušení stejného zákazu.

Jak vyplývá ze zpráv Státního úřadu inspekce práce, bylo v roce 2017 provedeno u zaměstnavatelů 269 kontrol, u právnických osob 240 a u fyzických osob 29 kontrol, přičemž bylo z celkového počtu kontrol při 51 kontrolách zjištěno porušení v oblasti nerovného zacházení a diskriminace nebo ochrany osobních práv zaměstnanců, u 226 kontrol nebyly zjištěny.<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 7. 2014, sp. zn. 6 Ads 68/2013.

<sup>183</sup> § 12 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

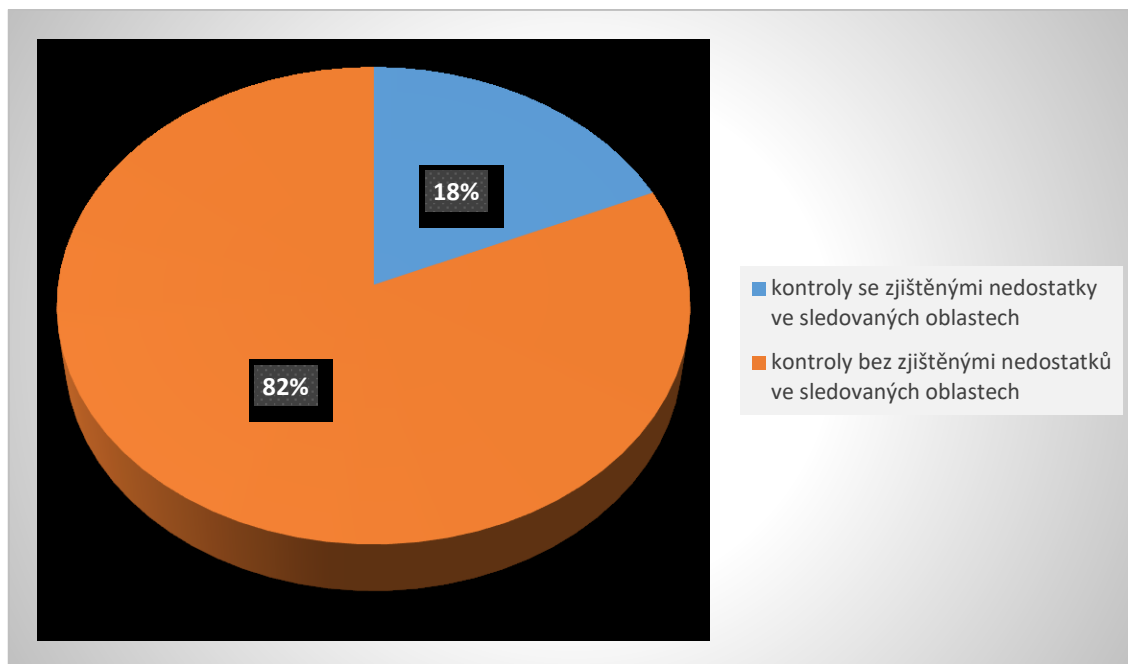
(1) Účastníkům právních vztahů vznikajících podle tohoto zákona je zakázáno činit nabídky zaměstnání, které

a) mají diskriminační charakter,  
b) nejsou v souladu s pracovněprávními nebo služebními předpisy, nebo  
c) odporují dobrým mravům.

<sup>184</sup> STEINICHOVÁ, L. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2010. s. 64.

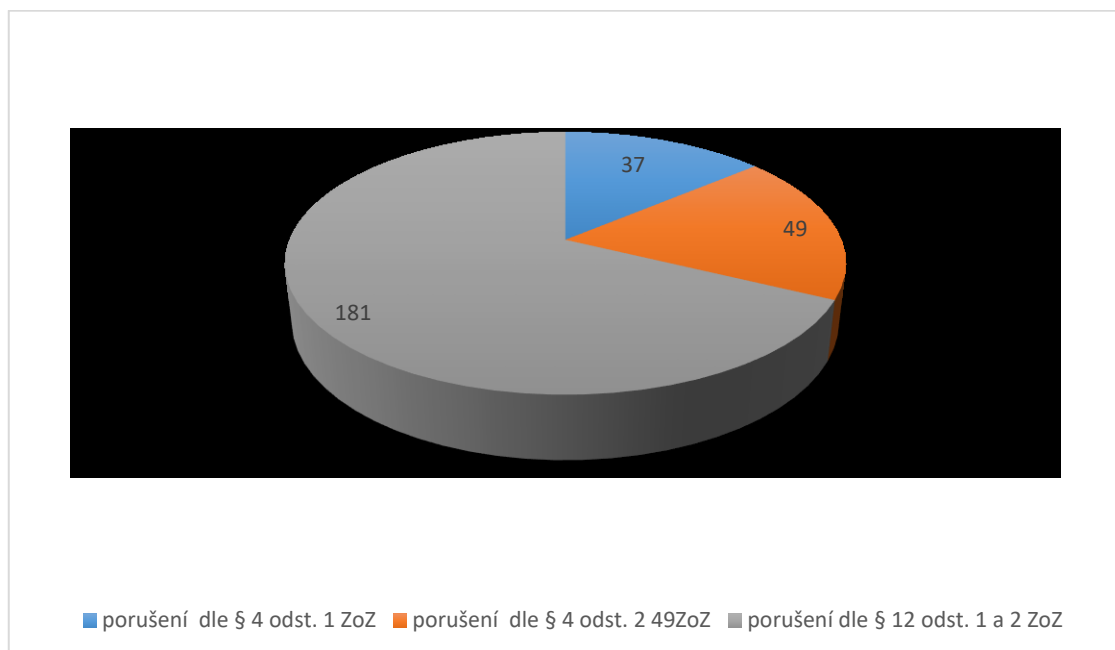
<sup>185</sup> Dostupné na <http://www.suip.cz/rocnizpravy/>

Graf č. 4. – poměr kontrol v oblasti diskriminace se zjištěním a bez zjištění v roce 2017.



V roce 2018 bylo u zaměstnavatelů zahájeno 258 kontrol, u právnických osob 191 a u fyzických osob 67 kontrol. Z celkového počtu ukončených kontrol bylo při 219 kontrolách zjištěno 267 porušení v oblasti pracovněprávních předpisů v oblastech znázorněných v grafu níže:

Graf č. 5 – znázornění počtu porušení v oblasti diskriminace v roce 2018



### 3.2 Porušování povinností v oblasti nelegální práce

Porušování povinností v uvedené oblasti je obecně považováno za nejzávažnější porušení v oblasti zákona o zaměstnanosti, čemuž odpovídá i maximální výše pokuty, která může být za umožnění výkonu nelegální práce uložena a která činí až 10 000 000 Kč. Současně je u tohoto porušení stanovena i minimální sankce, která činí 50 000 Kč, což již samo o sobě signalizuje, že veřejný zájem na ochraně zachování legality práce je vysoký. V kontextu těchto souvislostí je vhodné také zmínit, že maximální výše pokuty byla v minulosti (do 31. 12. 2011) stanovena na částku 5 000 000 Kč., když minimální spodní hranice pokuty za toto protiprávní jednání do této doby stanovena nebyla. Po vyhodnocení negativních dopadů tohoto jednání byla s účinností od 1. 1. 2012 zvýšena maximální výše pokuty na již zmíněných 10 000 000 Kč, když zároveň tedy došlo i k ukotvení minimální spodní hranice pokuty na 250 000 Kč, jakkoliv se tak v ohledu minimální spodní hranice pokuty stalo až v rámci poslanecké iniciativy, která tak nenalezla tedy odezvu v důvodové zprávě k uvedené novele. Tato spodní hranice byla následně podrobena testu ústavnosti na návrh Městského soudu v Praze<sup>186</sup> a Krajského soudu v Hradci Králové<sup>187</sup>, jak vyplývá z Nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/1, ze dne 9. září 2014. Výsledkem tohoto přezkumu bylo následně zrušení části předmětného ustanovení zákona o zaměstnanosti konstatované v uvedeném nálezu.<sup>188</sup> Zásadním důvodem zrušení části předmětného ustanovení byla zejména skutečnost, že pokuta uložená v takto určené minimální hranici je schopna zasáhnout do majetkové sféry postiženého nepřiměřenou intenzitou a brání de facto individualizaci každého případu.

---

<sup>186</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/1: „1. Městský soud v Praze se návrhem ze dne 4. 11. 2013, který Ústavní soud obdržel 7. 11. 2013, podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu domáhal zrušení části ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., a to ve slovech "nejméně však ve výši 250 000 Kč".“

<sup>187</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS: „20. Dalším návrhem, tentokrát ze dne 27. 11. 2013, doručeném Ústavnímu soudu dne 12. 12. 2013 se Krajský soud v Hradci Králové domáhal zrušení identického ustanovení. Podle zákona o Ústavním soudu je návrh na zahájení řízení nepřijatelný, jestliže Ústavní soud již v téže věci jedná; podal-li jej oprávněný navrhovatel, má právo účastnit se jednání o dříve podaném návrhu jako vedlejší účastník. Ústavní soud proto tento návrh usnesením sp. zn. Pl. ÚS 58/13 odmítl.“

<sup>188</sup> 37. Ústavní soud proto navrhovateli vyhověl a vyslovil, že (mezitím novelizované) ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění zákona č. 367/2011 Sb. a zákona č. 1/2012 Sb., ve slovech "nejméně však ve výši 250 000 Kč", je v rozporu s čl. 1, čl. 4 odst. 4, čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

*„Posuzovaná právní úprava brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout k specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. Ústavně nepřijatelné jsou přitom takové pokuty, jež mají likvidační charakter, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty). Rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní.“<sup>189</sup>*

Za této situace pak nezbylo zákonodárci přistoupit k revizi předmětného ustanovení, když opětovně byla posuzována minimální spodní hranice pokuty za umožnění výkonu nelegální práce a de facto v rozmezí od 20. 10. 2014 (účinnost uvedeného nálezu) do 31. 12. 2014 tak zákon o zaměstnanosti neobsahoval problematickou spodní hranici pro uložení sankce, když ta byla tedy omezena pouze shora, a to výší pokuty maximálně 10 000 000 Kč. To platilo do doby nabití účinnosti novel zákona o zaměstnanosti,<sup>190</sup> kdy byla spodní hranice uložené sankce za umožnění výkonu nelegální práce stanovena na 50 000 Kč. *„Ve vztahu k výše zmiňovanému Nálezu Ústavního soudu je třeba poznamenat, že (u přestupku je pouze horní hranice 5 000 000 Kč, která zůstává zachována, a spodní hranice určena není a ani nebude) od 1. 1. 2015 dochází ke snížení minimální výše pokuty na 50 000 Kč. Snížení minimální výše (i ve vztahu k Nálezu Ústavního soudu) pokuty bude mít zásadní vliv i na řízení zahájená či zahájená na základě výsledku kontrolu později, pokud nebudou do 31. 12. 2014 pravomocně skončena. Dle čl. 40 odst. 6 Listiny se totiž trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele*

---

<sup>189</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 9. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/1.

<sup>190</sup> Zákon č. 136/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

*příznivější. Toto základní pravidlo pro ukládání pokuty se uplatní i v oblasti správního trestání, a protože bude pozdější úprava pro kontrolované osoby příznivější (v mezidobí od 20. 10. 2014 do 31. 12. 2014 je zcela nejpříznivější bez spodní hranice), pak i přesto, že se bude jednat o jednání, kterého se dopustila za úpravy účinné do 19. 10. 2014, nebude-li pravomocně řízení o takovém správním deliktu ukončeno do uvedeného data, bude již postupováno podle úpravy účinné od 1. 1. 2015 (v případě podání odvolání musí být pravomocně rozhodnuto i o něm). Uvedené platí i přes úpravu intertemporálních ustanovení. Tento naznačený princip se bude také týkat všech změn v oblasti správního trestání (změny max. výši pokuty), u nichž k 1. 1. 2015 dochází ke změně.<sup>191</sup>*

Jakkoliv je na jedné straně možné souhlasit s názorem Ústavního soudu, že minimální hranice pokuty byla nastavena poměrně ve vysoké výši, je na druhé straně nutné uvést, že takové zakotvení mělo významný preventivní charakter, kdy zaměstnavatelé zaměstnávající osoby např. formou švarcsystému (viz níže) od takového jednání upustili a takové zaměstnance transformovali do některého základního pracovněprávního vztahu ve smyslu § 3 zákoníku práce. Samozřejmě lze připustit, a autor s touto úvahou souhlasí, že minimální sankce za popisované porušení povinnosti by měla být řádově nižší, k čemuž nakonec dospěl i zákonodárce. V kontextu problematiky lze odkázat na rozbor problematiky v článku PICHRT, J., MORÁVEK, J. *O lidové tvořivosti a sankcích za nelegální práci*, Právní rozhledy, 2013, č. 3, s. 93<sup>192</sup>, kde se lze

---

<sup>191</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Zákonné změny v oblasti zaměstnanosti a inspekce práce*. Práce a mzda. 2014, č. 12, s. 9.

<sup>192</sup> „Spodní hranice sankce ve výši 250 000 Kč, která může být uložena i podnikající fyzické osobě, nemá z hlediska našeho právního řádu obdoby. Obecně lze mít za to, že nastavování spodních hranic trestů v rámci správního trestání není s ohledem na šíři možných situací a rozdílnost pachatelů činů majících znaky správního deliktu ani typické, ani správné a hlavně ani racionální a praktické. Domníváme se také, že i ve světle shora uvedených dřívějších nálezů Ústavního soudu týkajících se spodní hranice pokut by ani předmětná úprava zákona o zaměstnanosti přezkoumání Ústavním soudem nepřestála.

Má-li být nelegální práce i napříště postihována podle stávající právní úpravy, pak je dle našeho mínění třeba, v kontextu zásady ultima ratio trestní represe, tedy shora zmíněného minima non curat preator, se v prvním případě provinění (u bagatelních činů) omezit toliko na projednání věci ve státní kontrole spolu s poukázáním na to, že napříště bude věc projednána ve správním řízení a bude uložena sankce. Reálná obava z toho, že pokud by se takové jednání opakovalo, již by s největší pravděpodobností, v kontextu zjevné lhostejnosti k vůli zákonodárce, byla sankce uložena, by naplňovala účel trestu z hlediska prevence individuální za současného zachování podnikatelské činnosti.

ztotožnit s některými názory tam uvedenými (obecně vysoká minimální spodní hranice a její likvidačnost vůči nejen podnikajícím fyzickým osobám), nicméně na druhé straně lze považovat podle mého některé názory (žádné stanovení spodních hranic u přestupků či přirovnání nelegální práce k bagatelním přestupkům, kterými jistě nejsou v žádném případě, neboť práce narušují trh práce, nejsou plněny odvodové povinnosti zaměstnavatele) resp. považovat za diskutabilní. Stejně tak lze v návaznosti na princip oficiality polemizovat o správnosti tvrzení, že by stačilo přestupek (v dané fázi zjištěné porušení) projednat v rámci kontrolního procesu, když pokud již je skutková podstata naplněna, resp. existuje relevantní zjištění o porušení předpisu, musí dojít k zahájení řízení<sup>193</sup> o přestupku a pokud tomu odpovídají okolnosti případu, pak musí dojít i k uložení pokuty (k tomu srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 2. 2012, sp. zn. 3 Ads 53/2011<sup>194</sup>). Stejně tak může dojít po zahájení přestupkového řízení k odložení věci či zastavení řízení dle příslušných ustanovení zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

V kontextu uvedeného, s přihlédnutím k negativním dopadům nelegální práce, společenské závažnosti takového protiprávního jednání a četnosti jeho

---

*Je-li jedním z hlavních argumentů a důvodů proti nelegální práci ten, který uvedl Státní úřad inspekce práce ve druhém ze shora přiblížených rozhodnutí, tj. že nelegální zaměstnání narušuje podmínky na trhu práce a nepříznivě působí na jeho rovnováhu, pak lze proti němu v kontextu platné právní úpravy postavit argument v zásadě stejně silný, resp. dokonce silnější, a to, že zejména za současné hospodářské situace, míry nezaměstnanosti a dalších souvisejících aspektů není žádoucí, aby každé umožnění výkonu nelegální práce bylo postíženo z hlediska malého podnikatele sankcí mající likvidační charakter. Tyto dva argumenty je pak třeba v rámci testu proporcionality vážit v rámci kategorie přiměřenosti v užším slova smyslu.*

*Dle našeho názoru je nejracionálnější a nejrychlejší řešení – nutno však přiznat, že z hlediska problematiky švarcsystému jako takového nikoli komplexním – zrušení spodní hranice trestu za umožnění výkonu nelegální práce.“*

<sup>193</sup> Viz Nález Ústavního soudu ze dne 08.10.2002, sp. zn. II.ÚS 586/02: „Pokud jde o další postup Úřadu ve věci samé, lze sice souhlasit s názorem stěžovatelky, že 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. Na druhé straně však v takovémto případě neexistuje dle názoru Ústavního soudu žádné ústavně zaručené subjektivní právo fyzické nebo právnické osoby na to, aby vůči jinému subjektu bylo zahájeno správní řízení, v rámci něhož by byl tento subjekt za porušení právních předpisů stíhán (např. usnesení ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01, nepubl.).“

<sup>194</sup> „Za prvé tvrdil, že zákonodárcem použitý obrat „lze uložit pokutu až do výše“ umožňuje správnímu orgánu od uložení pokuty upustit. Není tomu tak. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s právním názorem vysloveným krajským soudem, že uvedený výraz znamená jednak kompetenci správního orgánu k určitému jednání a při naplnění zákonných předpokladů daného chování současně také povinnost správního orgánu, že tak učinit musí. Výraz „lze“ se tedy vztahuje nikoli k možnosti uložit či neuložit pokutu za spáchaný správní delikt, ale toliko k možnosti uložit pokutu do určité výše.“

výskytu, kde tedy musí existovat značný veřejný zájem na ochraně dodržování stanovené povinnosti, jsem toho názoru, že zachování minimální hranice pokuty za takové protiprávní jednání je zcela opodstatněné. Samozřejmě existují i názory plédující za zrušení minimální hranice pokuty za takové jednání. „Byť bychom uvítali, kdyby spodní hranice pokuty za nelegální práci stanovená vůbec nebyla, kloníme se spíše k závěru, v kontextu názoru vysloveného v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 14/09, že, i přes shora uvedené výhrady, ustanovení obsahující sankci od 50 000 Kč do 10 000 000 Kč by v testu ústavnosti obstát s největší pravděpodobností mohlo. S ohledem na to, že se jedná o pokutu, kterou lze uložit vedle právnických osob i fyzickým osobám podnikajícím, se však naskýtá otázka, zda by zákonodárce neměl namísto „stylistické úpravy textu“, ke které vyzývá Ústavní soud, přikročit ke změně razantnější a minimální sankci v předmětném ustanovení zcela zrušit.“<sup>195</sup>

Jestliže bylo doposud hovořeno o sankcích za umožnění výkonu nelegální práce, je samozřejmě nutné konstatovat, co je vlastně za nelegální práci dle dikce § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti považováno. V tomto ustanovení jsou ukotveny de facto tři druhy nelegální práce:

- a) Výkon závislé práce (dle § 2 zákoníku práce<sup>196</sup>) vykonávané fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah (dle § 3 zákoníku práce<sup>197</sup>).
- b) Výkon závislé práce vykonávané cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců nebo bez některé z těchto

---

<sup>195</sup> PICHRT, J., MORÁVEK, J. *Ještě jednou k sankcím za výkon nelegální práce*. Právní rozhledy, 2014. č. 21, s. 74.

<sup>196</sup> § 2 zákoníku práce:

(1) Závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně.

(2) Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.

<sup>197</sup> § 3 zákoníku práce:

Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.



karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

- c) Výkon práce vykonávané cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců vyžadováno.

Nelegální práci lze tedy rozčlenit na skupinu, která se vztahuje na všechny fyzické osoby, bez rozdílu, zda se jedná o cizince, jak ho vnímá zákon o zaměstnanosti v § 85<sup>198</sup> a § 3 odst. 2<sup>199</sup>, či zda se jedná o fyzické osoby ostatní (primárně občany České republiky či Evropské unie).

Tabulka č. 4 – počet kontrol v oblasti nelegálního zaměstnávání a počet zjištěných nelegálních fyzických osob

Rok	Počet kontrol	Počet osob zjištěných při nelegální práci			
		občané ČR	občané EU	cizinci	celkem
<b>2015</b>	9 583	1 913	294	858	3 065
<b>2016</b>	9 308	760	193	1 337	2 290
<b>2017</b>	9 707	767	234	1 917	2 918
<b>2018</b>	<b>8 339</b>	<b>763</b>	<b>225</b>	<b>3 595</b>	<b>4 583</b>

Širší skupinu bude představovat skupina dopadající na cizince, neboť u těchto fyzických osob může dojít k výkonu nelegální práce dle všech výše uvedených způsobů, případně může dojít ke kumulaci těchto způsobů. Užší skupinu představuje nelegální práce uvedená pod písmenem a), neboť

<sup>198</sup> § 85 zákona o zaměstnanosti:

Pro účely zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí podle tohoto zákona se za cizince nepovažuje občan Evropské unie a jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2) a rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3.

<sup>199</sup> § 3 zákona o zaměstnanosti:

(2) Státní příslušník jiného členského státu Evropské unie (dále jen "občan Evropské unie") a jeho rodinný příslušník<sup>7</sup>) mají stejné právní postavení v právních vztazích upravených tímto zákonem jako občan České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak.

(3) Rodinní příslušníci občana České republiky, kteří nejsou státními příslušníky České republiky ani jiného členského státu Evropské unie, mají v právních vztazích upravených tímto zákonem stejné právní postavení jako občan České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak.

„necizinci“ se mohou dopustit nelegální práce právě pouze podle tohoto vymezení. *„Nelegální prací se dle platné právní úpravy rozumí jednak výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah, jednak výkon práce (a to nikoliv pouze závislé) cizincem bez či v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, zelenou kartou, modrou kartou nebo bez platného povolení k pobytu.“*<sup>200</sup> Uvedená citace je samozřejmě poplatná své době, když v současné době již zelené karty neexistují, neboť toto povolení bylo nahrazeno zaměstnaneckou kartou, která představuje duální povolení obsahující jak povolení k pobytu tak povolení k zaměstnání, případně se může jednat o kartu neduální legalizující pouze pobyt cizince.

Další členění je možné učinit právě v rámci vymezení nelegální práce v bodě a), když jednu podskupinu bude představovat práce označovaná jako „švarcsystém“, kdy v rámci závislé práce vykonávají tuto činnost osoby samostatně výdělečně činné. *„Švarc systém či švarcsystém je systém ekonomické činnosti, při které osoby vykonávající pro podnikatele běžné činnosti v závislém vztahu nejsou jeho zaměstnanci, ale formálně vystupují jako samostatní podnikatelé (osoby samostatně výdělečně činné, zpravidla živnostníci). Systém se označuje podle podnikatele Miroslava Švarce, který s tímto způsobem podnikání v roce 1990 začal.“*<sup>201</sup>

Důvody jsou jak na straně „zaměstnavatele“ (neplnění odvodových povinností, neodpovědnost za BOZP, nedodržování přestávek v práci pro zaměstnance, neposkytování zákonné dovolené, náhrad mzdy atd.), tak na straně zaměstnance (zde zejména po uplatnění odpočtů v rámci daňového přiznání vyšší výdělek).<sup>202</sup>

---

<sup>200</sup> ŠTEFKO, M. *Vymezení závislé práce*. 1. vydání. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 233.

<sup>201</sup> Dostupné na [https://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%A0varc\\_syst%C3%A9m](https://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%A0varc_syst%C3%A9m)

<sup>202</sup> Viz tamtéž: *„Takový způsob může být pro zaměstnavatele i zaměstnance výhodný, a to zejména kvůli odlišnostem ve výpočtu daňového zatížení a sociálního pojištění. Pracující osoba zde nemusí odvádět tu část sociálního pojištění, kterou v případě zaměstnanců platí zaměstnavatel, nemocenské pojištění OSVČ je pouze dobrovolné. Navíc je možné vykázat náklady procentem příjmů. Pokud pracovníkovi zajišťuje prostředky pro práci firma, dochází pak často fakticky k dvojímu vykázání nákladů, jednou v účetnictví firmy a podruhé procentem na straně pracovníka. Obě strany se prostřednictvím švarc systému mohou chtít vyhnout i příliš svazujícímu zákoníku práce. Běžně se lze setkat se švarc systémem například ve stavebnictví, pohostinství, u programátorů nebo realitních a burzovních makléřů.“*

Důvodem ukotvení právní úpravy zamezující umožnění švarcystému je právě obcházení povinnosti zaměstnávat osoby v závislém vztahu regulovaném zákoníkem práce při naplnění znaků závislé práce (viz kapitola 3.2.1.1. a 3.2.1.2.). *„Cílem aplikované právní úpravy tzv. nelegální práce podle § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti, jíž je „závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah“, bylo „omezit praktiky, kdy fyzické osoby vykonávají práci pro jinou fyzickou nebo právnickou osobu mimo pracovněprávní vztah, tzn. zabránit obcházení zákona formou výkonu samostatné výdělečné činnosti nebo na základě občanskoprávních smluv“ (viz důvodová zpráva k novele zákona, provedené zákonem č. 367/2011 Sb.). Jak již uvedl Nejvyšší správní soud, pokud by se smluvní strany snažily zastříti existenci pracovněprávního vztahu uzavřením občanskoprávní nebo obchodněprávní smlouvy, je na místě posuzovat jejich soukromoprávní vztah podle jeho pravé povahy. Při posuzování, zda dochází v konkrétním případě k výkonu závislé práce, nemůže být rozhodujícím, na jakém formálním základě pracovník svou činnost provádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2014, č. j. 3 Ads 101/2013 - 28 nebo pozdější rozsudek ze dne 13. 10. 2015, č. j. 2 Ads 151/2015 - 27).“<sup>203</sup>*

Druhou podskupinu tvoří takové jednání, kdy dochází k výkonu práce, ale obě strany tuto činnost jako závislou nevnímají a na straně zaměstnance se nejedná o osobu samostatně výdělečně činnou. Zde je samozřejmě nutné

---

*Nevýhodou švarc systému je přenos části administrativy ze zaměstnavatele na takto pracující osobu. Mezi další nevýhody patří mimo jiné to, že v tomto vztahu nemá osoba pracující tzv. „na švarc systém“ ze zákona nárok na dovolenou a pokud si dovolenou udělá, tak je neplacená, tj. nemá nárok na náhrady mzdy za dovolenou (dle rozhodnutí Evropského soudního dvora v roce 2017, vzniká nárok na dovolenou i osobám pracujícím jako OSVČ). Dále nemá ze zákona automatický nárok na poskytnutí pracovních pomůcek ani na přestávku na oběd, netýkají se jí ustanovení o minimální mzdě a další. V případě ukončení spolupráce nemá nárok na odstupné (pokud si jej smluvně nesjedná).*

*V případě pracovního úrazu se na takto pracující osobu nevztahuje zákonné pojištění zaměstnavatele, tj. případné odškodnění může implicitně získat z vlastního pojištění (popřípadě si sjednat odškodnění explicitně se zaměstnavatelem, ale ten takovou záležitost bude muset hradit z vlastních nákladů). Taktéž se na takto pracující osobu nevztahuje omezení z hlediska možné maximální výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti definované v § 257 odst. 2 zákoníku práce. Případná omezení náhrad za škody, včetně dalších záležitostí, si může takto pracující osoba opět explicitně sjednat.*

*Takže je třeba brát v úvahu celou řadu záležitostí, které se mohou postupem času měnit se změnami zákonů a které pro zaměstnance v pracovním poměru vyplývají automaticky ze zákona, zatímco osoby pracující tzv. „na švarc systém“ si je musí buď explicitně sjednávat, nebo pro ně opominutí může mít v některých případech nepříjemné následky.“*

<sup>203</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. 6 Ads 225/2018.

odlišit situace, kdy se jedná o výkon závislé, avšak pouze nedošlo k uzavření písemného dokumentu (pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti či dohody o provedení práce) který by vztah mezi oběma subjekty stvrzoval. V takových případech se pak jedná o jiné identifikované porušení povinnosti zaměstnavatele, kdy nepostupoval v souladu s § 34 odst. 2 zákoníku práce<sup>204</sup> resp. § 77 odst. 1 zákoníku práce<sup>205</sup>, podle kterých musí být pracovní smlouva i dohody uzavřeny písemně. V takovém případě se bude jednat o přešůpek, který je zakotven v § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce<sup>206</sup>, za který je možné uložit pokutu do výše 10 000 000 Kč, když důvodem pro ukotvení tohoto přešůpku byla právě skutečnost, že zaměstnavatelé velice často deklarovali pouze ústní uzavření základního pracovněprávního vztahu, čímž de facto eliminovali postih za umožnění výkonu nelegální práce, když takové jednání nebylo možné dle tehdejší právní úpravy účinné do 31. 12. 2014 postihnout. *„Problematickou otázkou je, kromě jiného, samozřejmě také to, že v některých případech dochází k uzavírání dohod o provedení práce během samotné kontroly (skrytě či otevřeně), což pak svědčí o účelovosti takového jednání. „Pak tedy dává zdejší soud zapravdu žalovanému, že na dohodu, která je uzavírána až v průběhu kontroly, narychlo‘, lze hledět jako na dohodu účelově ‚vyplňovanou‘ (z pohledu jejího vzniku tím ovšem nikoli ‚uzavíranou‘, což je však z pohledu posouzení věci bezvýznamné).“ Nutno poznamenat, že to však nebyl tento případ a z hlediska názoru uvedeného výše (pokud bychom z něho měli vycházet) by to pro vyhodnocení takového jednání jako umožnění výkonu nelegální práce nebylo podstatné, neboť k neplatnosti a tedy neuzavření základního pracovněprávního vztahu se strany po faktickém plnění již dovolat nemohou a naopak. „Kdyby se neplatnosti pracovní smlouvy, dohody o změně pracovní smlouvy, dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti pro nedostatek (písemné) formy nikdo (oprávněný) nedovolal nebo kdyby bylo dovolání se neplatnosti opožděné, má to za následek, že se na pracovněprávní*

---

<sup>204</sup> § 34 zákoníku práce:

(2) Pracovní smlouva musí být uzavřena písemně.

<sup>205</sup> § 77 zákoníku práce:

(1) Dohoda o provedení práce a dohoda o pracovní činnosti musí být uzavřena písemně; jedno vyhotovení této dohody zaměstnavatel vydá zaměstnanci.

<sup>206</sup> § 25 písm. b) zákona o inspekci práce:

b) neuzavře písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti, nebo

*úkon, původně i absolutně neplatný, nadále i (poté, co bylo, započato s plněním i) hledí jako na úkon do počátku (ex tunc) platný, který je způsobilý přivodit sledované následky“. Z hlediska ust. § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce však půjde o jeho porušení, nehledě na uskutečněné faktické plnění, a ani dodatečně uzavřená dohoda o provedení práce ve smyslu ust. § 20 odst. 1 zákoníku práce či započaté faktické plnění na porušení povinností zaměstnavatele - kontrolované osoby nic nezmění.*

*Nebezpečí „zneužití“ názoru předestřeného soudem je zřejmé, neboť pro kontrolované osoby pak bude i z hlediska materiálního mnohem lepším východiskem za daného porušení právních předpisů tvrdit, že sice žádný základně pracovněprávní vztah v písemné podobě se zaměstnancem uzavřený neměli, uzavřen byl pouze ústně, ale fakticky již částečně došlo k plnění a tudíž orgány inspekce práce budou moci zřejmě takové jednání maximálně kvalifikovat jako správní delikt podle zákona o inspekci práce (kde není oproti zákonu o zaměstnanosti stanovena žádná minimální hranice). „Bude-li se žalovaný (a prvostupňový správní orgán) řídit shora vysloveným právním názorem zdejšího soudu, pak úvahy o výši sankce, jejíž spodní hranice není napevno stanovena, budou moci podle přesvědčení zdejšího soudu mnohem lépe zohlednit materiální nebezpečnost jednání žalobkyně i její ekonomickou situaci, než jak tomu bylo v napadeném a jemu předcházejícím rozhodnutí; tyto úvahy v rámci zákonného rozpětí pro výši pokuty budou moci zabránit, aby výše pokuty byla ve vztahu k jednání žalobkyně výší nepřiměřenou, popř. dokonce likvidační.“ Na druhé straně je pravda, že v případech, jako byl popsán výše, musí de facto vždy dojít k souhlasnému projevu vůle obou stran, aby k plnění vůbec došlo.<sup>207</sup> Výhoda tvrzení o existenci uzavření alespoň ústní pracovní smlouvy či dohody je zřejmá. V případě takového tvrzení a uložení pokuty za takové porušení povinností není totiž stanovena minimální spodní hranice pokuty na 50 000 Kč, jako je tomu v případě umožnění výkonu nelegální práce. Zjednodušeně se k této problematice vyjádřil Nejvyšší správní soud. „Jestliže osoba umožní výkon nelegální práce - tj. výkon závislé práce, aniž by byla vůbec uzavřena platná pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo*

---

<sup>207</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. Ústní dohoda vs. nelegální práce; zánik odpovědnosti. Práce a mzda. 2014, č. 6, s. 35 – 38.

*dohoda o provedení práce, jedná se o přestupek dle § 139 odst. 1 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, nebo o správní delikt dle § 140 odst. 1 písm. c) citovaného zákona. Jestliže ale takovou smlouvu či dohodu uzavře, avšak nikoliv písemně, jedná se o přestupek dle § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, nebo o správní delikt dle § 25 odst. 1 písm. b) téhož zákona.*<sup>208</sup> Ve svém závěru jednak rezignoval na skutečnost, že v případech, kdy bude zaměstnavatel postaven před určení, na jaké bázi tedy vztah se zaměstnancem fungoval, z drtivé většiny se orgánům inspekce práce dostane odpovědi, že na základě ústní dohody a jeho závěr se tedy může uplatnit jen v případech, kdy by zaměstnavatel a zaměstnanec výkon závislé práce kamuflovali smlouvou o dílo, přičemž je to právě tento soud, který takové praxi otvírá neomezené možnosti (viz níže).

Jakkoliv se v některých případech jedná o výkon práce jednoznačně formou švarcsystému, je následně v případě soudního přezkumu nejisté, jak situaci posoudí správní soudy, resp. Nejvyšší správní soud, který dochází často k velice překvapivým a činnost orgánů inspekce práce demotivujícím rozhodnutím, která nemají reálný základ ve skutkovém stavu. „Se závěry krajského soudu se autoři zcela ztotožňují, když dle jejich názoru byla závislost práce živnostníka na zaměstnavateli zcela jednoznačně prokázána, a to z následujících důvodů:

*- Práce byla vykonávána od roku 2004, tedy v době kontroly v roce 2013 již devátým rokem, což poukazuje zejména na soustavnost činnosti jako na jeden ze znaků závislé práce, který definoval svou rozhodovací činností Nejvyšší správní soud.*

*- Práce je vykonávána denně v rozsahu od 7.00 do 17.00 hod., z čehož je zřejmá hospodářská závislost živnostníka na zaměstnavateli, když činnost je vykonávána v takovém rozsahu, ve kterém mu de facto znemožňuje výkon jakékoli jiné činnosti, která by mohla být relevantním zdrojem příjmů. Jakkoli hospodářská závislost explicitně rovněž není definičním znakem závislé práce, stejně tak jako jí není výše zmíněná soustavnost, tato byla dovozena a rozebrána rovněž Nejvyšším správním soudem.*

---

<sup>208</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 7 Ads 52/2014.

- Pracovní nářadí, jímž byla při kontrole realizována práce, bylo zaměstnavatele a nikoli živnostníka, což dle názoru autorů rovněž poukazuje na hospodářskou závislost živnostníka na zaměstnavateli vyplývající i z předchozího bodu, resp. na něj navazující. Pokud by živnostník vykonával svou činnost svým jménem a na svůj účet, zcela nepochybně by pro výkon své práce potřeboval rovněž vlastní pracovní nástroje. V případě, že takovým nářadím nedisponuje a používá nářadí zaměstnavatele, jedná se o jednoznačnou indicii vedoucí k závěru o závislosti vykonávané práce.

- Do práce se živnostník nedopravuje sám, ale je dopravován zaměstnavatelem, a to hromadně s dalšími osobami samostatně výdělečně činnými, což opět evokuje hospodářskou závislost a zjevné obcházení zákoníku práce.

- Živnostník dle svého vyjádření pracuje pouze pro zaměstnavatele, tedy sám připouští svou hospodářskou závislost na zaměstnavateli jako na jediném zdroji své obživy.

- Stejně tak živnostník uvedl, že za výsledek jeho činnosti odpovídá zaměstnavatel, z čehož je evidentní, že práce není vykonávána jménem živnostníka, ale jménem zaměstnavatele.

Jinými slovy nadřízenost zaměstnavatele a podřízenost živnostníka je dána tím, že živnostník vykonává práci na základě pokynů zaměstnavatele formulovaných objednávkou a následně konkretizovaných. Práce je vykonávána jménem zaměstnavatele a nikoli živnostníka, když ze strany živnostníka bylo sděleno, že za práci neodpovídá on, ale zaměstnavatel. Skutečnost, že je činnost vykonávána na základě pokynů zaměstnavatele, je patrná z toho, že je to zaměstnavatel, kdo realizuje jednotlivé zakázky svým jménem, a tedy uděluje živnostníkovi pokyny za účelem realizace předmětné zakázky. Z uvedeného je i jednoznačné, že živnostník vykonává práci pro zaměstnavatele osobně, když pracuje denně od 7.00 do 17.00 hod.<sup>209</sup>

Na uvedeném případě, který se týkal rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Ads 25/2018, ze dne 30. 8. 2018, lze tedy jednoznačně onu

---

<sup>209</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. Nejvyšší správní soud k otázce švarcsystému. Práce a mzda. 2018, č. 11, s. 41 – 45.

překvapivou rozhodovací činností tohoto soudu demonstrovat, zejména pak, když tento soud k podpoře důvodu pro zrušení rozsudku krajského soudu pouze uvedl: „Z hlediska věcného pak Nejvyšší správní soud vůbec argumentačně nijak nezpochybňoval, že by nebyly naplněny znaky závislé práce, pouze v bodu 19 odůvodnění rozsudku uzavřel, že k prokázání některých znaků nedošlo, nicméně toto tvrzení opřel o argumentaci spočívající v tom, že ze strany správních orgánů nebylo prokázáno, že se nejednalo o smlouvu o dílo, jak byla tvrzena zaměstnavatelem. Předně odkázal na svůj starší rozsudek sp. zn. 6 Ads 55/2005, ze dne 31. 5. 2007, dle něhož „z § 1 odst. 6 zákona č. 1/1990 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném k 6. 10. 2003, neplyne, že plnění úkolů vyplývajících z předmětu činnosti právnické nebo fyzické osoby je možné svěřit na základě smlouvy o dílo podle § 538 obchodního zákoníku pouze jedné fyzické nebo právnické osobě a nikoliv již osobě další. Pouze poslední osoba, která se rozhodne plnit svěřené úkoly sama, tak musí učinit prostřednictvím svých zaměstnanců.“ Tento odkaz však autoři nepovažují za příležitavý, když v tomto případě není posuzováno, zda živnostník mohl práci, kterou vykonával, zadat dalšímu subdodavateli, ale to, zda jím vykonávaná práce naplňovala znaky závislé práce či nikoli.“<sup>210</sup> Dále soud odkázal na několik jiných rozsudků, avšak po jejich přečtení je nutno uvést, že se s danou problematikou souvisí zcela okrajově a argumentace je vytrhávána z kontextu tam posuzovaných případů (srovnej dále STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Nejvyšší správní soud k otázce švarcsystému*. Práce a mzda. 2018, č. 11, s. 41 – 45.).

Z hlediska prokazování je zřejmé, že prokázat výkon nelegální práce dle bodu a) [tedy § 5 písm. e) bodu 1 zákona o zaměstnanosti] je jednoznačně složitější, když musí být prokázány všechny znaky závislé práce dle zákoníku práce a znaky dovozené judikaturou, jak bude popsáno níže. Prokázání nelegální práce uvedené v bodu b) a c) [bod 2 a 3 výše uvedeného ustanovení] je pak jednodušší, neboť se v takovém případě fakticky zkoumá, zda cizinec má k dispozici příslušné povolení k zaměstnání a povolení k pobytu resp. některou z duálních karet a zda výkon činnosti odpovídá co do druhu práce informaci uvedené v příslušném povolení. Zde tedy je např. posuzováno, zda práce

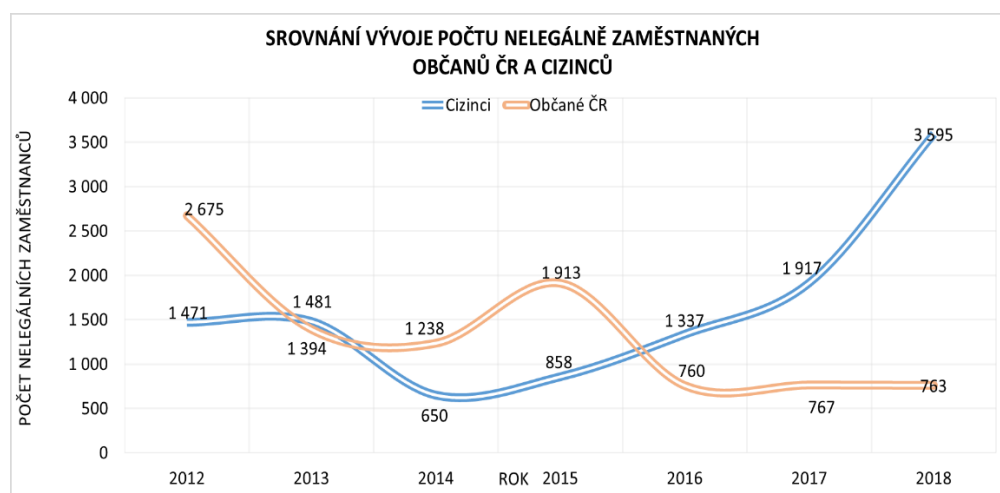
---

<sup>210</sup> Tamtéž.



vykonávána v čase a místě kontroly odpovídá druhu práce, které je uvedeno v povolení k zaměstnání (či duálním povolení). Pokud se toto neshoduje, jedná se o výkon nelegální práce cizincem, resp. o výkon práce v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání (či duálními povoleními).

Graf č. 6 – znázornění poměru nelegálních fyzických – občané ČR a EU vs cizinci



Z hlediska místa výkonu práce je situace nepoměrně složitější, a to vzhledem k dikci § 93 zákona o zaměstnanosti<sup>211</sup>, který tak reagoval na v té době již ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu. V této byl opakovaně vysloven názor, že pracovní cesta je institut povolený i v případě zaměstnávání cizinců, což byl v době před opakovaně vyslovenými názory Nejvyšším správním soudem názor správními orgány popíraný. Správní orgány svoji argumentaci opíraly zejména o dikci § 145 zákona o zaměstnanosti<sup>212</sup>, která předpokládala zhodnocení situace na trhu práce i na jiném místě, než bylo žádáno a následné vyjádření vyhodnocení v rozhodnutí správního orgánu, čímž

<sup>211</sup> § 93 zákona o zaměstnanosti:

Cizinec, který je držitelem modré karty, zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo mu bylo vydáno povolení k zaměstnání, může být zaměstnavatelem vyslán na pracovní cestu podle § 42 zákoníku práce, jestliže to odpovídá povaze jím vykonávané práce, pro kterou byla udělena modrá karta, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo povolení k zaměstnání.

<sup>212</sup> § 145 zákona o zaměstnanosti:

V případě, že cizinec má být zaměstnáván na více místech výkonu práce, krajská pobočka Úřadu práce projedná jeho zaměstnávání s krajskou pobočkou Úřadu práce, v jejímž územním obvodu má být zaměstnání rovněž vykonáváno, a rozhodne o povolení k zaměstnání pro více míst výkonu práce.

samozeřejmě mohlo být zabráněno obcházení institutu povolení k zaměstnání a deformaci trhu práce. Uvedené ovšem bylo ze strany Nejvyššího správního soudu povrchně a bez znalosti praxe posouzeno tak, že ustanovení § 145 zákona o zaměstnanosti řeší otázku zaměstnávání cizince na více místech výkonu práce, nikoliv otázku dočasného vyslání mimo jedno místo výkonu práce. Časově omezené vyslání cizince mimo místo výkonu práce není tudíž řešeno § 145 zákona o zaměstnanosti, neboť není projevem záměru zaměstnavatele zaměstnávat cizince na více místech výkonu práce. Z mého pohledu je tato otázka, resp. problematika zásadní a může představovat ve svém důsledku velký dopad do posouzení situace na trhu práce či její vyhodnocení. *„Dlouhodobý či pravidelně se opakující výkon práce mimo místo uvedené v povolení k zaměstnání či zásadní změna druhu povolené pracovní činnosti by nepochybně musely být hodnoceny jako práce nelegální ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti, přičitatelné vedle zaměstnavatele i samotnému cizinci ve smyslu § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců, tedy jako výkon práce bez povolení k zaměstnání. [...] Vyslání v souladu se zákoníkem práce musí svým obsahem pracovní cestě skutečně odpovídat, když není možné ho prostorově či časově limitovat, protože doba a místo pracovní cesty (individuální potřeba zaměstnavatele) ve smyslu § 42 zákoníku práce se může lišit v závislosti na povaze vykonávané práce, cíli cesty a dalších konkrétních okolnostech případu. Otázka posouzení oprávněnosti, přiměřenosti a toho, zda nedochází ze strany zaměstnavatele k obcházení účelu ust. § 42 zákoníku práce tak bude v jednotlivých případech stále na posouzení správního orgánu, aby nedocházelo k obcházení zákonné úpravy, která předpokládá omezení místa výkonu práce v povolení k zaměstnání. „Povolení k zaměstnání je správním rozhodnutím úřadu práce, kterým se cizinci povoluje výkon zaměstnání na území ČR u konkrétního zaměstnavatele, na konkrétním pracovním místě a v konkrétním pracovním zařazení.“ (srov. Stádník, J. Povolení k zaměstnání. Wolters Kluwer ČR: Práce a mzda, č. 12/2010, s. 39).“<sup>213</sup>*

---

<sup>213</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Aktuální rozsudky v oblasti nelegální práce*. Práce a mzda. 2014, č. 1, s. 36 – 39.

Pokud považujeme pracovní cestu za časově omezené vyslání zaměstnance mimo sjednané místo výkonu práce bez rozdílu, zda se jedná o občana ČR, EU či cizince, k výkonu práce, pak Nejvyšší správní soud stanovil, že v takovém případě nemůže být takové jednání považováno správními orgány a byly za něj ukládány sankce, když současně je uvedené omezeno principem, že vyslání na pracovní cestu je možné pouze na dobu nezbytné potřeby. Protože zákoník práce tuto dobu nespécifikuje, bude posouzení doby nezbytné potřeby tedy nutné posoudit v kontextu každé jednotlivé pracovní cesty s přihlédnutím k relevantním skutečnostem daným poměry zaměstnavatele.

*„Z popsaného je však dle názoru autorů důležité upozornit na možnost postihnout jednání zaměstnavatele, které půjde nad rámec možností stanovených ust. § 42 zákoníku práce, resp. kde bude docházet k jeho obcházení, čili může být důsledným posuzováním odhaleno množství takových případů, kdy se budou zaměstnavatelé snažit účelově rozhodnutí o povolení k zaměstnání cizince zneužít. Samotné vyslání na pracovní cestu předpokládá také souhlas zaměstnance, a proto bude tedy i tento řádně udělený souhlas předmětem zjišťování orgánů inspekce práce. Jednou z okolností posuzovaných při činnosti cizince mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání může být například kontrola řádně vystaveného cestovního příkazu.“<sup>214</sup>*

Celkově pak uvedený soud k dané problematice zaujal následující stanovisko: *„Počínaje 1. 1. 2009 tedy neexistuje žádná veřejnoprávní norma, která by regulovala časově omezené vyslání cizozemského zaměstnance mimo místo výkonu práce uvedené v povolení k zaměstnání. Z ústavního principu deklarovaného v čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá) plyne, že v takovémto případě se mohou cizozemský zaměstnanec a jeho zaměstnavatel na pracovní cestě podle § 42 odst. 1 zákoníku práce podle své vůle dohodnout (srov. i závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 - 42, publ. pod č. 2949/2014 Sb. NSS).*

---

<sup>214</sup> Tamtéž.

Co se týče změny správní praxe uplatňované při kontrolách na úseku zaměstnanosti, Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku 22. 8. 2013, č. j. 1 As 67/2013 - 42, publ. Pod č. 2949/2014 Sb. NSS, uvedl, že od počátku roku 2012 Ministerstvo práce a sociálních věcí naprosto změnilo výklad zákona o zaměstnanosti a na svých internetových stránkách publikovalo právní názor, podle něhož je výkon práce cizince na jiném místě, než je uvedeno v rozhodnutí o povolení k zaměstnání, považován za nelegální práci ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti. K této změně výkladu se Ministerstvo rozhodlo, aniž by došlo k jakékoliv legislativní změně, nebo ke změně judikatury. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že „změna je v rozporu s textem zákona i záměrem zákonodárce. Exekutiva, zde Ministerstvo práce a sociálních věcí, se v hrubém rozporu s principem dělby moci povýšila na úroveň zákonodárce. Bez ohledu na zákonodárce v podstatě zákon novelizovala. Takovýto přístup moci výkonné je nejen ve flagrantním rozporu s dělbou moci, ale naprosto nepřijatelně zasahuje do právní jistoty zaměstnavatelů a zaměstnanců. Ti nemohli očekávat, že ke změně výkladu dojde takto hrubě protiústavním způsobem“.

Nejvyšší správní soud shrnuje, že zaměstnavatel je oprávněn svého zaměstnance - cizince vyslat na pracovní cestu ve smyslu § 42 zákoníku práce mimo místo výkonu práce, které má cizinec uvedeno v povolení k zaměstnání. Takový výkon práce na pracovní cestě nelze považovat za práci bez povolení k zaměstnání ani za práci s tímto povolením v rozporu. Nejvyšší správní soud však současně zdůrazňuje, že prostřednictvím vyslání cizince na pracovní cestu nelze zastírat faktický výkon jeho práce v jiném místě, než jaké je uvedeno v povolení k zaměstnání. Vyslání cizince na pracovní cestu musí být časově omezené (§ 42 zákoníku práce) a nesmí znamenat dlouhodobou (fakticky trvalou) změnu místa výkonu práce. V takovém případě by se totiž nepochybně o umožnění nelegální práce cizince jednalo.<sup>215</sup>

---

<sup>215</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, sp. zn. 3 Ads 60/2013, obdobně také 4 Ads 70/2013, ze dne 18. 10. 2013: „[20] Argument žalovaného, že pracovní cesty cizinců bez dalšího povolení k zaměstnání mohou trh práce ohrozit, tak neobstojí. Zákon o zaměstnanosti v ust. § 3 odst. 1 písm. b) přiznává cizincům (za kumulativního splnění dalších zákonných podmínek) stejná práva jako státním občanům České republiky. K ochraně trhu práce a zaměstnanosti slouží státní správě řada nástrojů, tento důvod však nemůže vést bez dalšího k vyloučení aplikace standardních institutů pracovního práva na vztahy mezi

Samozřejmě že i u nelegální práce cizinců lze rozdělit toto protiprávní jednání na další podskupiny, a to např., co do druhu porušovaného povolení, avšak za zásadní považuji rozdělení dle toho, zda byl alespoň prokázán pobytový status, či nikoliv, když tato forma nelegální práce (tedy bez povolení k pobytu) je formou nejzávažnější (srovnej níže). „V této podmnožině se pak projevují negativní dopady sankce za umožnění výkonu nelegální práce cizinci, který zde nemá legalizovaný pobyt, či obecně jen za umožnění výkonu nelegální práce bez rozlišení druhu. Minimální sankce za takové jednání je alespoň 50 000 Kč, když k aktivaci sekundárního postihu je dostačující pravomocné uložení pokuty za takové protiprávní jednání zaměstnavatele bez dalšího rozlišení. Zvláštností v posuzování jednotlivých pokut však v těchto případech je skutečnost, že v některých případech se jedná obecně o umožnění výkonu nelegální práce [§ 37a odst. 7 písm. a), § 99, § 111], zatímco v jiných případech o umožnění výkonu nelegální práce cizinci bez povolení k pobytu (§ 75 odst. 2, § 76 odst. 3, § 78a, § 118).“<sup>216</sup>

Tato forma byla do zákona o zaměstnanosti ukotvena v návaznosti na transpozici Směrnice č. 2009/52/ES o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí zákonem č. 1/2012 Sb., kdy se v § 5 písm. e) se doplnil bod 3, který zní: 3. pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li

---

*zaměstnavatelem a cizozemskými zaměstnanci ani k interpretaci zákona o zaměstnanosti v přímém rozporu s jeho výslovným zněním.*

*Pracovní cestou se rozumí časově omezené vyslání zaměstnance k výkonu práce mimo sjednané místo výkonu práce. Bylo by proto absurdní připustit, aby správní orgány za naplnění této zákonné definice ukládaly sankce pro údajné protiprávní jednání. Jako irelevantní se tak jeví námitka žalovaného, že zákon o zaměstnanosti je ve vztahu k zákoníku práce lex specialis a uplatní se přednostně. Povolení k zaměstnání je správním rozhodnutím úřadu práce, kterým se cizinci povoluje výkon zaměstnání na území ČR u konkrétního zaměstnavatele, na konkrétním pracovním místě a v konkrétním pracovním zařazení. (srov. Stádník, J. Povolení k zaměstnání. Wolters Kluwer ČR: Práce a mzda, č. 12/2010. s. 39.) Tuto konstrukci zaměstnavatel nenarušuje, vysílá-li cizozemského zaměstnance na pracovní cestu. Autoritativní povaha správního rozhodnutí o povolení není soukromoprávní dohodou o vyslání zaměstnance dotčena.“*

<sup>216</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Sekundární dopady porušení pracovněprávních předpisů do oblasti zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2018, č. 12, s. 43 – 46.

podle zvláštního právního předpisu vyžadováno.<sup>217</sup> Uvedenou transpozicí se tak zakazuje výkon práce cizince, který nemá v České republice legální pobyt.

Samozřejmě, že může v rámci nelegální práce dojít i k souběhu způsobů, což je z podstaty věci možné pouze u cizinců. Kterými je nelegální práce vykonávána, tedy např. je kumulativně závislá práce vykonávána bez uzavření základního pracovněprávního vztahu osobou samostatně výdělečně činnou (cizincem), která současně nemá pro danou činnost žádné předpokládané povolení k výkonu této práce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Ads 272/2016, ze dne 15. 2. 2017<sup>218</sup>, kde byla zamítnut i ústavní

---

<sup>217</sup> Důvodová zpráva k zákon č. 1/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, Bod 4., ze dne 20. 7. 2011, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 28. 4. 2019].

„Směrnice 2009/52/ES zakazuje zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí s cílem bojovat proti nedovolenému přistěhovalectví. Směrnice uvádí, že neoprávněným zaměstnáváním nebo zaměstnáním se rozumí zaměstnání neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, přičemž zaměstnáním či zaměstnáváním by měl být výkon činností zahrnujících jakoukoli formu práce upravenou vnitrostátními právními předpisy. Z toho plyne, že zaměstnáním či zaměstnáváním je v tomto případě třeba rozumět jakoukoli formu práce, která je vykonávána i mimo pracovněprávní vztah, např. na základě jiné smlouvy (občanskoprávní, obchodněprávní). Pro definování obsahu pojmu "neoprávněné zaměstnávání", jak jej nazývá směrnice, byla zvolena cesta definování nového typu nelegální práce, a to nelegální práce fyzické osoby - cizince, pokud vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky. Navrhovaným ustanovením se transponuje čl. 1 a 2 směrnice 2009/52/ES.“

<sup>218</sup> „Stěžovatel byl potrestán za to, že umožnil 23 osobám vietnamské státní příslušnosti výkon nelegální práce, tedy práce, pro kterou tyto osoby neměly potřebné povolení. Klíčovým pro posouzení, zda se stěžovatel tohoto deliktu dopustil, je charakter práce, jíž tyto osoby vykonávaly. Pouze tehdy, pokud by se jednalo o práci závislou, by se stěžovatel daného deliktu dopustil. Jestliže by osoby vykonávaly práci z pozice osob samostatně výdělečně činných, v souladu se svým povolením k pobytu za účelem podnikání, stěžovatel by se deliktu nedopustil.“

Vymezením znaků závislé práce ve světle právní úpravy účinné od 1. 1. 2012 se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 2. 2014, č. j. 6 Ads 46/2013 - 35, publ. pod č. 3027/2014 Sb. NSS. V tomto rozsudku vymezil znaky, jež musí být naplněny, aby se dalo hovořit o závislé práci ve smyslu § 2 odst. 1 zákoníku práce. Těmito znaky jsou: 1. soustavnost, 2. osobní výkon práce a 3. vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem (kdy je práce vykonávána jménem zaměstnavatele a dle jeho pokynů). Nejvyšší správní soud konstatoval, že „společným rysem a jakýmsi leitmotivem všech znaků závislé práce vymezených (nově) v § 2 odst. 1 zákoníku práce, je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce v řízení obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu“.

Co se týká znaku závislé práce spočívajícího ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti, Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku uvedl, že „vztah podřízenosti zaměstnance vůči zaměstnavateli představuje nutně subjektivní kategorii. Rozhodující je tedy zejména to, zda zaměstnanec sám vnímá své postavení jako podřízené a to je důvodem, proč respektuje pokyny zaměstnavatele. Pokud má ovšem správní orgán naplnění tohoto subjektivního znaku

stížnost). V takovém případě je popsané jednání posouzeno jako přitěžující okolnost a odrazí se následně v uložené sankci za toto protiprávní jednání.

### 3.2.1 Závislá práce a nelegální práce

Uvedené dva pojmy spolu zásadním způsobem souvisí, resp. aby mohlo být posuzováno, zda se jedná o práci nelegální, musí se v prvé řadě jednat o práci závislou, neboť o nelegální práci se nedá hovořit v kontextu zákona o zaměstnanosti u práce nezávislé. Závislá práce je předpokladem pro konstatování, že se jedná o práci nelegální. Toť první premisa.

Premisa druhá: Aby práce mohla být posouzena jako závislá, musí být naplněny všechny zákonné znaky závislé práce a i znaky dovozené judikaturou Nejvyššího správního soudu kumulativně, jak bude popsáno v dalších kapitolách. *„Stěžovatel podotýká, že náhledem krajského soudu by bylo nutné jakoukoliv práci považovat za práci závislou. Tak tomu však není. Krajský soud naopak velmi pečlivě, z hlediska jednotlivých zákonem a judikaturou vymezených znaků závislé práce posoudil činnost, kterou cizinci vykonávali. Teprve na základě svých zjištění dovodil, že cizinci fakticky vykonávali závislou práci. Takový závěr by krajský soud, a ostatně ani Nejvyšší správní soud, neučinili, pokud by ve věci některý ze znaků závislé práce nebyl naplněn. Například pokud by jednotliví cizinci vykonávali práci, k níž jsou potřeba specifické dovednosti či talent, pokud by si sami opatřovali materiál či nástroje pro práci, sami by určovali časové úseky dne, které práci stráví atp. Tak tomu však v nyní projednávané věci nebylo.“<sup>219</sup>*

I proto se snaží zaměstnavatelé v rámci uzavíraných smluv obcházet některý ze znaků závislé práce tím, že do smluv zakomponují klauzule obsahující ujednání, že práce nemusí být vykonávána osobně a je zastupitelná,

---

*objektivně prokázat, musí zkoumat, zda je dána osobní závislost zaměstnance na zaměstnavateli a zejména co je její příčinou.“*

*Krajský soud se jednotlivými aspekty činnosti, kterou cizinci pro stěžovatele vykonávali, zabýval z hlediska těchto judikатурních závěrů v bodech 36 – 43 svého rozsudku. Dospěl přitom k závěru, že šlo o práci závislou. Nejvyšší správní soud se s takovým posouzením věci ztotožňuje. Cizinci vykonávali neodbornou, rutinní práci v podniku zpracovávajícím drůbež. Pro výkon této práce měli stanovenou osmihodinovou pracovní dobu od pondělí do pátku, jejich příchody na pracoviště a odchody z něj byly elektronicky evidovány, přičemž za odpracovanou dobu byli cizinci placeni. Práci vykonávali podle pokynů jiných osob, za pomoci nástrojů, které jim tyto osoby opatřily.*

<sup>219</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 1 Ads 272/2016.

že za práci lze vykonávat v době podle potřeb „zaměstnance“ atd., nicméně tato ustanovení nemohou sama o sobě být dostatečným prokázáním toho, že se jedná o práci nezávislou, a to zejména v případě, když je z ostatních prokázaných skutečností zřejmé, že skutečnost byla zcela odlišná. Lze samozřejmě uvažovat o profesích, kde lze o jisté svobodě obsahu uzavřené smlouvy uvažovat a jistou nezávislost lze těmto profesím přiznat (profese v IT oblasti, makléři, atd.). Na druhou stranu jsem toho názoru, že v oblasti sportovní, resp. v oblasti profesionálního sportu je situace odlišná, když zde lze reálně uvažovat o naplnění všech šesti znaků závislé práce (tedy znaků závislých a znaků dovozovaných judikaturou), jakkoliv by striktní podřazení této činnosti ve všech aspektech zákoníku práce bylo problematické<sup>220</sup>, nicméně se domnívám, že nenazírat na činnost profesionálního sportovce jako na činnost závislou pouze s poukazem na vůli smluvních stran, je poměrně obtížně představitelné. Problematika byla podrobena i přezkumu Nejvyššího správního soudu: *„Povaha hráčské činnosti pro sportovní klub její smluvní zakotvení formou samostatné výdělečné činnosti rozhodně nevylučuje. V nyní projednávaném případě je totiž z obsahu hráčské smlouvy (koncipované jako nepojmenovaná smlouva a uzavřená podle ustanovení § 51 občanského zákoníku) zřejmé, že se činnost sportovce pojmovému vymezení závislé činnosti sice velmi blíží, nicméně nedosahuje její intenzity. Jakkoliv se totiž stěžovatel musel při své činnosti řídit pokyny svého smluvního partnera (klubu - „zaměstnavatele“) a měl právo od něj dostávat příslušnou sjednanou odměnu, zejména v povinnosti sportovce vykonávat práci „v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě“, je činnost profesionálního sportovce natolik*

---

<sup>220</sup> PICHRT, J. (ed.) *Sport a (nejen) pracovní právo*. Praha : Wolters Kluwer, 2014, s. 75 – 83.: „V daném případě nezbývá než uzavřít, že na jednu stranu zákoník práce jednoznačně stanovuje, že závislá práce musí být konána v některém ze základních pracovněprávních vztahů, nicméně na druhou stranu existuje odvětví, v němž není pochyb o tom, že v jeho rámci vykonávaná činnost naplňuje všechny znaky závislé práce, tedy ji bezpochyby za závislou práci lze označit, nicméně na druhou stranu nelze než připustit, že důsledná aplikace zákoníku práce by pro specifické podmínky sportovní činnosti byla zřejmě nemožná.

Otázkou pak může být, zda v případě, kdy na jedno „pracovní“ odvětví je i z pohledu Nejvyššího správního soudu nahlíženo jinak, než na „pracovní“ odvětví ostatní, by byla povinnost respektovat zákoník práce a nepřipustit tzv. švarcsystém uplatňována ve všech odvětvích ostatních.

Řešení, které je však dle mého nerealné, spočívá v přijetí speciální právní úpravy pro profesionální sportovní činnost. Lze tedy uzavřít, že tato oblast bude zřejmě dále regulována a primárně ovlivňována jako doposud zákoníkem občanským.“



*specifická, že se omezením plynoucím ze zaměření a výslovné reglementace zákoníku práce vymyká.*<sup>221</sup> K uvedenému nelze podle mého názoru dospět ani s argumentací, že tuto činnost lze z pohledu daňového vykonávat jako osoba samostatně výdělečně činná.

V závěru této subkapitoly, jakkoliv znakům závislé práce se věnuje příslušná kapitola práce, lze dle mého názoru nesouhlasit s názorem, kterým vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2014, sp. zn. 2 Afs 62/2004. *„Dle Nejvyššího správního soudu o závislou činnost zpravidla nejde, jedná-li se o specializovanou činnost vykonávanou pouze krátkodobě či nesoustavně, jejíž výkon je podmíněn faktory do značné míry nezávislými na vůli zadavatele (např. sezónní práce, práce závislé na počasí, práce podmíněné realizací jednorázově získané zakázky apod.).*<sup>222</sup> Pokud je hovořeno o sezónní práci, může taková práce dle dikce § 96 odst. 2 zákona o zaměstnanosti<sup>223</sup> dosáhnout až 6 měsíců a nemůže tak být pochyb o tom, že se jedná o práci soustavnou a nikoliv krátkodobou. Obdobně není přiléhavé hovořit ani o jednorázově získané zakázce, neboť její realizace může např. v oblasti stavebnictví dosáhnout několika měsíců či let.

Nelegální práce jako taková je vnímána odlišně v jiných státech, kde se v některých případech hovoří o práci nedeklarované, avšak tyto koncepty jsou od úpravy v našich podmínkách odlišné.

### **3. 2. 1. 1 Základní znaky závislé práce**

Základní znaky závislé práce jsou esenciální pro posouzení skutečnosti, zda se vůbec o závislou činnost jedná a zda se tedy může jednat potenciálně o činnost nelegální. Tyto znaky, které doznaly s účinností novely zákoníku práce

---

<sup>221</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. 2 Afs 16/2011.

<sup>222</sup> ŠTEFKO, M. *Pracovní právo v kontextu občanského práva*. Praha : Auditorium, 2012, s. 45.

<sup>223</sup> § 96 zákona o zaměstnanosti:

(1) Povolení k zaměstnání se vyžaduje i v případě, že cizinec bude sezónním zaměstnancem zaměstnávaným činností závislou na ročním období. Činnost závislá na ročním období je činnost, která je vázána na určitou roční dobu podle opakující se události nebo typu události na základě sezónních podmínek, v jejichž průběhu jsou potřeby, pokud jde o pracovní sílu, podstatně větší než u běžného typu činností.

(2) Povolení k zaměstnání podle odstavce 1 se vydává na dobu maximálně 6 měsíců v kterémkoli období 12 měsíců po sobě jdoucích.

od 1. 1. 2012 podstatné změny, když zákoník práce od širokého vymezení znaků v počtu devět tyto upravil tak, že v současné době hovoříme o čtyřech znacích závislé práce, jak jsou uvedeny v § 2 odst. 1 zákoníku práce, když dále zákoník práce v § 2 odst. 2 dřívější znaky odlišuje jako podmínky, či spíše důsledky, závislé práce. *„Ani tuto změnu nelze považovat za správnou. Pojem závislá práce by neměl být vymezen v podobě legální definice, byla-li již zvolena tato cesta, pak zjednodušováním definice hrozí, že se tato stane příliš širokou, definicí vše zahrnující. Znak úplatnosti nebyl sice vyjádřen správně (viz dále), jeho zmínění v definici výkonu závislé práce však umožňovalo rozlišit práce konané na základě vztahu nadřízenosti udělovatele úkolů, která neměla původ v pracovním právu.“<sup>224</sup>*

Je nutno říci, že se jedná o znaky zákonné, které ovšem jsou dále doplňovány, jak bude popsáno v následující kapitole, znaky dovozovanými Nejvyšším správním soudem, jakkoliv jsou znaky značně problematické. Znaky závislé práce, o kterých tedy v současné době hovoří zákoník práce, jsou:

- vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance,
- výkon práce jménem zaměstnavatele,
- výkon práce podle pokynů zaměstnavatele,
- osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele.

Většina autorů se shoduje na skutečnosti, že nadřízenost zaměstnavatele a podřízenost zaměstnance je zřejmě tím nejdůležitějším zákonným znakem závislé práce, neboť se o něj odvíjí faktické postavení obou stran smlouvy či dohody, kdy tedy ze strany zaměstnavatele přichází pokyny k výkonu práce a na straně zaměstnance je povinnost takové pokyny dodržovat (až na výjimky, viz např. § 106 odst. 2 zákoníku práce<sup>225</sup>), proto zde hovoříme o dominantní pozici zaměstnavatele. *„Základním definičním znakem závislé práce, který ji odlišuje od občanskoprávních a obchodněprávních vztahů, je skutečnost, že tato práce je vykonávána ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti*

---

<sup>224</sup> ŠTEFKO, M. *Pracovní právo v kontextu občanského práva*. Praha : Auditorium, 2012, s. 30.

<sup>225</sup> § 106 odst. 2 zákoníku práce:

(2) Zaměstnanec je oprávněn odmítnout výkon práce, o níž má důvodně za to, že bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob; takové odmítnutí není možné posuzovat jako nesplnění povinnosti zaměstnance.

mezi smluvními stranami.“<sup>226</sup> S tím samozřejmě také souvisí možnost zaměstnavatele kontrolovat výkon práce zaměstnance jak do faktického výkonu, tak co do způsobu plnění, když závislost může být prohlubována zejména v situacích, kdy nejsou úkony určeny předem. Jinými slovy čím menší je autonomie v přizpůsobení podmínek zaměstnance vlastním představám a tato autonomie je zmenšeně právě jednáním zaměstnavatele, může být pak taková činnost považována za tím více závislou.

Z pohledu výkonu práce jménem zaměstnavatele toto odráží skutečnost, že pokyny k výkonu práce jsou zadávány zaměstnavatelem a tedy je proto logické, že práce je vykovávána právě jeho jménem, a to i s přihlédnutím k ostatním znakům závislé práce. Výsledky zaměstnancovy práce jsou pak také majetkem zaměstnavatele. „Zaměstnavatel se proto obvykle stane vlastníkem věci, která vznikne či bude vytvořena činností zaměstnance.“<sup>227</sup>

Každý zaměstnanec by měl samozřejmě od svého zaměstnavatele (prostřednictvím vedoucích zaměstnanců) obdržet pokyny k výkonu práce, a to jak formou písemnou, tak formou ústní. Je zřejmé, že tyto pokyny k práci mají své mantinely a budou vycházet zejména z druhu práce, který má zaměstnanec uveden v pracovní smlouvě a který je případně specifikován dle dikce § 37 zákoníku práce, či mohou být v obecné rovině určeny tyto pokyny v pracovní náplni. Není možné současně opomenout ani § 38 odst. 1 písm. b) zákoníku práce<sup>228</sup>, který de facto promítá několik znaků závislé práce najednou. „Důležité je, že zaměstnanec koná práci podle pokynů zaměstnavatele (resp. vedoucích zaměstnanců), v čem je jeden ze základních rysů závislé práce (vztah podřízenosti zaměstnance). Dále musí zaměstnanec konat práci osobně, nemůže se nechat při výkonu práce zastoupit jiný zaměstnancem či jinou

---

<sup>226</sup> BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 33.

<sup>227</sup> ŠTEFKO, M. *Pracovní právo v kontextu občanského práva*. Praha : Auditorium, 2012, s. 37.

<sup>228</sup> § 38 zákoníku práce:

(1) Od vzniku pracovního poměru je

a) zaměstnavatel povinen přidělovat zaměstnanci práci podle pracovní smlouvy, platit mu za vykonanou práci mzdu nebo plat, vytvářet podmínky pro plnění jeho pracovních úkolů a dodržovat ostatní pracovní podmínky stanovené právními předpisy, smlouvou nebo stanovené vnitřním předpisem,

b) zaměstnanec povinen podle pokynů zaměstnavatele konat osobně práci podle pracovní smlouvy v rozvržené týdenní pracovní době a dodržovat povinnosti, které mu vyplývají z pracovního poměru.

osobou. Osobní výkon práce je další ze základních rysů pracovněprávního vztahu. Konečně, i když zaměstnanec je v podřízeném postavení vůči zaměstnavateli a musí konat práci dle jeho pokynů, dispoziční oprávnění zaměstnavatele vůči zaměstnanci je omezeno pracovní smlouvou. Zaměstnanec je povinen konat pouze ty práce, jejichž druh si v pracovní smlouvě sjednal, a na tom místě, které se zaměstnavatelem v pracovní smlouvě dohodl.<sup>229</sup> Podstatu pokynů zaměstnavatele spatřuji pak zejména ve faktických pokynech k výkonu práce, nikoliv pouze jen v obecném vymezení vyjádřeném tím, jak je např. zřejmé již z pracovní smlouvy, resp. z jejich esenciálních náležitostí.

Výše již bylo naznačeno základní pojetí osobního výkonu, které tedy souvisí s nezastupitelností zaměstnance při výkonu jeho práce, tedy není představitelné, aby práci, kterou má od zaměstnavatele přidělenou, za něj vykonala třetí osoba, což samozřejmě také souvisí např. s případnou jeho odpovědností za škodu ve smyslu § 250 a násl. zákoníku práce<sup>230</sup>, když samozřejmě je zde důležité vnímat i druhou stranu problematiky, tedy že zaměstnavatel nesmí práci vykonávanou třetí osobou připustit. „Znak závislé práce v podobě osobního výkonu je ze své podstaty již daný, protože si nelze dost dobře představit, kdyby mohl být tento zastoupen někým jiným, protože to byl právě on, kdo byl na základě svých kvalit vybrán „zaměstnavatelem“, aby v rámci sportovních výkonů plnil své jedinečné postavení v mužstvu, a nelze zde zástup za jeho osobní výkon připustit.“<sup>231</sup> Jakkoliv se uvedená citace vztahuje ke sportovní činnosti, lze jistě v obecné rovině takový princip analogicky vztáhnout i na ostatní činnosti, neboť je vždy zaměstnanec na danou pracovní pozici vybírán na základě splnění jistých požadavků a předpokladů, které si zaměstnavatel k danému výkonu práce určil. „Zaměstnanec je především povinen vykonávat práci osobně a nemůže e nechat při výkonu

---

<sup>229</sup> PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání*. Praktický komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2017, s. 109.

<sup>230</sup> § 250 zákoníku práce:

- (1) Zaměstnanec je povinen nahradit zaměstnavateli škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.
- (2) Byla-li škoda způsobena také porušením povinností ze strany zaměstnavatele, povinnost zaměstnance nahradit škodu se poměrně omezí.

<sup>231</sup> PICHRT, J. (ed.) *Sport a (nejen) pracovní právo*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2014, s. 77.

*práce zastupovat, plnit povinnosti ze smlouvy nemůže za zaměstnance třetí subjekt.*<sup>232</sup>

### **3.2.1.2 Znaky doplněné judikaturou Nejvyššího správního soudu**

Jestliže zákonné znaky výše opsané nejsou z hlediska výkladového v případech přezkoumávání rozhodnutí o pokutách správními soudy zásadním problémem, jinak je tomu v případech jiných znaků závislé práce, jak jsou dovozovány uvedeným soudem. *„Prvky spontánnosti v sobě nese i tzv. soudcovské právo, a to v důsledku dotváření závazných pravidel a posteiori, při větší difuzi subjektů normotvorby, než je tomu v případě vytváření těchto pravidel ve formě zákonů a dalších právních předpisů. Růst významu judikatury v recentním právu (včetně kontinentálního typu právní kultury) je nepochybně vyvolán zvyšující se diverzifikací představ o substancionálně správném, a tedy žádoucím, obsahu právních pravidel, což vede k poměrně častým abstraktním formulacím v zákonech za účelem dosažení potřebného konsenzu k jejich přijetí a přesouvá nezřídka vlastní substancionální řešení až do fáze interpretace a aplikace zákonných norem.*<sup>233</sup>

První ze znaků, který byl tedy dotvořen judikaturou Nejvyššího správního soudu, a který je tedy nutný při posouzení závislosti vykonávané práce, je úplatnost takového vztahu. Tedy v případě, pokud budou obě smluvní strany tvrdit, že si mzdu či odměnu za vykonanou práci nesjednali, vyvstává pak otázka, zda nám takové tvrzení stačí pro konstatování o nezávislosti takového vztahu, zejména a pokud pak budou ostatní znaky naplněny. *„Odměna sice nepředstavuje samostatný definiční znak závislé, resp. nelegální práce, avšak pokud jedna osoba poskytne nebo přislíbí druhé za její činnost odměnu, jde o významnou skutečnost pro posouzení, zda mezi nimi existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.*<sup>234</sup> Uvedený závěr lze podle mého názoru zpochybnit minimálně s poukazem na skutečnost, že sám zákoník práce hovoří v § 2 odst. 2 o tom, že úplatnost je důsledek závislé činnosti, a tedy odlišuje momenty posouzení závislosti a toho, co má následovat. Současně je možné také vyjít z

<sup>232</sup> BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, s. 15.

<sup>233</sup> GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 289.

<sup>234</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. 6 Ads 46/2013.

§ 346c zákoníku práce, kde je zakotven zákaz pro zaměstnance, aby zprostil zaměstnavatele poskytnutí mzdy, když to vše je dále doplněno v § 4a odst. 4 zákoníku práce, který takové jednání považuje za zdánlivé podle § 551 občanského zákoníku. *„Pojmové znaky vyjadřují podstatu právního jednání a odlišují je od jiných právních skutečností. Pojmovými znaky právního jednání jsou projev vůle jednajících, zaměření vůle na vyvolání právních následků a aprobace takového projevu vůle právním řádem. Jsou-li naplněny pojmové znaky, právní jednání vzniká a stává se existujícím (perfektním). Absence některého z pojmových znaků naopak působí, že dané „jednání“ vzbuzuje pouze zdání právního jednání, ve skutečnosti však právním jednáním vůbec není. Jednání, které nemá pojmové znaky, je jednáním nicotným (non negotium).“*<sup>235</sup> Dle mého názoru je nutné v takových případech uvažovat naopak tím způsobem, že zaměstnavatel porušil jednu ze svých základních povinností vůči zaměstnanci, a to za odvedenou práci mu poskytnout adekvátní odměnu. Uvedená ustanovení však soud zcela při analýze daného případu ignoroval a nijak je ve svém závěru nezmínil, tedy z jeho pohledu nejsou pro danou věc relevantní. Správným směrem se naopak při posuzování otázky úplatnosti vykonané práce vydal ve svém rozsudku Krajský soud v Ústí nad Labem ve svém rozsudku, který uvedl: *„Tvrzená bezúplatnost výkonu popsané činnosti panem Le Thanh Chuc za daných okolností nemůže závěr o výkonu závislé činnosti zvrátit. Pokud žalobkyně za výkon práce dne 8. 2. 2012 dotyčnému neposkytla odměnu, porušila podmínky, za nichž má být práce v pracovněprávních vztazích dle § 2 odst. 2 zákoníku práce vykonávána.“*<sup>236</sup> Jakkoliv do současné doby nebyla problematika tohoto znaku v celém své komplexnosti podrobena rozboru, je zřejmě nutné, aby z pohledu orgánů inspekce práce bylo vždy na věc nahlédnuto i optikou tohoto „znaku“, který je nutný pro konstatování závislosti vykonávané činnosti posoudit. *„Závěrem hodnocení závislosti práce Nejvyšší správní soud uzavírá, že odměna sice nepředstavuje samostatný definiční znak závislé práce, ale odměna či její příslib je významnou skutečností pro posouzení toho, zda mezi dvěma osobami*

---

<sup>235</sup> LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§1-654). Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 1967. 9

<sup>236</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. 59Ad 2/2012.

*existuje vztah nadřízenosti a podřízenosti vyplývající z hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.*

*Zde tedy dle našeho názoru dochází k situaci, kdy se soud vyslovil k nutnosti kumulativního naplnění všech znaků závislé práce, avšak nad rámec zákonné úpravy projevil snahu o zakotvení jakéhosi dalšího „znaku“ do této definice, přičemž de facto otevřel znovu cestu pro jeho zkoumání, jako tomu bylo u zákoníku práce ve znění do 31. 12. 2011. Jinými slovy bychom se opět vrátili do situace, kdy se účastníci snaží s takovým poukazem (tedy s poukazem na to, že činnost je vykonávána bezplatně) zabránit tomu, aby byli za své protiprávní jednání potrestáni, když je samozřejmé, že např. z obavy před ztrátou zaměstnání jim následně takové tvrzení potvrdí i „zaměstnanec“, který byl v danou dobu na pracovišti kontrolován.“<sup>237</sup>*

Jestliže ještě pro výše dovozovaný znak je možné najít snad alespoň částečné odůvodnění ve skutečnosti, že je důsledkem závislé práce a že před zúžením znaků závislé práce byl tato kvalita znakem závislé práce, pak u posledního znaku, který je třeba v současné době zohlednit vždy při posouzení povahy činnosti, se jedná o znak ryze vydedukovaný Nejvyšším správním soudem bez srozumitelného důvodu či relevantního popisu a možnosti jeho uplatnění v analogicky stejných případech.

Jedná se o znak soustavnosti vykonávané činnosti, který však není ani mezi důsledky závislé práce. Jednak se jedná o znak, který bude vždy záviset na subjektivním posouzení, v našich podmínkách zejména orgánů inspekce práce, přičemž autor je však toho názoru, že téměř každou činnost lze považovat za činnost soustavnou. V opačném případě by bylo nutné připustit, že činnost vykonávaná na základě části dohod konaných mimo pracovní poměr nebude soustavná, protože bude trvat jeden den či méně, pracovní poměr ukončení v první den ve zkušební době nebude činností závislou, atd. Jinými slovy pokud bude soustavnost posuzována optikou Nejvyššího správního soudu, budou existovat dvě měřítka, což je jistě nepřípustné. Přitom je naprosto normální, že v případě výpadku jednoho zaměstnance či potřeby reálného výkonu z důvodu aktuální poptávky se uzavírají základní pracovněprávní vztahy

---

<sup>237</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Závislá práce a odměna jako její znak*. Práce a mzda. 2014, č. 5, s. 37 – 40.

na právě krátké časové období, čímž je zaručena flexibilita pro obě strany. Pokud bychom pak tvrdili, jak to činí Nejvyšší správní soud, že se nejedná o činnost soustavnou, pak tedy půjde o činnost nezávislou, která bude mít ale naprosto jiné dopady v odvodové oblasti pro obě strany vztahu. O to více je takový výklad neakceptovatelný, pokud např. zaměstnavatel za takového zaměstnance plnil řádně odvodové povinnosti např. vůči příslušné okresní správě sociálního zabezpečení.

Jestliže je pak v některých případech uvedeným soudem uváděno, že k prokázání soustavnosti výkonu práce nestačí jen zjištění vycházející z provedené kontroly, pak takové tvrzení zcela nabeuráává smysl kontroly jako takové, protože právě kontrola, pokud odhalí takou protiprávní činnost, vede zaměstnavatele často k okamžitému rozchodu se zaměstnancem, který je následně již pro orgány inspekce práce nedohledatelný, a tedy nelze další souvislosti často v rámci kontroly vytěžit. Bohužel, zde se ukazuje, jak často je uvedený soud odtržen od reality.

*„Právě soustavnost vykonávané práce totiž může být znakem, na základě něhož lze odlišit závislou činnost, respektive nelegální práci, od jednorázové občanské výpomoci, ověřování určitých předpokladů zájemce o práci či jiných druhů činnosti, které není možné za závislou práci považovat.*

*Takovou činností může být v konkrétních případech právě také pracovní pohovor vykonávaný na pracovišti, jehož součástí je zkouška z konkrétních pracovních dovedností. Správný výběr zaměstnance je nepochybně klíčový pro řádný chod prakticky jakéhokoli provozu, a je proto přirozené, jestliže se zaměstnavatel snaží odhalit silné a slabé stránky zaměstnance již v průběhu výběrového řízení. Pro výběrové řízení je na jedné straně typické, že probíhá pouze omezenou dobu (zpravidla v řádu desítek minut až jednotek hodin) na druhou stranu není výjimečné, že obsahuje výkon požadovaných činností prováděný pod dohledem zkušenějšího pracovníka, který hodnotí pracovní schopnost uchazeče o zaměstnání – tak tomu mělo být i v daném případě. Postihovat takovou činnost jako nelegální práci by odporovalo právu zaměstnavatele na výběr zaměstnance (§ 30 odst. 1 zákoníku práce) i hospodářským zájmům zaměstnavatelů, které ve svém důsledku dopadají i na*



zaměstnanec. Nelze jistě vyloučit snahu zaměstnavatele zakrývat nelegální zaměstnávání osob, avšak taková praxe nemůže být konstatována na základě neúplného dokazování.<sup>238</sup> Další optiku k posuzování umožnění výkonu nelegální práce vytvořil Nejvyšší správní soud uvedeným názorem, kde dokonce činnost vykonávanou po delší časové období včlenil do výběrového procesu zaměstnavatele. Důsledky, které tento závěr přináší, jsou zřejmé. Mnoho zaměstnavatelů bude provádět výběrová řízení po delší časový úsek, aby důkladně prozkoumali dovednosti potenciálního zaměstnance, a mohli následně konstatovat, tedy v případě kontroly, která bude právě v takovém okamžiku zahájena, že probíhá pouze výběr, když samozřejmě „zaměstnanec“ buď již nebude moci nic dalšího k dané věci sdělit (kromě kontroly samotné), a i kdyby ano, jistě by mu nic jiného nezbývalo.

Uvedené závěry pak přinášejí „ovoce“ v podobě dalších závěru krajských soudů. *„Krajský soud dále uvedl k otázce soustavnosti předmětné činnosti, že tato nebyla jednoznačně vyjasněna, aniž by dále tuto svoji argumentaci rozvedl. Autorům pak z takového tvrzení vyplývá, že činnost opakovaně potvrzená v rozsahu jednoho týdne (zřejmě až 80 hodin) není činností soustavnou. S takovým tvrzením se však autoři neztotožňují, když zde je dle jejich názoru nezbytné dát jednoznačně za pravdu tvrzení stěžovatele, že v takovém případě by byl popřen smysl dohod uzavíraných pro výkon práce mimo pracovní poměr, které jsou uzavírány právě na krátké časové období, mnohdy i kratší než týden, když dále je také nutné toto časové období odlišit od situace, kdy je protiprávní jednání prokázáno jen v rámci dne, kdy probíhá kontrola.*

*Zvláště je nutné upozornit, že krajský soud si sám v posouzení této otázky protiřečí, když ve svém odůvodnění v bodě 43 uvádí, že „Bylo by sice možné mít za to, že v daném případě byl splněn pojmový znak soustavnosti výkonu závislé práce, neboť ta byla vykonávána po dobu cca jednoho týdne, [...]“.*<sup>239</sup> Je zřejmé, že takové závěry jsou již zcela neudržitelné, neboť výklad provedený krajským soudem jednoznačně nahrává těm skupinám osob, které chtějí svého postavení zneužívat, stejně jako je nedokonalý pro svoje zásadní

---

<sup>238</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 3 Ads 111/2013.

<sup>239</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Konec existence nelegální práce*. Práce a mzda. 2018, č. 5, s. 41 – 45.

argumentační nedostatky a to i s přihlédnutím k ignorování vztahu obdobného, kterým se však soud nezabýval.

### 3.2.1.3 Sankce a jiné postihy za umožnění výkonu nelegální práce

Jestliže jsme v úvodu kapitoly věnované nelegální práci hovořili o maximální a minimální výši sankce, kterou je možné subjektu umožňujícímu výkon nelegální práce uložit, je možné samozřejmě ještě v té to kapitole zdůraznit, že za samotný výkon může být uložena pokuta i fyzické osobě, která tuto činnost vykonává, jakkoliv je tato pokuta nepoměrně nižší. To však odráží i skutečnost, že za protiprávní jednání je postižena fyzická osoba, které nemůže uložena taková pokuta, jež by jí způsobila existenční potíže. I přes to však orgány inspekce práce k těmto pokutám přistupují velice zřídkka, neboť zde je také akcentována skutečnost, že je to právě „zaměstnavatel“, který je de facto v nepoměrně silnější pozici. Sankce za výkon nelegální práce je dle § 139 odst. 3 písm. c) zákona o zaměstnanosti maximálně 100 000 Kč.

Samozřejmě i u pokuty fyzické osobě za samotný výkon nelegální práce platí stejné závěry, které byly uvedeny výše. Lze dokonce v této oblasti i zaznamenat ojedinělé závěry krajských soudů, které inklinují k přísnějšímu posuzování faktického výkonu nelegální práce. *„Nad rámec výše uvedeného soud konstatuje, že kontrola zpravidla odhalí jen činnost prováděnou v době kontroly samotné; na její soustavnější charakter je možno usuzovat až z dalších skutečností zjištěných, například z výpovědi obviněného, z výsledku svědků či ze situace na místě (charakter činnosti, množství již provedené práce apod.). Na závadu nemusí být ani to, že se činnost dosud soustavnou stát nestihla (jedná se například teprve o první den práce „na zkoušku“), jestliže se takovou podle vůle stran následně stát měla.“*<sup>240</sup> Takovýto závěr je jistě zcela pragmatický a odpovídá úmyslu obou stran, které, pokud by kontrola nenarušila „fungující protiprávní spolupráci“, by takto pokračovaly až do doby, kdy by již nebylo spolupráce třeba.<sup>241</sup> V takovém případě by tedy při naplnění všech znaků závislé práce být zcela nerozhodné, zda reálně existuje smlouva o dílo,

---

<sup>240</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2017, sp. zn. 41 A 62/2015.

<sup>241</sup> Srovnej STÁDNÍK, J. *Kontrolní činnost inspekce práce v oblasti agenturního zaměstnávání a nelegální práce*, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby, Brno: Masarykova univerzita, 2012, 254 s.

či argumentace směřuje směrem k outsourcingu. „Závislou práci ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce je totiž podle ust. § 3 zákoníku práce možné vykonávat výhradně v pracovněprávním vztahu, nikoli ve vztahu obchodněprávním (na základě smlouvy o dílo) [...]. Z výše uvedených důvodů se taktéž nemohlo jednat o tzv. outsourcing, jak žalobce namítá, neboť zde byly naplněny znaky závislé práce.“<sup>242</sup> Na překážku umožnění výkonu nelegální práce není ani skutečnost, že byla uzavřena smlouva o sdružení, protože je zřejmé, že se vždy musí posuzovat fakticita samotného vztahu. „Uzavření smlouvy o sdružení dle § 829 a násl. občanského zákoníku z roku 1964 (resp. smlouvy o společnosti dle § 2716 a násl. občanského zákoníku z roku 2012), samo o sobě nevylučuje, že se některá z takto sdružených osob dopustí správního deliktu umožnění nelegální práce (tzv. švarcsystém) dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Rozhodná není formální právní deklarace takového vztahu, ale to, zda byly materiálně naplněny znaky závislé práce.“<sup>243</sup>

Jiné postihy lze identifikovat zejména s přihlédnutím k dikci samotného zákona o zaměstnanosti, který další postihy s takovým jednáním přímo v zákoně stanoví, jednak je možné je identifikovat v návaznosti na § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky<sup>244</sup>, nicméně kromě napomenutí, které představuje oproti pokutě nepoměrně méně závažnější zásah pro pachatele, je zákaz činnosti a zveřejnění rozhodnutí o přestupku podmíněno skutečností, aby to umožňoval zákon, což zákon o zaměstnanosti neobsahuje. V jisté formě lze s rozhodnutím o zákazu činnosti poměřovat rozhodnutí o zákazu vydané orgány inspekce práce v mezích zákona o inspekci práce (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, sp. zn. 6 Ads 160/2009<sup>245</sup>), ale ten se v oblasti zaměstnanosti neuplatní. V tomto směru lze jistě uvažovat o změně

---

<sup>242</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2017, sp. zn. 41 A 62/2015.

<sup>243</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 36 Ad 39/2014.

<sup>244</sup> Viz poznámka pod čarou č. 135.

<sup>245</sup> „Rozhodnutí inspektora o zákazu dle ustanovení § 7 odst. 1 písm. j) bod 1 zákona o inspekci práce je rozhodnutím, které podléhá soudnímu přezkumu a nelze je podřadit pod kompetenční výluk. Není totiž rozhodnutím předběžné povahy a nenavazuje na ně žádné rozhodnutí, které by ve vztahu k němu mělo povahu rozhodnutí konečného. Takovým navazujícím rozhodnutím není ani rozhodnutí o správním deliktu, ani rozhodnutí o odstranění nedostatků, ani žádné jiné rozhodnutí. Odmítnutí soudního přezkumu napadeného správního rozhodnutí by v tomto případě znamenalo odepření spravedlnosti.“

zákona o zaměstnanosti, neboť oba druhy správních trestů uvedených v § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky představují podle mého názoru účinný nástroj, který by výrazně pomohl v oblasti nelegálního zaměstnávání ke kultivaci. *„Správní trest zveřejnění rozhodnutí o přestupku tak souvisí s pověstí právnické osoby, která obecně požívá ochrany dle § 135 ObčZ, podle kterého se právnická osoba může domáhat, aby bylo upuštěno od neoprávněného zásahu nebo aby byl odstraněn jeho následek proti tomu, kdo bez zákonného důvodu zasahuje do její pověsti nebo soukromí, ledaže se se jedná o účely vědecké a další v tomto ustanovení uvedené, když ani takový zásah však nesmí být rozporu s oprávněnými zájmy právnické osoby. Tak by tomu však v případě takto ukotveného druhu trestu být nemohlo, protože by zákonný důvod existoval. „To však neplatí v případě ukládaného správního trestu zveřejnění rozhodnutí o přestupku, kdy zákonný důvod stanoví § 50.“<sup>246</sup>*

Samozřejmě že daleko závažnější zásah (v poměru s napomenutím ale i pokutou) by představovalo i rozhodnutí o zákazu činnosti, pokud by to zákon o zaměstnanosti umožňoval, nicméně vzhledem k potenciálním dopadům do majetkové sféry subjektu lze očekávat maximální obezřetnost při jeho ukládání obecně, když ani v případě rozhodnutí o zákazu vydávaného orgány inspekce práce dle zákona o inspekci práce lze identifikovat pouze minimální četnost, a to především z důvodů obavy náhrady škody, kterou by se subjekt mohl v případě nezákonného rozhodnutí domáhat dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. *„Z pohledu samotných možných dopadů a funkci rozhodnutí o zákazu, které reaguje na hraniční situace ve snaze eliminovat v nejkratší možné době nežádoucí situace spočívající v porušení právních předpisů, je možné jen plédovat za větší využití tohoto prostředku při zachování principu proporcionality. Na druhé straně nelze nevidět úskalí spočívající v možném*

---

<sup>246</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 445.

*dopadu do oblasti náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem.*<sup>247</sup>

Na druhé straně je samozřejmě možné si představit situaci, kdy budou informace o pravomocných pokutách k dispozici a veřejně vyvěšeny, pokud by se vhodně doplnil zákon o odpovědnosti za přestupky v § 110<sup>248</sup>, případně je samozřejmě otázkou, zda by tato povinnost neměla být ukotvena přímo v zákoně o zaměstnanosti, který v § 6 předpokládá, že o těchto skutečnostech (výši pokut za umožnění výkonu nelegální práce, názvu společnosti či jména fyzické osoby, identifikačního čísla právnické nebo fyzické osoby, datu nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty) vede centrální evidenci Ministerstvo práce a sociálních věcí a tyto informace poskytují na vyžádání příslušných subjektům.<sup>249</sup> Nicméně i přes uvedené je zřejmé, že je v případě povinností Ministerstva akcentováno pouze umožnění výkonu nelegální práce cizince bez povolení k pobytu, na ostatní dvě formy nelegální práce uvedená povinnost nedopadá, což by samozřejmě dle mého názoru bylo vhodné rozšířit, neboť zejména mezi umožněním práce cizinci dle bodu 2. a 3. § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti jsou leckdy pouze nepatrné rozdíly, resp. společenská nebezpečnost může být zcela stejná. *„Porovnáním § 5 písm. e) bodu 2. a 3. zák. o zaměstnanosti pozorný čtenář zjistí, že se obě tato ustanovení téměř překrývají, a to z důvodu duálního charakteru zaměstnanecké karty, karty*

---

<sup>247</sup> STÁDŇÍK, J., KIELER, P. *Rozhodnutí o zákazu dle zákona o inspekci práce*. Bezpečnost a hygiena práce. 2018, č. 7, s. 15 – 19.

<sup>248</sup> § 110 zákona o odpovědnosti za přestupky:

Přehled přestupků

(1) Ústřední správní úřady, do jejichž působnosti náleží úsek státní správy, na němž došlo k porušení právní povinnosti zakládající odpovědnost za přešupek, nebo Ministerstvo vnitra v případech podle § 103 odst. 4 zpracovávají každoroční přehled přestupků (dále jen "přehled"). Přehled obsahuje údaje podle odstavce 2. Ústřední správní úřady nebo Ministerstvo vnitra v případech podle § 103 odst. 4 zveřejňují přehled způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to nejpozději do konce čtvrtého kalendářního měsíce roku následujícího po roce, pro jehož období se přehled zpracovává.

<sup>249</sup> § 6 zákona o zaměstnanosti:

(1) Ministerstvo usměrňuje a kontroluje výkon státní správy a dodržování zákonnosti při zabezpečování státní politiky zaměstnanosti. Přitom

g) poskytuje způsobem umožňujícím dálkový přístup orgánům, rozhodujícím o poskytování veřejné výhody, podpory, dotace, příspěvku nebo zadávajícím veřejné zakázky, údaje z evidence fyzických a právnických osob, kterým byla pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3,

i) pro účely zaměstnanosti zajišťuje vedení centrální evidence [...] a evidenci právnických a fyzických osob, kterým byla pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3,

*vnitropodnikově převedeného zaměstnance a modré karty, které představují nejen povolení k zaměstnání, ale i povolení k pobytu. Toliko povolení k zaměstnání není zároveň povolením k pobytu.*<sup>250</sup>

Za další opatření, které lze vnímat jako navazující na umožnění výkonu nelegální práce cizinci bez povolení k pobytu, je jistě ukotvení institutu ručení pro případ, že pokuta není subjektem, který cizincům bez povolení k pobytu práci umožnil, zaplácena.<sup>251</sup> Stejně tak je ručení konstruováno i pro případy nevyplacené odměny, když se počítá s odměnou rovnající se minimální mzdě, a pokud nebude možno prokázat dobu výkonu práce, pak se počítá s fikcí tří měsíců.<sup>252</sup> V obou případech vydává o ručení rozhodnutí orgán inspekce práce.

*„Z výše uvedeného je jednoznačné, že institut ručení nastupuje pouze v případě, kdy pravomocně uloženou pokutu (jedná se i o případ, kdy se již proti rozhodnutí nelze odvolat) za správní delikt sankcionovaná právnická nebo fyzická osoba neuhradí, ať již z jakýchkoli důvodů. Může se samozřejmě jednat i o situaci, kdy na základě pravomocně uložené pokuty bude tato předána příslušnému celnímu úřadu k vymáhání, avšak toto nebude také úspěšné. Podstatná pro určení je zde také existence obchodního vztahu mezi sankcionovaným zaměstnavatelem a subdodavatelem.*

*Současně však je nutné si uvědomit, že ručení nevznikne automaticky u všech výše nastíněných situací, ale pouze v případě, pokud o nelegální práci, které se ručení může dotknout, tyto osoby věděly či vědět měly a mohly, což bude vždy předmětem dokazování v rámci samotného řízení o určení ručení. V jeho rámci budou muset tyto osoby prokázat, že o nelegální práci skutečně*

---

<sup>250</sup> TOMŠEJ, J. a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 96.

<sup>251</sup> § 141a zákona o zaměstnanosti:

(1) Za úhradu pokuty uložené za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e) ručí právnická nebo fyzická osoba, které právnická nebo fyzická osoba, jež umožnila cizinci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3, poskytla v rámci obchodního vztahu plnění jako subdodavatel přímo nebo prostřednictvím jiné osoby; stejně ručí i prostředník. Ručení vzniká pouze v případě, pokud o nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 3 tyto osoby věděly, nebo při vynaložení náležité péče vědět měly a mohly.

<sup>252</sup> § 141b zákona o zaměstnanosti:

(2) Má se za to, že dlužná odměna podle odstavce 1 písm. a) přísluší ve výši základní měsíční sazby minimální mzdy za každý měsíc trvání výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3. Má se za to, že cizinec vykonával práci 3 měsíce.

*nevěděly a při vynaložení veškeré snahy vědět nemohly, což samozřejmě skýtá variabilní prostor pro uplatnění různých námitek.“<sup>253</sup>*

Zatímco u prvního druhu ručení, tedy ručení za pokutu, nebude problém (např. v rámci řetězce subjektů) co do rozsahu určit, jakou částku má ručitel, kterých může být tedy více, zaplatit, pak v případě dlužné odměny je zřejmé, že problém nastane zejména ve skutečnosti, že není kam doručit dlužnou odměnu (neboť mezinárodní mechanismy neexistují) a pak dikce „má se za to“ nastoluje vyvratitelnou domněnku. Vzhledem k tomu, že výrok rozhodnutí o pokutě vždy musí být dostatečně určitý i co do doby výkonu nelegální práce jednotlivého cizince<sup>254</sup>, a tato doba se velice často rovná právě jen tomu dni, kdy byla provedena kontrola, pak by se de facto jednalo o situaci, kdy by bylo prostřednictvím ručení stanoveno, že subjekt odlišný od subjektu pokutovaného by musel určitému cizinci uhradit částku rovnající jednomu dni minimální mzdy, protože v takovém případě bude obtížně stanovitelné a prokazatelné, že by cizinci náležela odlišná mzda.

Dle mého názoru by bylo jedním z možných opatření v rámci účinnější prevence umožnění výkonu nelegální práce rozšířit institut ručení i na ostatní dvě formy nelegální práce. Tím by byl současně i vyřešen problém, který současná právní úprava ručení (kromě nedostatečného ukotvení) představuje, když stanovuje nerovné podmínky pro přístup k dlužné odměně, resp. pro cizince bez povolení k pobytu zakotvuje rychlejší a vstřícnější úpravu. *„Když pomineme vysvětlení spočívající v tom, že sankční směrnice primárně souvisí s povolením k pobytu, čili nemůže dopadat na občany České republiky, mohla by se zde jevit jako oprávněná námitka, že stávající úprava je vůči ostatním diskriminující, avšak zákonodárce zde vycházel zřejmě z úvahy, že pro jiné*

---

<sup>253</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Transpozice tzv. sankční směrnice do zákona o zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2012, č. 4, s. 43 – 46.

<sup>254</sup> Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006-73.

*„I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.*

*II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].*

*III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.“*

*„zaměstnance“, je dostupnost a ochrana jejich práva snadnější. Nabízí se však i úvaha, zda je přiměřené, aby cizinec byl uspokojen na základě pravomocného rozhodnutí správního orgánu, ať již prvoinstančního nebo druhoinstančního, když např. občan České republiky se musí v totožné situaci nevyplacených mzdových nároků, na které mu vznikl nárok, těchto domáhat u soudu.“<sup>255</sup>*

Pro úplnost dodejme, že zákon o zaměstnanosti počítá s tím, že pokuta za umožnění výkonu nelegální práce může být uložena i fyzické osobě jako zaměstnavateli, kdy nebude v postavení osoby podnikající, resp. činnost nebude vykazovat znaky podnikání, tedy nebude naplněna jeden ze šesti znaků, jak jsou vymezeny v § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.<sup>256</sup> *„Aby činnost byla živností, musí být splněno všech šest výše uvedených znaků živnosti současně. Byť by nebyl splněn pouze jeden jediný ze všech znaků, pak se o živnostenské podnikání nejedná. To, zda jsou naplněny všechny znaky živnosti, musí živnostenský úřad zkoumat v případě, že má podezření, zda se fyzická nebo právnická osoba dopustila neoprávněného podnikání.“<sup>257</sup>* V případě, pokud by byl tedy umožněn výkon nelegální práce fyzickou osobou je možné jí za takové jednání uložit dle § 140 odst. 3 písm. e) zákona o zaměstnanosti pokutu do výše 5 000 000 Kč, když minimální hranice není (ani nebyla) v tomto případě stanovena. To zřejmě právě z toho důvodu, že u nepodnikající fyzické osoby je vhodné ponechat spodní hranici na nulové úrovni, aby mohlo být v rámci správního uvážení přihlédnuto k majetkovým poměrům fyzické osoby a pokuta tak nezasahovala do její majetkové sféry až likvidačním způsobem.

Nicméně je nutné upozornit na další z nedostatků zákona o zaměstnanosti, který toto rozlišení, tedy fyzická osoba vs podnikající fyzická osoba a právnická osoba, ukotvil právě jen u tohoto přestupku, když u přestupků např. v oblasti diskriminace či agenturního zaměstnávání k žádnému

---

<sup>255</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Transpozice tzv. sankční směrnice do zákona o zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2012, č. 4, s. 43 – 46.

<sup>256</sup> § 2 živnostenského zákona:

Živností je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených tímto zákonem.

<sup>257</sup> HRABÁNKOVÁ, M., KAMENÍK, P., ORLOVÁ, M. *Živnostenský zákon: Komentář*. Komentář k § 2 zákona o živnostenském podnikání. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 10. 5. 2019].



odlišení nedošlo a sankce je stanovena ve stejné výši pro obě skupiny (1 000 000 Kč, resp. 2 000 000 Kč). Na druhé straně je asi málo pravděpodobné, že by takové jednání mohlo být někdy postiženo, zejména s přihlédnutím k mezilidské výpomoci tradované Nejvyšším správním soudem, když každá pomoc souseda zedníka s opravou 50 metrového plotu či souseda se sklizní sadu třešní bude obyčejnou mezilidskou výpomocí. *„Společným rysem všech znaků závislé práce vymezených v § 2 odst. 1 zákoníku práce z roku 2006 je osobní či hospodářská závislost zaměstnance na zaměstnavateli. Tyto znaky slouží k odlišení závislé práce od jiných ekonomických aktivit (zejména samostatného podnikání), ale také od aktivit jiného charakteru (zejména mezilidské výpomoci). Proto musí správní orgány při postihování nelegální práce [§ 5 písm. e) bodu 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] obviněnému prokázat naplnění všech těchto znaků – zaměstnanec osobně a soustavně vykonává práci jménem zaměstnavatele a podle jeho pokynů, přičemž se vůči zaměstnavateli nachází v podřízeném vztahu.“<sup>258</sup>*

Sankcí, ačkoliv nikoliv ve smyslu § 35 zákona o odpovědnosti za přestupky, jsou další potenciální dopady stanovené právním předpisem, nikoliv jen zákonem o zaměstnanosti. Jakkoliv bude sekundárním dopadům uložené pokuty, tedy i pokuty za umožnění výkonu práce věnován samostatný bod práce (viz kapitola 6), lze na tomto místě rozčlenit tyto na ty dopady, které mají svůj původ v zákoně o zaměstnanosti a na ty dopady, které vyplývají z ostatních právních předpisů.

Do první skupiny může lze začlenit následující oblasti: Příspěvek na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením (§ 75 zákona o zaměstnanosti), příspěvek na úhradu provozních nákladů vynaložených v souvislosti se zaměstnáváním osoby se zdravotním postižením (§ 76 zákona o zaměstnanosti), příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném trhu práce (§ 78a zákona o zaměstnanosti), investiční pobídky (§ 111 zákona o zaměstnanosti), příspěvek na veřejně prospěšné práce, příspěvek na společensky účelná pracovní místa, překlenovacího příspěvek, příspěvek v době částečné nezaměstnanosti, příspěvek na zapracování a příspěvek při přechodu na nový podnikatelský

---

<sup>258</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. 6 Ads 46/2013.

program (§ 112 – 17). U těchto institutů, pokud tedy dojde k poskytnutí příslušného příspěvku a následně je u tohoto subjektu prokázáno umožnění výkonu nelegální práce, ale pouze cizince bez povolení k pobytu (vyjma investiční pobídky), musí tento příspěvek vrátit a to za dobu 12 měsíců přede dnem právní moci rozhodnutí o pokutě za tento přestupek a současně jim příspěvek nebude poskytnut po dobu tří let od právní moci rozhodnutí.

Současně není možné vydat povolení k zaměstnání cizinci pro subjekt, kterému byla uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce (bez specifikace formy), a to v době čtyř měsíců před podáním žádosti [§ 99 písm. d) zákona o zaměstnanosti], když Ministerstvo práce a sociálních věcí do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty nezařadí nebo z evidence vyřadí volné pracovní místo u zaměstnavatele, pokud zaměstnavateli byla v období posledních 4 měsíců pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce (bez specifikace formy), jak vyplývá z § 37 odst. 7 zákona o zaměstnanosti. *„V této podmnožině se pak projevují negativní dopady sankce za umožnění výkonu nelegální práce cizinci, který zde nemá legalizovaný pobyt, či obecně jen za umožnění výkonu nelegální práce bez rozlišení druhu. Minimální sankce za takové jednání je alespoň 50 000 Kč, když k aktivaci sekundárního postihu je dostačující pravomocné uložení pokuty za takové protiprávní jednání zaměstnavatele bez dalšího rozlišení.“*<sup>259</sup>

Druhá skupina negativních důsledků za umožnění výkonu nelegální práce vyplývá z některých dalších právních předpisů.

- § 2 odst. 5 zákona č. 47/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění uvádí, ve znění pozdějších předpisů, že ze zdravotního pojištění jsou vyňaty osoby, které na území České republiky vykonávají nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 3 zákona o zaměstnanosti, a dále osoby, které nemají trvalý pobyt na území České republiky a jsou činny v České republice pro zaměstnavatele, kteří požívají diplomatických výhod a imunit,

---

<sup>259</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Sekundární dopady porušení pracovněprávních předpisů do oblasti zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2018, č. 12, s. 43 – 46.

nebo pro zaměstnavatele, kteří nemají sídlo na území České republiky, a osoby, které dlouhodobě pobývají v cizině a neplatí pojistné (§ 8 odst. 4).

- § 15 odst. 1 písm. f) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů uvádí, že řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci může být zahájeno, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ke zjištění, že byl umožněn výkon nelegální práce; odejmout je možné prostředky poskytnuté v období až 12 měsíců před zjištěním.
- § 42k odst. 10 písm. b) zákona o pobytu cizinců uvádí, že Ministerstvo vnitra žádost o vydání karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance dále zamítne, jestliže obchodní korporaci, v níž nebo do níž má být cizinec převeden, byla v období 4 měsíců předcházejících podání žádosti pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce.
- V § 46 písm. g) dále tento zákon stanoví, že tato karta bude zrušena obchodní korporaci, v níž nebo do níž je její držitel převeden, byla po vydání karty pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce.
- § 170a odst. 6 shora uvedeného zákona uvádí, že podmínku spolehlivosti nesplňuje, kdo byl v posledních 3 letech opakovaně pravomocně uznán vinným z přestupku nebo jednání, které má znaky přestupku podle zákona upravujícího zabezpečování státní politiky zaměstnanosti spáchaného tím, že zprostředkoval zaměstnání bez povolení nebo umožnil výkon nelegální práce.
- V neposlední řadě pak § 178f uvedeného zákona stanoví, že za nespolehlivého zaměstnavatele se pro účely tohoto zákona považuje zaměstnavatel, kterému byla v období 4 měsíců předcházejících podání žádosti pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce. *„V tomto případě tedy bude zjištění nelegálního zaměstnávání u zaměstnavatele fatální pro*

*cizince, jehož žádost o zaměstnaneckou kartu byla již sice podána, ale nebylo o ní ještě rozhodnuto.*<sup>260</sup>

Jak z uvedených dopadů pramenících z jiných právních předpisů vyplývá, jedná se o důsledky umožnění výkonu nelegální práce bez rozlišení formy či s jejím rozlišením.

### **3. 2. 1. 4 Negativní dopady nelegální práce**

V obecné rovině představuje nelegální práce celospolečensky nežádoucí jev, který má negativní dopady v celé řadě oblastí. Stávající právní regulace je obsažena zejména v zákoně o zaměstnanosti, když podstatný pro posouzení dané problematiky je zákoník práce. Ke kontrole nelegální práce jsou na základě § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti povolány orgány inspekce práce, když speciální kompetence (jen kontrolní) pro kontrolu zaměstnávání cizinců mají dle odst. 4 uvedeného ustanovení orgány celní správy.<sup>261</sup>

Jak bylo výše popsáno, podle současné právní úpravy se za nelegální práci podle § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti považuje

- závislá práce vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah,
- práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou

---

<sup>260</sup> DANĚK, M., VYŠKOVSKÁ, M., FOJTÍKOVÁ, J. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. Olomouc : ANAG, spol. s r.o., 2018, s. 59.

<sup>261</sup> § 126 zákona o zaměstnanosti:

(1) Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce kontrolují dodržování pracovněprávních předpisů u

a) zaměstnavatelů,

b) právnických a fyzických osob, které vykonávají činnosti podle tohoto zákona, zejména při zprostředkování zaměstnání a rekvalifikaci,

c) fyzických osob, kterým jsou poskytovány služby podle tohoto zákona,

(dále jen "kontrolovaná osoba").

(4) Oprávnění kontrolovat, zda cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu a zda ji vykonává v souladu s vydaným povolením k zaměstnání, zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance, povolením k pobytu vnitropodnikově převedeného zaměstnance vydaného jiným členským státem Evropské unie nebo modrou kartou, jsou-li podle tohoto zákona vyžadovány, mají rovněž celní úřady.

vydanými podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce

- práce vykonávaná cizincem pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.

Pouze okrajově dodejme, že v případně posledně uvedené formy nelegální práce je možné v případě, pokud zaměstnavatele neuhradil pokutu, tuto stanovit v rámci institutu ručení jinému subjektu, pokud v rámci smluvního řetězce existovalo subjektů více. Nicméně nejedná se zde o přímý dopad na zaměstnavatele, který sám porušil povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti, avšak jedná se o postih subjektu, který s ním měl uzavřenu smlouvu. Tento subjekt ručí za úhradu pokuty uložené za přešupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo § 140 odst. 1 písm. e), pokud mu právnická nebo fyzická osoba, jež umožnila cizinci výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3, poskytla v rámci obchodního vztahu plnění jako subdodavatel přímo nebo prostřednictvím jiné osoby; stejně ručí i prostředník. Tento ručitel se však může z ručení liberovat.<sup>262</sup> Obdobně je tomu i ve vztahu vůči zaměstnancům a jejich dlužným odměnám. Nicméně ze statistik orgánů inspekce práce vyplývá, že za dobu od účinnosti transpozice sankční směrnice (4. 1. 2012) bylo tohoto institutu využito v minimálním rozsahu.

Jak vyplývá z tabulky č. 17, lze zaznamenat posun v poměru zjištěných nelegálně zjištěných osob z původně dominantní skupiny „občané ČR“ do skupiny „cizinci“. Níže jsou uvedeny základní grafy znázorňující vývoj zjištěných nelegálních fyzických osob od roku 2015 do roku 2018<sup>263</sup>.

---

<sup>262</sup> § 141a odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

(1) [...]Ručení vzniká pouze v případě, pokud o nelegální práci podle § 5 písm. e) bodu 3 tyto osoby věděly, nebo při vynaložení náležité péče vědět měly a mohly.

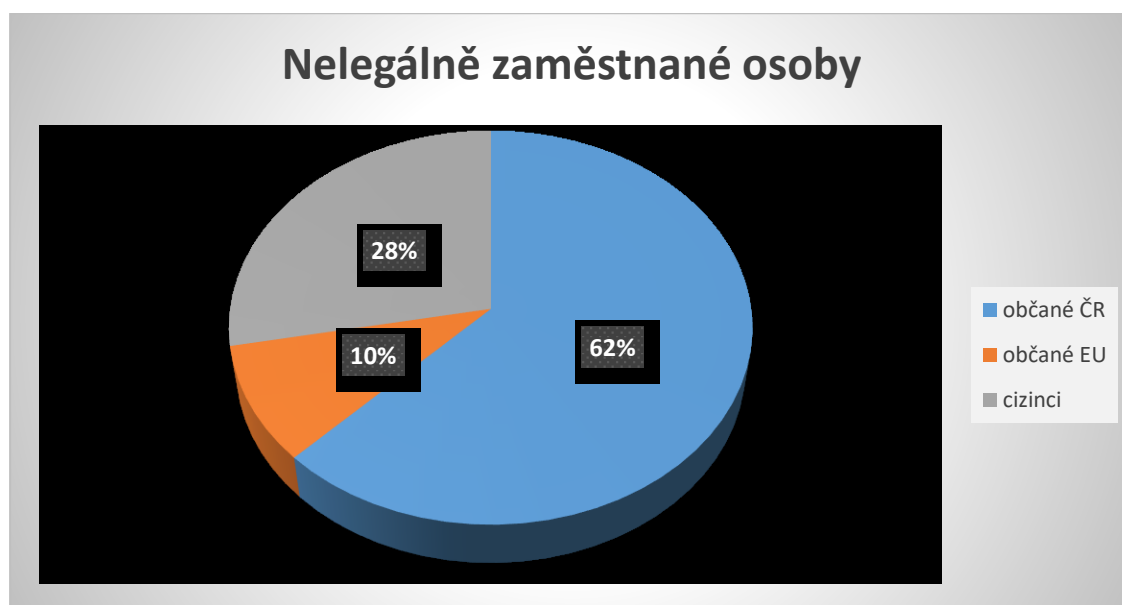
<sup>263</sup> Dostupné na <http://www.suip.cz/rocnizpravy/>

2015

Tabulka č. 5 – počet zjištěných osob při nelegální práci v roce 2015

počet kontrol NLZ	počet osob zjištěných při nelegální práci			celkem NLZ osob
	občané ČR	občané EU	cizinci	
9583	1913	294	858	3065

Graf č. 7 – poměrné zastoupení nelegálně zaměstnaných osob v roce 2015



Tabulka č. 6 – počet zjištěných nelegálních fyzických osob – cizinců

státní příslušnost	počet NLZ osob
Ukrajina	549
Vietnam	158
Moldávie	48
Ruská federace	13
Albánie	12
Čína	8
Korea	8
Turecko	7
Thajsko	7
Makedonie	6
Indie	6
Uzbekistán	5

Tabulka č. 7 – počet nelegálních fyzických osob – ČR, EU

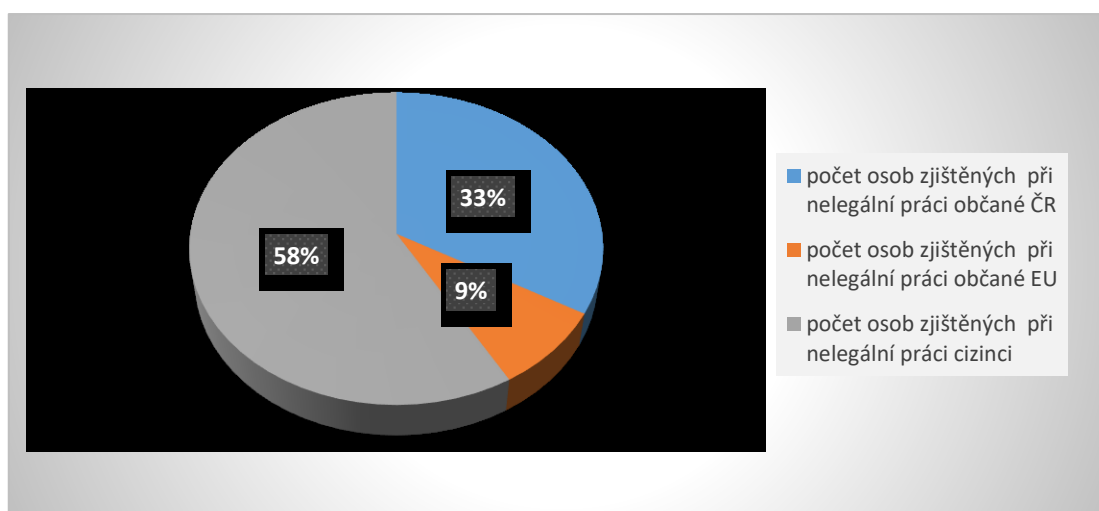
státní příslušnost	počet NLZ osob
Rumunsko	82
Slovensko	77
Bulharsko	66
Maďarsko	24

2016

Tabulka č. 8 - počet zjištěných osob při nelegální práci v roce 2016

počet kontrol NLZ	počet osob zjištěných při nelegální práci			celkem NLZ osob
	občané ČR	občané EU	cizinci	
9308	760	193	1337	2290

Graf č. 8 - poměrné zastoupení nelegálně zaměstnaných osob v roce 2016



Tabulka č. 9 – počet zjištěných nelegálních fyzických osob – cizinci

státní příslušnost	počet NLZ osob
<b>Ukrajina</b>	997
Moldávie	143
Vietnam	73
Srbsko	37
Albánie	12
Uzbekistán	10
Rusko	9
Bělorusko	8
Mongolsko	8
Tádžikistán	5
Thajsko	4

Tabulka č. 10 – počet nelegálních fyzických osob – ČR, EU

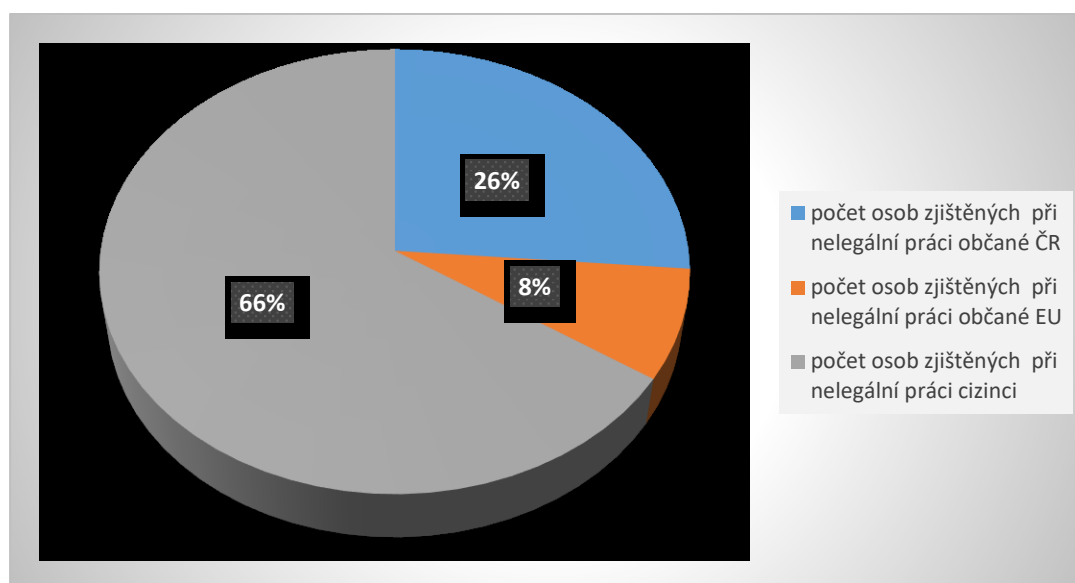
státní příslušnost	počet NLZ osob
Slovensko	108
Rumunsko	40
Maďarsko	23
Bulharsko	15

2017

Tabulka č. 11 - počet zjištěných osob při nelegální práci v roce 2017

počet kontrol NLZ	počet osob zjištěných při nelegální práci			celkem NLZ osob
	občané ČR	občané EU	cizinci	
9707	767	234	1917	2918

Graf č. 9 - poměrné zastoupení nelegálně zaměstnaných osob v roce 2017



Tabulka č. 12 – počet zjištěných nelegálních fyzických osob – cizinců

státní příslušnost	počet NLZ osob
Ukrajina	1563
Moldávie	145
Vietnam	119
Mongolsko	15
Srbsko	13
Ruská federace	9
Bělorusko	5
Thajsko	4
Bangladéš	4
Makedonie	4
Ostatní země	36

Tabulka č. 13 – počet nelegálních fyzických osob – ČR, EU

státní příslušnost	počet NLZ osob
Slovensko	96
Bulharsko	71
Rumunsko	34
Maďarsko	19
Polsko	11
Ostatní	3

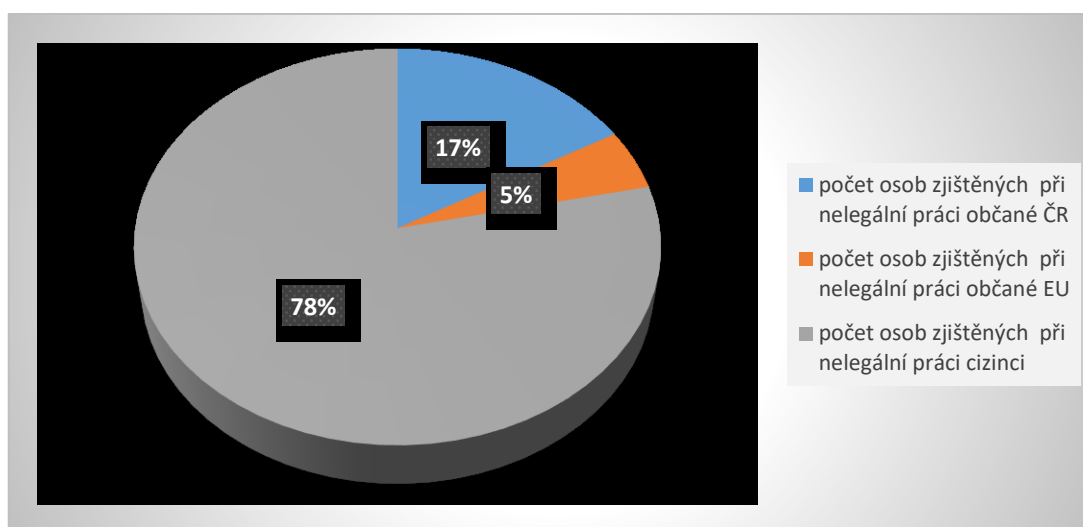


2018

Tabulka č. 14 - počet zjištěných osob při nelegální práci v roce 2018

počet kontrol NLZ	počet osob zjištěných při nelegální práci			celkem NLZ osob
	občané ČR	občané EU	cizinci	
8339	763	225	3595	4583

Graf č. 10 - poměrné zastoupení nelegálně zaměstnaných osob v roce 2018



Tabulka č. 15 – počet zjištěných nelegálních fyzických osob – cizinců

státní příslušnost	počet NLZ osob
Ukrajina	2873
Vietnam	285
Moldavsko	197
Srbsko	59
Uzbekistán	34
Bělorusko	23

Tabulka č. 16 – počet nelegálních fyzických osob – EU

státní příslušnost	počet NLZ osob
Slovensko	84
Rumunsko	49
Bulharsko	47
Maďarsko	40
Lotyšsko	3
Polsko	1

Tabulka č. 17 – vývoj nelegálně zjištěných fyzických osob od 2012 – 31. 3. 2019

Rok	Počet kontrol	Počet osob zjištěných při nelegální práci			
		občané ČR	občané EU	cizinci	celkem
<b>2012</b>	35 557	2 675	430	1 471	4 576
<b>2013</b>	36 101	1 394	295	1 481	3 170
<b>2014</b>	15 911	1 238	184	650	2 072
<b>2015</b>	9 583	1 913	294	858	3 065
<b>2016</b>	9 308	760	193	1 337	2 290
<b>2017</b>	9 707	767	234	1 917	2 918
<b>2018</b>	8 339	763	225	3 595	4 583
<b>31. 3. 2019</b>	<b>2 264</b>	<b>160</b>	<b>58</b>	<b>730</b>	<b>948</b>

Nelegální práce s sebou přináší celou řadu negativních dopadů, které lze rozdělit podle subjektů, na které dopadají.

Pokud jde o fyzické osoby, které vykonávají nelegální práci („zaměstnance“):

- Nejsou tyto chráněny předpisy pracovního práva či kolektivními smlouvami.
- Při výkonu nelegální práce zejména nebývá „zaměstnanci“ umožněno čerpat dovolenou (ani mu na ni nevzniká nárok).
- Problematické je nedostatečné zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, kdy nejsou např. poskytovány ochranné pracovní prostředky, čímž je ohroženo zdraví, či neexistuje např. vstupní lékařská prohlídka atd.

- Není vyplácena minimální a zaručená mzda či případné příplatky podle zákoníku práce.
- Výkon nelegální práce s sebou nese i nejistotu ohledně budoucího výdělku.

Jakkoli může být pro tyto osoby v krátkodobém horizontu výkon nelegální práce finančně přínosný, z dlouhodobého hlediska má poměrně značné negativní finanční dopady. Z příjmu „zaměstnance“ nebývá odváděno pojistné na sociální zabezpečení, tudíž v případě nemoci nebo úrazu nemají tyto osoby nárok na výplatu nemocenského, kdy z tohoto důvodu mnohdy vykonávají práci nemocní, čímž ohrožují nejen sebe, ale i své okolí. Dále se jim odpracovaná doba nezapočítává pro účely důchodu, což vede např. k nízkému starobnímu důchodu, a v důsledku neodvádění důchodového pojištění nemají tyto osoby v případě zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání nárok na podporu v nezaměstnanosti. Pokud „zaměstnanci“ nepatří mezi osoby, za které stát hradí zdravotní pojištění, musí si rovněž hradit samy zdravotní pojištění, přičemž nehrazení pojistného na zdravotní pojištění může mít negativní následky v podobě vymáhání dlužného pojistného.

Umožnění výkonu nelegální práce má negativní dopad i na fiskální politiku státu:

- Jednak se jedná o nižší příjmy státního rozpočtu a na druhé straně o výdaje, které by nemusely být vynakládány.
- V důsledku výkonu nelegální práce jsou příjmy státního rozpočtu ochuzovány z důvodu neodvedení daní z příjmu, daně z přidané hodnoty či pojistného na sociální zabezpečení, kdy v této souvislosti může být spáchán i trestný čin.
- Výdaje ze státního rozpočtu jsou prohlubovány v důsledku vyplácení nepojistných sociálních dávek (zejména v souvislosti s náklady na bydlení) osobám, které by na ně neměly nárok, kdyby místo nelegální práce vykonávaly práci na základě základního pracovněprávního vztahu, hrazení zdravotního pojištění za tzv. státní pojištěnce, či vyplácení podpory v nezaměstnanosti uchazečů o zaměstnání, kteří vykonávají nelegální práci při současném vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

- V oblasti nelegální práce je často využíván model vyplacení části mzdy na ruku, čímž dochází opět k porušení odvodových povinností.

V konečném důsledku situace může vést k potřebě navýšení příjmu státního rozpočtu prostřednictvím zvýšení daní a poplatků, což představuje další dopad na subjekty, které provádí povinné odvody v souladu s právními předpisy.

Umožnění výkonu nelegální práce negativně ovlivňuje samotný trh:

- Deformuje jeho fungování, narušuje tržní vztahy a vede k nerovnému konkurenčnímu prostředí, resp. konkurenční soutěž rovněž deformuje.
- Neodvádění daní a povinného pojistného představuje pro „zaměstnavatele“ nižší náklady výkonu práce, v jehož důsledku dochází k nerovným podmínkám pro podnikání a zaměstnávání osob, k nízké úrovni oficiální ceny práce a následně rovněž i k narušení cenové hladiny (inflace) a produktivity práce.
- Zaměstnavatelé, kteří postupují v souladu s právními předpisy, jsou znevýhodněni a jejich konkurenceschopnost je oslabena.

Jeden z důsledků nelegální práce může představovat současně i zneužití silnějšího postavení „zaměstnavatele“ vůči jeho „zaměstnanci“ s čímž souvisí tzv. pracovní vykořisťování. *„Obdobně za situace, když konkrétní právní vztah nevykazoval znaky pracovního poměru, nelze případné právní následky vyplývající z toho, že se jedná o nelegální práci v rámci tzv. švarcsystému ve smyslu § 5 písm. e) bod 1. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, přičítat dotyčné osobě jako zaměstnanci. Primární odpovědnost má v těchto případech zaměstnavatel. Přitom platí, že pokud jsou naplněny znaky závislé práce, lze ji vykonávat pouze v rámci základního pracovněprávního vztahu. Z tohoto důvodu je proto vyloučeno obcházet zmiňovaný právní vztah sjednáváním relativních závazků podle předpisů občanského práva, zejména pak za situace, kdy osoba, pro kterou další subjekt vykonával určitou činnost, věděla, že tento subjekt není podnikatelem (např. proto, že ho ve smlouvě ani neoznačila identifikačními údaji podnikatele).“<sup>264</sup>*

---

<sup>264</sup> Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 5 Tdo 1423/2013.

Aktuálně lze „pracovní vykořisťování“ postihovat ve dvou rovinách. První z nich je úroveň trestně právní, konkrétně dle § 168 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákon“), které upravuje obchodování s lidmi a dle § 342 trestního zákona<sup>265</sup>, které upravuje neoprávněné zaměstnávání cizinců. Danou problematikou se zabýval i Nejvyšší soud: *„Úplatou ve smyslu přečinu neoprávněného zaměstnávání cizinců podle § 342 odst. 1 tr. zákoníku se rozumí peněžité anebo jiné plnění vyčíslitelné v penězích. Může se jednat o odměnu zaplacenou pachateli za zprostředkování práce, byť takto přímo nemusí být označena ve smlouvě o zprostředkování práce. Přitom je třeba objasnit, zda pachatel za zprostředkování práce získal nějaké plnění vyčíslitelné v penězích či nikoliv, přestože např. ve smlouvě o zprostředkování práce není výslovně sjednaná odměna pro zprostředkovatele.“*<sup>266</sup>

Pokud jednání nenaplní jednu ze dvou výše uvedených skutkových podstat trestných činů, pak přichází v úvahu rovina správního trestání z oblasti zákona o zaměstnanosti či zákona o inspekci práce, a to v případech, kdy dojde k porušení povinností souvisejících v dané oblasti s povinnostmi ukotvenými v zákoníku práce.

Dalším problémem se jeví i skutečnost, že nastupující generace považuje výkon nelegální práce jako samozřejmou součást trhu, čímž se negativní důsledky výkonu nelegální práce budou v budoucnu prohlubovat. Výkonem nelegální práce vznikají nepřiznané příjmy, které nejsou následně

---

<sup>265</sup> § 342 trestního zákoníku: Neoprávněné zaměstnávání cizinců

(1) Kdo soustavně, opakovaně, za zvlášť vykořisťujících pracovních podmínek nebo ve větším rozsahu neoprávněně zaměstná nebo zprostředkuje zaměstnání cizince, který se zdržuje neoprávněně na území České republiky nebo nemá platné povolení k zaměstnání, pokud je podle jiného právního předpisu vyžadováno, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců, propadnutím věci nebo zákazem činnosti.

(2) Stejně bude potrestán, kdo zaměstná nebo zprostředkuje zaměstnání cizince, který je dítětem a zdržuje se neoprávněně na území České republiky nebo nemá platné povolení k zaměstnání podle jiného právního předpisu.

(3) Odnětím svobody až na jeden rok bude pachatel potrestán, spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2

a) jako člen organizované skupiny,

b) za úplatu, nebo

c) opětovně.

(4) Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta bude pachatel potrestán, získá-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 pro sebe nebo pro jiného značný prospěch.

<sup>266</sup> Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 1. 2016, sp. zn. 6 Tdo 6/2016.

postiženy v rámci exekučního či insolvenčního řízení, čímž dochází k neúplnému uspokojení věřitelů. Obdobně v případě nehrazení výživného může mít negativní sociální dopad na vyživovanou osobu. Dále může dojít k negativnímu sociálnímu dopadu na osoby vyživované, neboť z nepřiznaných příjmů nebývá hrazeno ani výživné.

V kontextu uvedeného je zřejmé, že daná problematika představuje celospolečenský negativní jev, kterému je potřeba věnovat náležitou pozornost a podrobit danou oblast náležitému výzkumu a analýze za účelem jeho minimalizace, když je vhodné využít mimo jiné komparaci se zahraničními právními úpravami. Dané výsledky pak bude vhodné promítnout případně do návrhu nové legislativy či jiných návrhů opatření, která by lépe odpovídala celospolečenským potřebám a zásadně uvedený negativní jev v maximální možné míře odstranila.

### **3.3 Porušování povinností v oblasti agenturního zaměstnávání**

Abychom mohli popsat porušování zákona o zaměstnanosti a případně zákoníku práce agenturou práce, je nutné alespoň v základních bodech uvést, jak takový subjekt vůbec může vzniknout a jaké jsou podmínky jeho vzniku, neboť případné porušování jeho povinností s uvedeným samozřejmě souvisí.

Agentura práce musí mít ke své činnosti zahrnující zprostředkování zaměstnání (jedno v jakém rozsahu dle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) vydané povolení ke zprostředkování zaměstnání, které v současné době vydává generální ředitelství Úřadu práce ČR (do 31. 3. 2011 to bylo Ministerstvo práce a sociálních věcí). Úprava agenturního zaměstnávání doznala s účinností od 29. 7. 2017 významných změn, které se promítly i do oblasti porušování povinností stanovených zákonem o zaměstnanosti a zákonem o inspekci práce. Tyto změny nabyly účinnosti prostřednictvím zákona č. 206/2017 Sb., kterým se mění mimo jiné zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen také „novela“).

Povolení ke zprostředkování zaměstnání se vydává na žádost agentury práce, když kompetence generálního ředitelství Úřadu práce ČR k vydání tohoto je zakotvena v § 60 zákona o zaměstnanosti. Řízení je tedy zahajováno na žádost ve smyslu § 44 správního řádu, když zákon o zaměstnanosti upravuje některé speciální požadavky pro takovou žádost. Zákon o zaměstnanosti v § 14 odst. 1 uvádí možné formy zprostředkování zaměstnání (jejich specifikace je podstatná z hlediska právních poplatků), když následně v § 58 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je dále rozeznává jednotlivé podmnožiny povolení ke zprostředkování zaměstnání.<sup>267</sup> Žadatel se tedy musí jednoznačně v žádosti vymezit pro formu a druh povolení, když tak může prostřednictvím standardizovaného formuláře a správní orgán je vázán rozsahem žádosti. Tato žádost může být podána i v jiném formátu než standardizovaném a pokud bude splňovat zákonné požadavky, musí se jí správní orgán zabývat. „*Samotná žádost o povolení ke zprostředkování musí splňovat všechny požadavky, které jsou na ni kladeny na jedné straně § 45 SpŘ, a jednak musí splňovat všechny náležitosti, které na ni klade ZamZ. Dle § 45 odst. 1 SpŘ musí mít žádost náležitosti dle § 37 odst. 2 SpŘ. Současně z ní musí být patrné, o co žadatel žádá, což nebude v případě podání žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání činit problémy, neboť je většinou tato žádost podávána na standardizovaných formulářích a účel je tedy zřejmý.*“<sup>268</sup> V případě nedostatků (vad) žádosti je povinností správního orgánu vyzvat žadatele k jejich odstranění, jak vyplývá z § 37 odst. 3 (resp. § 45 odst. 2) správního řádu.<sup>269</sup> Při odstraňování vad žádosti je pak nutné brát v potaz, že k převzetí předmětné výzvy může dojít až poslední den lhůty, tedy desátým dnem (fakticky bude nejpozději doručeno fikcí doručení dle § 24 odst. 1 správního řádu či ust. § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech). Samozřejmě pokud by k odstranění vad žádosti nedošlo, měl by být žadatel poučen o důsledcích neodstranění,

---

<sup>267</sup> § 58 zákona o zaměstnanosti:

(1) Agentury práce mohou provádět zprostředkování zaměstnání na území České republiky nebo z území České republiky do zahraničí a ze zahraničí na území České republiky.

<sup>268</sup> PICHRT, J. a kol. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 14.

<sup>269</sup> § 37 odst. 3 správního řádu:

(3) Nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.

když současně s výzvou může být správní řízení přerušeno podle § 64 odst. 1 písm. a) správního řádu, zásadní význam by pro žadatele v tomto řízení mělo zastavení řízení z důvodu neodstranění podstatné vady (vady bránící meritornímu projednání<sup>270</sup>) podání podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, o čemž by měl být žadatel také poučen. Žádost rozlišuje, zda ji podává fyzická osoba či právnická osoba, když podmínky pro vydání kladného rozhodnutí jsou obdobné.

Agentura práce k vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání musí splnit určité podmínky, které jsou z pohledu této práce podstatné zejména z důvodu, že pokud přestanou být plněny, jedná se o důvod k odejmutí tohoto povolení.

Většina podmínek je provázána s formálním doložením faktického stavu, když v § 60 zákona o zaměstnanosti je zásadním odstavcem obsahující naprostou většinu podmínek odst. 2<sup>271</sup>. Je tedy zřejmé, že poslední podmínku v tomto ustanovení uvedenou bude správní orgán ověřovat v rámci skutečností známých mu z úřední činnosti v dané časové ose, neboť by měl takovými informacemi disponovat (z příslušných pravomocných rozhodnutí).

Jedinou problematickou podmínku představuje doložení odborné praxe (získané před, v průběhu, či po ukončení studia) odpovědného zástupce pro

---

<sup>270</sup> Viz závěr Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. č. 50, ze dne 11. 12. 2006, dostupné <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>: „Posouzení, jaká vada žádosti je podstatnou, je na uvážení správního orgánu. Rozhodujícím musí být hledisko, že jde o takovou vadu, která brání pokračování v řízení. Za podstatné vady žádosti nutno považovat, že v ní chybí jedna z níže uvedených náležitostí: z žádosti není patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá (není-li to možné dovodit), tj. není-li zřejmé, čeho se žádost týká, žádost neobsahuje podpis osoby, která ji podala. Podstatnou vadou žádosti bránící v pokračování řízení by byla nesrozumitelnost žádosti. Za podstatnou vadu žádosti nelze naproti tomu považovat nepřesné označení správního orgánu, kterému je žádost určena. Došla-li v důsledku takové nepřesnosti žádost věcně a místně nepřislušnému správnímu orgánu, ten bude postupovat podle § 12 SpŘ, upravujícím postoupení pro nepřislušnost. Rovněž vadu spočívající v tom, že žadatel neoznačil další jemu známé účastníky, nebude možné považovat za podstatnou. Žadatel by vždy mohl namítat, že určití účastníci mu nebyli známi a správní orgán jednající a rozhodující o odvolání proti stížnosti o zastavení řízení by obtížně dokazoval opak.“

<sup>271</sup> § 60 zákona o zaměstnanosti:

(2) Podmínkou udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání fyzické osobě je dosažení věku 18 let, plná svéprávnost, bezúhonnost, odborná způsobilost, bydliště na území České republiky a skutečnost, že fyzická osoba v posledních 3 letech nevykonávala funkci odpovědného zástupce u právnické osoby, statutárního orgánu nebo orgánu právnické osoby, které bylo odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodů podle § 63 odst. 2 písm. a) až f) nebo § 63 odst. 3, a to v době, kdy u této právnické osoby nastaly nebo trvaly skutečnosti, které vedly k odejmutí tohoto povolení.



daný obor či zprostředkování zaměstnání v celém rozsahu, když požadovaná délka praxe je odvislá od stupně dosaženého vzdělání [(u vysokoškolského vzdělání je dostačující praxe dvou let v oboru (např. strojírenství)], kde má být zprostředkování realizováno, v případě středoškolského vzdělání je požadovaná praxe pětiletá), přičemž je možné žádat o více oborů najednou. Generální praxí je „obor“ zprostředkování zaměstnání, ale tuto praxi lze získat jen praxí na úřadu práce či působením v agentuře práce (u subjektů vykonávajících zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti), a to jen za předpokladu, že byla vykonávána zprostředkovatelská činnost. Praxi v oboru zprostředkování nelze osvědčit např. praxí v oboru personalistiky (uzavírání pracovních smluv, ukončování pracovních poměrů, pohovory s potenciálními zájemci). Nicméně i pro obor zprostředkování zaměstnání si lze představit, že faktické činnosti mohou být obdobné z pohledu náplně, a je tak dle mého názoru možné v takových případech tyto činnosti uznat i pro obor zprostředkování zaměstnání. To i s přihlédnutím k tomu, že jak na úřadu práce, tak v agenturách práce lze získat rozdílnou praxi, protože ne každá fyzická osoba se reálně zabývá zprostředkováním zaměstnání.

Z pohledu délky úvazku, který bylo možné v rámci doložené praxe zohlednit, se dříve přihlíželo k základní délce týdenní pracovní doby, když délka úvazku byla akceptovatelná v poloviční délce týdenní pracovní doby nebo by v takovém, a tedy maximálním rozsahu, měla být uzavřena dohoda o pracovní činnosti. Ostatně od nabytí účinnosti novely zákona o zaměstnanosti (od 29. 7. 2017 - srovnej níže) již tomu tak je ex lege.

Mezi změny od uvedeného data můžeme řadit zejména možnost být odpovědným zástupce pouze u jedné agentury práce a nemožnost být současně držitelem povolení ke zprostředkování zaměstnání jako fyzická osoba. Funkce odpovědného zástupce musí být vykonávána nejméně v pracovním poměru s pracovní dobou sjednanou v rozsahu nejméně 20 hodin týdně (nemusí být splněno u statutárního orgánu právnické osoby či jeho

člena).<sup>272</sup> S účinností od výše uvedeného data byla zavedena pro agentury práce povinnost složit kauci, která dopadla i na již existující agentury práce<sup>273</sup> (či subjekty, které již požádaly a do nabytí účinnosti nebylo pravomocně rozhodnuto<sup>274</sup>) a týká se formy zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, tedy přidělování zaměstnanců agentury práce k uživateli.<sup>275</sup> Tento institut měl mít, kromě garantování solventnosti agentury práce, výrazně ochranný charakter pro trh práce a jeho pointou bylo zabraňovat vzniku účelově zakládaných agentur práce, které nejčastěji porušují povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti a ze zákoníku práce, případně v rámci řetězce vzájemně propojených agentur práce docházelo k přidělování zaměstnanců v rámci tzv. „práce malého rozsahu“. Z odměn v rámci této práce nebyly posléze prováděny odvody a zaměstnanec nebyl důchodově pojištěný, z čehož pro něj plynou dopady v podobě absence doby důchodového pojištění (ta se promítá např. do nároku na podporu v nezaměstnanosti či výši důchodu jako takového).

---

<sup>272</sup> Přejídná ustanovení k zákonu č. 206/2017 Sb. – část II. zákon o zaměstnanosti, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 10. 5. 2019].

5. Právníká osoba, které přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona bylo vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání nebo která přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona podala žádost o povolení ke zprostředkování zaměstnání, je povinna upravit vztah s odpovídajícím zástupcem této právníké osoby podle § 60 odst. 10 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, nejpozději do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

<sup>273</sup> Čl.II

#### Přejídná ustanovení

3. Povinnost podle § 60b odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, má právníká nebo fyzická osoba, k jejíž žádosti bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona zahájeno správní řízení o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání a toto správní řízení nebylo do dne nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně skončeno.

<sup>274</sup> Čl.II

#### Přejídná ustanovení

4. Právníká nebo fyzická osoba, které bylo přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, je povinna do 3 měsíců ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona poskytnout kauci podle § 60b odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, a to složením částky na zvláštní účet generálního ředitelství Úřadu práce; marným uplynutím této lhůty povolení ke zprostředkování zaměstnání zaniká.

<sup>275</sup> § 60b zákona o zaměstnanosti:

(1) Právníká nebo fyzická osoba žádající o povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) je povinna poskytnout kauci ve výši 500 000 Kč.

V rámci povoloovacího procesu hraje zásadní roli Ministerstvo vnitra, které vydává dle § 60a zákona o zaměstnanosti závazné stanovisko, souhlasné či nesouhlasné dle § 149 správního řádu, které vyjadřuje posouzení žádajícího subjektu z hlediska bezpečnostního rizika a ohrožení veřejného pořádku a je zásadním podkladem pro vydání kladného či záporného rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.<sup>276</sup> *„Veřejný pořádek, jako neurčitý právní pojem, můžeme definovat jako souhrn pravidel jednání a chování lidí na veřejnosti. Tato pravidla nemusí být výslovně formulována v právních normách a nelze je proto obecně vyjádřit, nebo jsou v právních normách výslovně obsažena, jakož i v normách mimoprávních (morálních a společenských), jejich dodržování a zachovávání je však podle obecného přesvědčení, zvyklostí a mínění většiny lidí v určité společnosti spořádaného a poklidného soužití lidí s ohledem na konkrétní čas a místo.“*<sup>277</sup>

Jako další je tímto orgánem zkoumáno kritérium vnitřní bezpečnosti státu, přičemž samozřejmě je základní snahou státu eliminovat zde riziko na nejnižší možnou míru hrozby. *„Bezpečnost státu znamená zajištění svrchovanosti, územní celistvosti, ochrany demokratických základů státu, ochrany životů, zdraví a majetkových hodnot.“*<sup>278</sup> Posledním zkoumaným kritériem Ministerstvem vnitra je ochrana práv třetích osob. Jedná se o pojem vlastní oblasti práva soukromého a vyjadřuje ten smysl, že nikomu nelze jednostranně vnutit svou vůli prostředky soukromého práva a smluvně zavázat někoho bez jeho souhlasu (to v oblasti soukromého práva pramení z rovného postavení osob, přičemž chováním subjektů soukromého práva by nemělo dojít k zásahu do právního postavení jiných osob). *„Smyslem a cílem Ministerstva vnitra je tedy při vydávání závazného stanoviska vyjádřit názor založený na zhodnocení informací bezpečnostního charakteru ze zdrojů Policie České republiky a zpravodajských služeb (viz důvodová zpráva k návrhu zákona),*

---

<sup>276</sup> § 149 odst. 1 správního řádu:

(1) Závazné stanovisko je úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Správní orgány příslušné k vydání závazného stanoviska jsou dotčenými orgány.

<sup>277</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání, Praha : C. H. Beck, 2011, 233 s.

<sup>278</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání, Praha : C. H. Beck, 2009, 41 s.

*proto Ministerstvo vnitra spolupracuje při jeho vydávání s několika součástmi policie a zaměřuje se především na faktické ověření existence právnických či fyzických osob žádajících o povolení ke zprostředkování zaměstnání.*<sup>279</sup>

K vydání závazného stanoviska by mělo dojít od obdržení žádosti o vydání závazného stanoviska úřadu práce Ministerstvem vnitra, které má vydat závazné stanovisko do 15 pracovních dnů. Pokud se tak nestane, nastupuje fikce souhlasného závazného stanoviska a úřad práce, přesněji generální ředitelství, by měl na základě toho jednat a pokud jsou splněny všechny ostatní podmínky stanovené právním předpisem vydat kladné rozhodnutí o pobolení ke zprostředkování zaměstnání.

Vzhledem k povaze závazného stanoviska by s ním měl být žadatel o povolení ke zprostředkování zaměstnání seznámen před vydáním rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu, ačkoliv k jeho změně může dle mého názoru dojít až v rámci přezkumného řízení provedeného Ministerstvem vnitra v návaznosti na podané odvolání (jak předpokládá ust. § 149 odst. 5 správního řádu<sup>280</sup>) proti neudělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, pokud bude napadat stanovisko jako takové (srovnej Instrukce náměstka pro řízení sekce zaměstnanosti a nepojistných sociálních dávek č. 4/2017<sup>281</sup>, kde se uvádí: „*Na základě výše uvedeného proto Úřad práce České republiky v rámci vyrozumění dle § 36 odst. 3 správního řádu informuje účastníka řízení o vydání příslušného závazného stanoviska, ať již formou jeho přílohy k předmětnému vyrozumění nebo průkaznou informací o jeho existenci a povaze.*“). Ve svém důsledku aplikací § 149 odst. 3 správního řádu nelze vyloučit možnost zakotvenou v § 36 odst. 3 správního řádu, tedy realizaci práva na vyjádření se k podkladům pro

---

<sup>279</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Povolení ke zprostředkování zaměstnání a závazné stanovisko*. Práce a mzda, 2013, č. 3, s. 34-38.

<sup>280</sup> § 149 odst. 5 správního řádu:

(5) Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, lhůta podle § 88 odst. 1 neběží.

<sup>281</sup> Instrukce náměstka pro řízení sekce zaměstnanosti a nepojistných sociálních dávek č. 4/2017: „Věc: Postup Úřadu práce České republiky při zajištění práva účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí v řízení o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 60 a násl. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, nebo odejmutí tohoto povolení“

vydání rozhodnutí. Počet závazných stanovisek je k dispozici na stránkách Ministerstva vnitra<sup>282</sup>,

*„MV vydává závazná stanoviska v souladu s § 60a zákona o zaměstnanosti na základě žádostí Generálního ředitelství Úřadu práce ČR. MV při vydávání závazného stanoviska posuzuje udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání z hlediska ochrany veřejného pořádku, bezpečnosti a ochrany práv třetích osob. Vyhodnocuje informace získané ze zdrojů Policie ČR a zpravodajských služeb a zaměřuje se na ověření existence žádajících právnických a fyzických osob v místě jejich sídla a pracoviště a na zjištění trestněprávní bezúhonnosti jednatelů a odpovědných osob. [...] 75 V roce 2017 zpracoval odbor bezpečnostní politiky Ministerstva vnitra 1 070 žádostí o vydání stanoviska, z toho bylo 39 žádostí podáno fyzickými osobami a 1 031 šetření se týkalo osob právnických. Ke všem žádostem vydalo MV stanovisko, přičemž bylo vydáno 180 stanovisek nesouhlasných a 889 souhlasných, 1 žádost byla vzata zpátky. Odvolání bylo posouzeno celkem 14.“<sup>283</sup>*

V kontextu závazných stanovisek je vhodné upozornit, že Ministerstvo vnitra při posuzování následné změny původně nesplněných podmínek změnilo výrazně svůj postoj, když zatímco nejdříve splnění podmínek ex post akceptovalo a nesouhlasná závazná stanoviska byla měněna na stanoviska souhlasná, avšak v současné době splnění podmínek ex post po nesouhlasném závazném stanovisku není Ministerstvem vnitra akceptováno. *„Plně se ztotožňuji se závěrem Ministerstva vnitra o tom, že účastník řízení deklarující pouze formální adresu sídla a pracoviště neposkytuje dostatečné záruky ochrany práv třetích osob, což je jedno z kritérií sledovaných Ministerstvem vnitra podle § 60a zákona o zaměstnanosti. K námitce účastníka řízení, že vytýkané nedostatky budou odstraněny po vydání závazného stanoviska, uvádím, že podmínky nutné k výkonu činnosti zprostředkovatele práce je nutné splnit před vydáním povolení ke zprostředkování zaměstnání, aby mohly být*

---

<sup>282</sup> <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2017.aspx>

<sup>283</sup> ZPRÁVA O SITUACI V OBLASTI MIGRACE A INTEGRACE CIZINCŮ NA ÚZEMÍ ČESKÉ REPUBLIKY V ROCE 2017, dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocni-zpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2017.aspx>

*posouzeny v rámci správního řízení a zohledněny při vydávání správního rozhodnutí. Sídlo a pracoviště musí být řádně označeny a připraveny k výkonu činnosti již před podáním žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání a nikoliv až podle výsledku správního řízení.*<sup>284</sup> Závazné stanovisko nemůže být vydáváno s jakoukoliv podmínkou, resp. zákonná opora svědčí tomu, že bude vydáno vždy souhlasné či nesouhlasné závazné stanovisko. „Stěžovatel v souvislosti se závazným stanoviskem rovněž zdůraznil, že nedisponoval prostředkem, který by mu umožnil podmíněné závazné stanovisko zpochybnit. Jak naznačil zdejší soud shora, ustanovení § 149 odst. 5 věta druhá správního řádu stanoví, že „jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán přijal nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí “. Nejvyšší správní soud je proto názoru, že dospěl-li by stěžovatel k závěru, že v důsledku zakomponování podmínky do závazného stanoviska, a to bez jakékoli opory ve znění § 60a zákona o zaměstnanosti, je předmětné závazné stanovisko nezákonné, mohl v tomto smyslu dát podnět příslušnému správnímu orgánu podle § 149 odst. 5 správního řádu.“<sup>285</sup>

Povolení ke zprostředkování se člení podle forem v návaznosti na § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, když tato forma se dle § 62 odst. 2 písm. c) a odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti uvede ve výrokové části včetně druhu prací, pro které se zprostředkování zaměstnání povoluje.<sup>286</sup> Povolení ke zprostředkování zaměstnání v podobě přidělování zaměstnanců k uživateli je možné vydat v případě první žádosti pouze na 3 roky, při opakované žádosti a po splnění zákonem stanovených podmínek na dobu neurčitou. V ostatních dvou případech se povolení ke zprostředkování zaměstnání vydává na dobu neurčitou. K 17. červnu 2019 tohoto roku bylo evidováno celkem 2114 agentur práce, z nichž mělo 1691 povolení ke zprostředkování zaměstnání pro formu „a) a c)“.

---

<sup>284</sup> Podle rozhodnutí Ministra vnitra ze č. j. MV-26451-3/SO-2017, ze dne 6. 6. 2017.

<sup>285</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, sp. zn. 3 Ads 253/2016.

<sup>286</sup> Správní poplatek je stanoven dle položky 9 přílohy k zákonu č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů pro formy uvedené v odst. 1 písm. a) a c) § 14 zákona o zaměstnanosti na 5000 Kč a pro písm. b) tohoto ustanovení na 25 000 Kč, když v případě opakovaného povolení se jedná o částku 15 000 Kč.

Povolení ke zprostředkování zaměstnání stanoví následně hranice, za kterých je možné zprostředkování zaměstnání agenturou práce provádět. Pokud jsou hranice (co do formy či druhu) překročeny, jedná se o porušení zákona o zaměstnanosti a za takový přestupek je možné uložit pokutu s maximální hranicí pokuty 2 000 000 Kč.

Pokud již agentura práce vznikla, vztahují se na ni stejné povinnosti, jako na „klasické“ zaměstnavatele. Naopak, s dosažením tohoto statusu pro agenturu práce vyplývají další povinnosti, které „klasický“ zaměstnavatel nemá, a to nejen v rámci svého vzniku, ale po celou dobu existence (zvláštní povinnosti oznamovací, evidenční, pojistné atd.). Rozsah přestupků, kterých se agentura práce může dopustit je širší a vyplývá jak ze zákona o zaměstnanosti (§ 139 a 140 zákona o zaměstnanosti<sup>287</sup>), tak ze zákona o inspekci práce, který obsahuje zvláštní skutkové podstaty pro agentury práce a uživatele v § 20a a 33a zákona o inspekci práce<sup>288</sup>. Na agentury práce jsou kladeny de facto ještě další povinnosti, které ostatní zaměstnavatelé nemají. Paradoxně však, což je jistě nesourodé, je v zákoně o inspekci za porušení povinností stanovených zákoníkem práce v § 307a až 309 a promítnutých ve skutkových podstatách stanovena pokuta v maximální horní hranici 1 000 000 Kč.

---

<sup>287</sup> § 140 zákona o zaměstnanosti:

- (1) Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že
- b) zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy,
- d) nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou,
- f) nedoloží ve stanovené lhůtě ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání generálnímu ředitelství Úřadu práce doklad o sjednání pojištění podle § 58a odst. 2, nebo
- g) zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g)

<sup>288</sup> § 33a

Přestupky právníckých a podnikajících fyzických osob na úseku agenturního zaměstnávání

- (1) Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že
  - a) nesplní povinnost podle § 307b zákoníku práce,
  - b) nezajistí, aby dohoda o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce
  1. obsahovala údaje stanovené v § 308 odst. 1 písm. a) až e), g) a h) zákoníku práce, nebo
  2. byla uzavřena písemně podle § 308 odst. 2 zákoníku práce,
  - c) nesplní některou povinnost podle § 309 zákoníku práce, nebo
  - d) jako uživatel nezajistí, aby dohoda o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce obsahovala údaje stanovené v § 308 odst. 1 písm. f) nebo tyto údaje uvede nepravdivě.
- (2) Za přestupek podle odstavce 1 se uloží pokuta až do výše 1 000 000 Kč.

### 3.3.1 Duální úprava agenturního zaměstnávání

Specifičnost úpravy zprostředkování zaměstnání agenturami práce spočívá jednak v tom, že v případě dočasného přidělení zaměstnanců jako jedné z možných forem zprostředkování zaměstnání se jedná o vztah třístranný s úpravou vztahů mezi subjektem A (agentura práce) – U (uživatel), kde je značný přesah do oblasti občanského zákoníku, a A (agentura práce) – Z (zaměstnanec), jednak v tom, že právní úprava pro dočasné přidělení agenturou práce vyplývá ze zákoníku práce a porušení povinností je obsahem zákona o inspekci práce, kdežto veřejnoprávní úprava dopadající na všechny formy zprostředkování zaměstnání má svoji úpravu v předpise veřejnoprávním, tedy zákoně o zaměstnanosti, kde jsou také ukotvena jednotlivá porušení povinností. Vztah mezi uživatelem a zaměstnancem agentury práce není právním předpisem upraven, ačkoliv uživatel fakticky řídí činnost zaměstnance agentury práce, avšak nemůže vůči němu právně jednat.

Dočasné přidělení jako jedna z forem zprostředkování zaměstnání je svým dopadem formou nejzásadnější a představuje také oblast s vysokým zastoupením porušování povinností, což souvisí jistě s tím, že se fyzické osoby ocitají na pomezí mezi „dvěma zaměstnavateli“, kde agentura práce je zaměstnavatelem *de iure* (zde je existence pracovního poměru či dohody o pracovní činnosti, neboť dohoda o provedení práce je z povahy věci vyloučena<sup>289</sup>), ale faktický výkon práce probíhá *de facto* u uživatele, kde je práce vykonávána dle pokynů uživatele. *„Jedná se o specifický druh výkonu závislé práce, který se odlišuje od klasického pracovního poměru, neboť do vztahu zaměstnance a zaměstnavatele vstupuje další subjekt. Po právní stránce je pracovník zaměstnancem agentury práce, ale fakticky sjednanou práci vykonává u uživatele. Je tedy zřejmé, že agentura práce nese veškerá právní a z toho plynoucí ekonomická rizika zajištění práce pro zaměstnance. Pravidelný model agenturního zaměstnávání bude obvykle nastaven tak, že agentura práce inkasuje v podobě provize za zprostředkování odměnu zejména za administraci agenturních zaměstnanců a za riziko spojené s jejich*

---

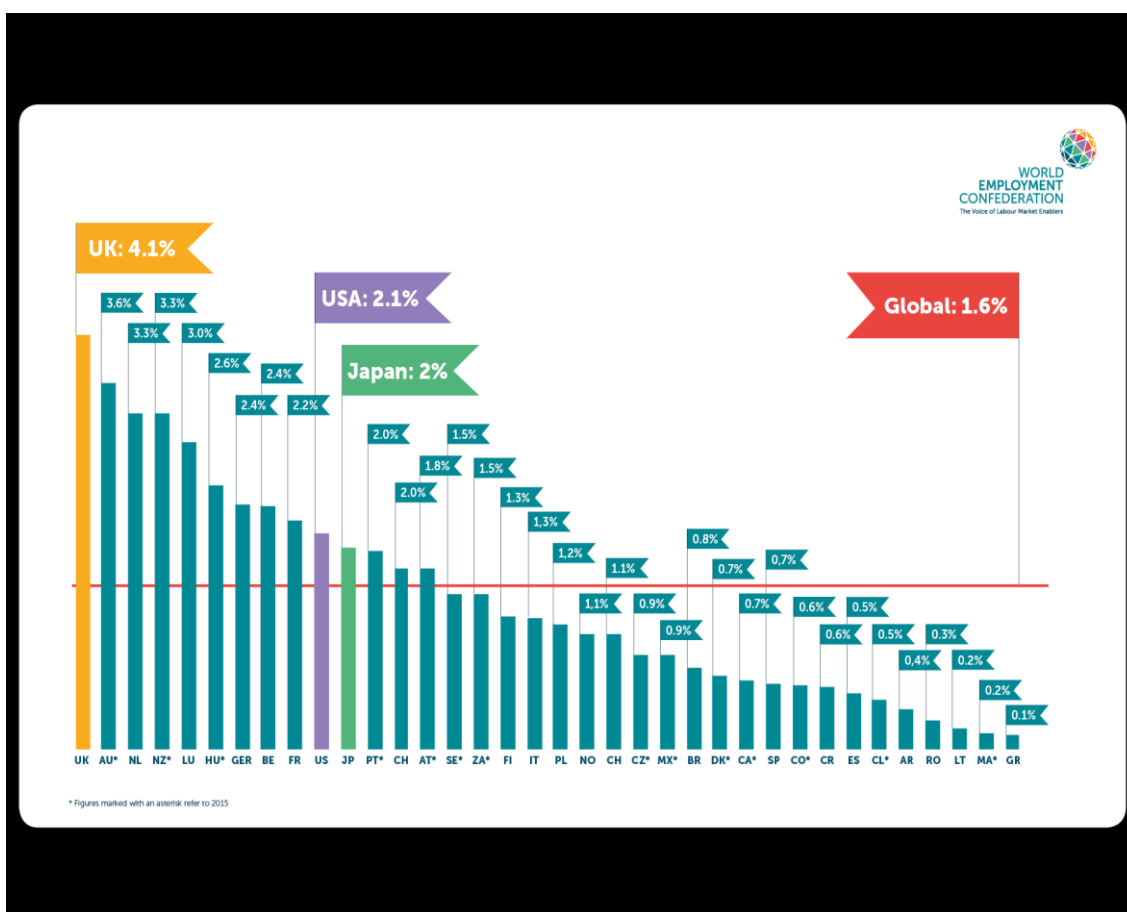
<sup>289</sup> § 66 zákona o zaměstnanosti:

Zprostředkováním zaměstnání agenturou práce podle § 14 odst. 1 písm. b) se rozumí uzavření pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti mezi fyzickou osobou a agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatele.



pracovníprávními nároky. Obvykle tedy agentura práce spolupracuje s jedním či více uživateli její pracovní síly a pomáhá mu vykrývat v čase se měnící potřebu pracovní síly.<sup>290</sup> Ve skutečnosti je nutné dočasnému přidělování přisoudit daleko větší váhu, než by se dala dovodit z tabulky znázorňující penetraci agenturních zaměstnanců na trhu práce dle jednotlivých zemí.

Tabulka č. 18 – Penetrace agenturních zaměstnanců na trhu práce dle jednotlivých zemí<sup>291</sup>



Soukromoprávní úprava obsahuje podmínky a povinnosti v § 307a až 309 zákoníku práce a jak je zřejmé z § 307a, jedná se v případě dočasného přidělení o závislou činnost (k pojmu závislá činnost viz kapitulu 3.2.), přičemž je možné podmínky rozdělit dle toho, jakému subjektu v rámci agenturního trojúhelníku náleží.

<sup>290</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, sp. zn. 2 Afs 177/2016.

<sup>291</sup> <https://www.wecglobal.org/economicreport2018/key-findings.html>

Za základní vztah lze považovat dohodu o dočasném přidělení mezi agenturou práce a uživatelem, která má svoje náležitosti uvedené v § 308 zákoníku práce. „Hybridní charakter Dohody spočívá v tom, že ryze občanskoprávní vztah agentury práce a uživatele obsahuje prvky pracovněprávní.“<sup>292</sup> Uzavření této dohody, kterou předpokládá i § 307a zákoníku práce je jedním z předpokladů pro to, aby se nejednalo dle faktického obsahu činnosti o zastřené zprostředkování zaměstnání.<sup>293</sup> „Za takové je považována činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, 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)[...] Zastřené agenturního zaměstnávání se může dopustit jak subjekt disponující povolením ke zprostředkování zaměstnání, tak subjekt, který toto oprávnění nemá.“<sup>294</sup>

Jednotlivé náležitosti dohody o dočasném přidělení jsou uvedeny v § 308 zákoníku práce<sup>295</sup> při povinnosti uzavření této dohody v písemné podobě.

---

<sup>292</sup> PICHRT, J., MORÁVEK, J. (eds.) *Atypická zaměstnání – cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha : Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 227.

<sup>293</sup> § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti:

Pro účely tohoto zákona se rozumí

g) zastřeným zprostředkováním zaměstnání činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, 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),

<sup>294</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Aktuální změny právních předpisů v oblasti zaměstnanosti - I. část.* Práce a mzda. 2017, č. 10, s. 30 – 34.

<sup>295</sup> § 308 zákoníku práce:

(1) Dohoda agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce musí obsahovat

- a) jméno, popřípadě jména, příjmení, popřípadě rodné příjmení, státní občanství, datum a místo narození a bydliště dočasně přiděleného zaměstnance,
- b) druh práce, kterou bude dočasně přidělený zaměstnanec vykonávat, včetně požadavků na odbornou, popřípadě zdravotní způsobilost nezbytnou pro tento druh práce,
- c) určení doby, po kterou bude dočasně přidělený zaměstnanec vykonávat práci u uživatele,
- d) místo výkonu práce,
- e) den nástupu dočasně přiděleného zaměstnance k výkonu práce u uživatele,
- f) informace o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách zaměstnance uživatele, který vykonává nebo by vykonával stejnou práci jako dočasně přidělený zaměstnanec, s přihlédnutím ke kvalifikaci a délce odborné praxe (dále jen "srovnatelný zaměstnanec"),
- g) podmínky, za nichž může být dočasné přidělení zaměstnancem nebo uživatelem ukončeno před uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno; není však možné sjednat podmínky pro ukončení doby dočasněho přidělení před uplynutím doby, na kterou bylo sjednáno pouze ve prospěch uživatele,
- h) číslo a datum vydání rozhodnutí, kterým bylo agentuře práce vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání.

Náležitosti jsou obligatorní a jejich nedodržení může vést k uložení pokuty za přešupek a případnému odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, když podle § 4 odst. 2 písm. f) zákona o inspekci práce jsou informace o pokutách za porušení povinností vyplývajících z § 308 a 309 zákoníku práce předávány úřadu práce<sup>296</sup>, stejně tak jako informace o uložení pokuty zaměstnavateli za porušení povinností vyplývajících z právních předpisů, jejichž dodržování úřad a inspektoráty kontrolují. Dikce zákona o zaměstnanosti<sup>297</sup> v současné době již připouští v případě porušení povinností vyplývajících z uvedených ustanovení zákoníku práce zvážit, zda povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme (do 29. 7. 2017 k odejmutí dojít muselo). Tuto úpravu lze jistě aprobovat, neboť není racionální, aby např. za nedodržení formální náležitosti dohody § 308 odst. 1 písm. h) zákoníku práce bylo agentuře práce odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání, protože se nejedná o takové porušení, které představuje závažný zásah do právem chráněného veřejného zájmu. V rámci uvážení však musí být zachována přiměřená míra konzistence v rámci posouzení individuálních případů, neboť v opačném případě by se mohlo jednat o porušení zásady legitimního očekávání obsažené v § 2 odst. 4 správního řádu<sup>298</sup>, protože správní orgán je povinen dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Proto musí správní orgán v okamžiku rozhodování rozhodovat v souladu s již vydanými rozhodnutími, která se týkala skutkově shodných či obdobných případů. *„Existence možnosti účastníků řízení spolehnout se na to, že jejich věc správní orgán posoudí stejným způsobem, jakým již dříve posoudil skutkově obdobné či stejné věci, je nezbytnou součástí*

---

<sup>296</sup> § 4 odst. 2 písm. f) zákona o inspekci práce:

f) poskytuje Úřadu práce České republiky informaci o uložení pokuty agentuře práce za porušení povinností, které pro agentury práce vyplývají z § 308 a 309 zákoníku práce, a o uložení pokuty zaměstnavateli za porušení povinností vyplývajících z právních předpisů, jejichž dodržování úřad a inspektoráty kontrolují, a to do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty,

<sup>297</sup> § 63 zákona o zaměstnanosti:

(3) Generální ředitelství Úřadu práce může rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejmout, jestliže právnická nebo fyzická osoba poruší povinnost, kterou agenturám práce ukládá § 307b, 308 nebo § 309 odst. 2, 3, 5 a 6 zákoníku práce.

<sup>298</sup> § 2 odst. 4 správního řádu:

(4) Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

*jednoho ze základních znaků právního státu – právní jistoty.... IV. Při naplnění určitých podmínek může rozhodovací činnost správních orgánů nabývat takových kvalit, že je možno ji již označit za ustálenou správní praxi, která ve vztahu k účastníkům správního řízení vyvolává ještě intenzivnější účinky. S tím souvisejí rovněž přísnější nároky kladené na změnu již ustálené správní praxe.*<sup>299</sup> Pokud dojde ve skutkově obdobné věci k odlišnému posouzení na základě změny právního názoru správního orgánu, což možné je, pak musí být tento řádně odůvodněn.<sup>300</sup> Takové správní lze aplikovat např. za situace, kdy v jednom případě bude uložena pokuta za nesplnění dodržení srovnatelné mzdy zaměstnance agentury práce dle § 309 odst. 5 zákoníku práce, jestliže bude např. z kontrolovaného počtu 20 zaměstnanců tato povinnost porušena u dvou zaměstnanců v jednom měsíci, oproti situaci, kdy bude u všech zaměstnanců tato povinnost porušována po dobu 6 měsíců.

U některých informací, které má dohoda obsahovat, je možné se pozastavit. Nelze totiž jednoznačně vždy takovými informacemi disponovat, pokud např. informace o srovnatelných mzdových podmínkách kmenového zaměstnance uživatele nemůže reálně existovat, protože takový zaměstnanec u uživatele není. Nabízí se tak zde prostor pro obcházení této úpravy, když je argumentováno, že právě takový zaměstnanec (jako je přidělený – myšleno co do druhu práce) u uživatele nepracuje, pracovat nebude a mzdové podmínky jsou nastavovány např. na úrovni minimální či zaručené mzdy.

Zejména v § 309 a částečně v § 307a jsou obsaženy povinnosti, které musí být splněny mezi druhou stranou pomyslného trojúhelníku, když do

---

<sup>299</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs 50/2009 – 233.

<sup>300</sup> Tamtéž: „III. Zásada legitimního očekávání účastníka správního řízení nemá absolutní hodnotu a je omezena jinými zásadami, jež je v rámci správního řízení správní orgán povinen respektovat, zejména zásadou legality (§ 2 odst. 1 a 2 správního řádu) či zásadou účelnosti a souladu zvoleného řešení s veřejným zájmem (§ 2 odst. 4 správního řádu). Jedním ze závažných důvodů, na základě nichž může správní orgán prolomit legitimní očekávání účastníků správního řízení, by mohl být např. rozpor rozhodování správního orgánu s právními předpisy. Avšak i v případě opodstatněné změny v rozhodovací činnosti správních orgánů je nutno dodržet požadavky kladené na tuto změnu, tj. i zde musí být změna správní praxe řádně odůvodněna. Jedině takový postup totiž odpovídá nárokům transparentní aplikace práva a právní jistoty. Pokud tedy v posuzované věci v době rozhodování správního orgánu existovalo stanovisko, resp. rozhodnutí obsahující odlišný právní názor od následně vydaných rozhodnutí, byl správní orgán povinen se těmito správními akty ve svých rozhodnutích zabývat. Zvláště pak, pokud se chtěl od právního názoru v nich vyjádřeného odchýlit, byl povinen takovou změnu právního názoru odůvodnit.“

značné míry odpovídají náležitostem dohody o dočasném přidělení. Pro možnost dočasně přidělit zaměstnance agentury práce musí být k takové činnosti udělen písemný pokyn podle § 309 odst. 2 zákoníku práce<sup>301</sup>, kde jsou stanoveny náležitosti tohoto pokynu. K tomuto pokynu může dojít až na základě ujednání (v pracovní smlouvě či dohodě o pracovní činnosti) mezi agenturou práce a zaměstnancem, jak předpokládá § 307a zákoníku práce.

S účinností od 29. 7. 2017 je obsahem úpravy agenturního zprostředkování zákoníku práce ustanovení § 307b<sup>302</sup>, které má mimo jiné zabránit situacím, kdy je prostřednictvím souběhu základních pracovněprávních vztahů více agentur práce u jednoho uživatele obcházen institut práce přesčas (v horším případě prostřednictvím prací malého rozsahu). „Zavádí se nové ustanovení § 307b zákoníku práce, jehož prostřednictvím se v agenturním zaměstnávání zamezí obcházení právních předpisů zejména na úseku pracovní doby, odměňování a v oblasti sociálního a zdravotního pojištění.“<sup>303</sup> Jako další možné opatření, které by dle mého názoru mohlo pomoci k stabilizaci stavu zaměstnanců agentur práce a tedy i nižšímu počtu porušení v této oblasti je zrušení možnosti uzavírat pracovní poměr na dobu určitou v neomezeném

---

<sup>301</sup> § 309 zákoníku práce:

(2) Agentura práce přiděluje zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele na základě písemného pokynu, který obsahuje zejména

- a) název a sídlo uživatele,
- b) místo výkonu práce u uživatele,
- c) dobu trvání dočasného přidělení,
- d) určení vedoucího zaměstnance uživatele oprávněného přidělovat zaměstnanci práci a kontrolovat ji,
- e) podmínky jednostranného prohlášení o ukončení výkonu práce před uplynutím doby dočasného přidělení, byly-li sjednány v dohodě o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce [§ 308 odst. 1 písm. g)],
- f) informaci o pracovních a mzdových nebo platových podmínkách srovnatelného zaměstnance uživatele.

<sup>302</sup> § 307b zákoníku práce:

Agentura práce a uživatel jsou povinni zajistit, aby zaměstnanec agentury práce nebyl dočasně přidělen k výkonu práce u uživatele, u něhož

- a) je současně zaměstnán v základním pracovněprávním vztahu, nebo
- b) konal anebo koná v témže kalendářním měsíci práci na základě dočasného přidělení jinou agenturou práce.

<sup>303</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, K části druhé - Změna zákoníku práce, K čl. III, ze dne 24. 8. 2016, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 10. 5. 2019].

počtu (viz § 39 odst. 6 zákoníku práce<sup>304</sup>), neboť zde neplatí obecné pravidlo obsažené v § 39 odst. 2 zákoníku práce<sup>305</sup>. Omezení ukotvené v § 309 odst. 6 zákoníku práce<sup>306</sup> zde také nemá žádoucí účinky, protože je tato úprava obcházena ex post uzavíranými žádostmi přidělených zaměstnanců o prodloužení možnosti přidělení na dalších 12 měsíců.

Dočasné přidělení je také primárně z pohledu zákona o zaměstnanosti otázkou (kromě výše uvedeného k povolení ke zprostředkování zaměstnání) § 66 tohoto předpisu<sup>307</sup>, který byl zásadně upraven také již několikrát zmíněnou novelou, když změna spočívá v tom, že pro agentury práce již neplatí zákaz dočasně přidělit k výkonu práce u uživatele zaměstnance, kterému byla vydána zaměstnanecká karta, modrá karta, nebo kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání, přičemž je nutné nadále respektovat omezení, které v této oblasti přináší nařízení vlády č. 64/2009 Sb., o stanovení druhu prací, které agentura práce nemůže formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat, ve znění nařízení vlády č. 374/2017 Sb., které nabylo účinnosti 28. 11. 2017. Uvedená změna je však problematická z pohledu současné situace na trhu práce, kdy na jedné straně by měla být snaha o zaměstnávání uchazečů o zaměstnání, avšak zaměstnavatelé vnímají nedostatek pracovních sil a využití agentur práce zprostředkujících zaměstnávání cizinců vítají.

---

<sup>304</sup> § 39 odst. 6 zákoníku práce:

(6) Ustanovení odstavce 2 se nevztahují na pracovní smlouvu zakládající pracovní poměr na dobu určitou sjednanou mezi agenturou práce<sup>18</sup>) a zaměstnancem za účelem výkonu práce u jiného zaměstnavatele (§ 307a, 308 a 309).

<sup>305</sup> § 39 odst. 2 zákoníku práce:

(2) 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 dvakrát. Za opakování pracovního poměru na dobu určitou se považuje rovněž i jeho prodloužení.

<sup>306</sup> § 309 odst. 6 zákoníku práce:

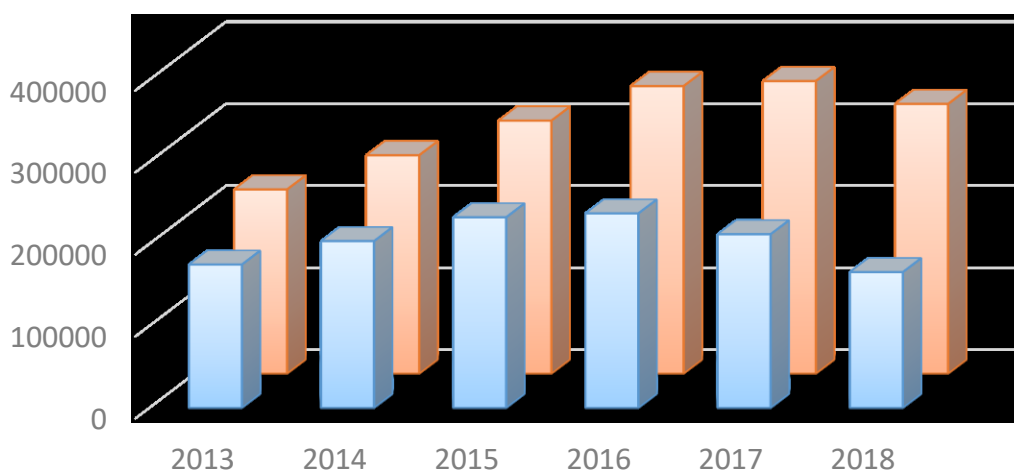
(6) Agentura práce nemůže téhož zaměstnance dočasně přidělit k výkonu práce u téhož uživatele na dobu delší než 12 kalendářních měsíců po sobě jdoucích. Toto omezení neplatí v případech, kdy o to agenturu práce požádá zaměstnanec agentury práce, [...].

<sup>307</sup> § 66 zákona o zaměstnanosti:

Zprostředkováním zaměstnání agenturou práce podle § 14 odst. 1 písm. b) se rozumí uzavření pracovního poměru nebo dohody o pracovní činnosti mezi fyzickou osobou a agenturou práce za účelem výkonu práce u uživatele. Agentura práce může svého zaměstnance dočasně přidělit k výkonu práce pro uživatele jen na základě písemné dohody o dočasném přidělení zaměstnance uzavřené s uživatelem podle zvláštního právního předpisu.

Graf č. 11 – sloupcové vyjádření poměru přidělených cizinců a občanů ČR

### Agenturní zaměstnávání



Graf č. 12 – celkový počet dočasně přidělených zaměstnanců

§ 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti		
rok	počet přidělených FO	z toho občanů ČR
2013	224.560	174.784
2014	266.324	203.377
2015	308.478	232.404
2016	350.624	237.152
2017	356.833	211.813
2018	332.748	167.262

### 3.3.2 Porušení povinností agenturami práce zakotvená v zákoně o zaměstnanosti

Oblast porušování povinností agenturou práce v oblasti zákona o zaměstnanosti lze co do závažnosti rozlišit do dvou skupin.

První skupina je tvořena přestupky souvisejícími s oznamovací a evidenční povinností, a nedoložením dokladu o sjednání pojištění podle § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti ve stanovené lhůtě ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání generálnímu ředitelství Úřadu práce<sup>308</sup>, které náleží jen agentuře práce.

V druhé skupině jsou pak přestupky agentury práce, které představují z hlediska své závažnosti větší společenské nebezpečí, když se jedná o porušení spočívající ve zprostředkování zaměstnání bez příslušného povolení ke zprostředkování zaměstnání nebo zastřené zprostředkování zaměstnání. *„Toto ustanovení je nutné vnímat v kontextu navazující úpravy v oblasti přestupků, kde je současně zakotvena nově skutková podstata v ust. § 140 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, podle které se právnická osoba dopustí přestupku, pokud zastřeně zprostředkovává zaměstnání právě podle ust. § 5 písm. g). Za takové protiprávní jednání je také nově koncipována pokuta v maximální výši 10 000 000 Kč, s minimální hranicí 50 000 Kč, jak uvádí ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Již z tohoto zákonného vymezení je zřejmé, že zákonodárce považuje uvedené jednání za velice společensky nebezpečné, když koncipoval pokutu ve stejné výši, jako je u přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce. Je zřejmé, že takto zakotvená maximální možná hranice pokuty má také působit již svojí výší preventivně a má odradit od této protiprávní činnosti, která je často identifikována i v rámci kontrolní činnosti orgánů inspekce práce.“<sup>309</sup>*

U první skupiny lze rozeznat následující oznamovací a evidenční povinnosti náležející jen subjektu v postavení agentury práce:

---

<sup>308</sup> § 140 odst. 1 (stejně tak § 139 odst. 1 písm. h) zákona o zaměstnanosti:

f) nedoloží ve stanovené lhůtě ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání generálnímu ředitelství Úřadu práce doklad o sjednání pojištění podle § 58a odst. 2,

<sup>309</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Inspekce práce – novely v oblasti zaměstnanosti*. Bezpečnost a hygiena práce. 2017, č. 11, s. 2 – 6.



- První povinnost je obsažena v § 58a odst. 8 zákona o zaměstnanosti, podle které je agentura práce je povinna neprodleně informovat generální ředitelství Úřadu práce o poskytnutém pojistném plnění a o zániku pojištění. Tato informace má následně význam z pohledu § 2 odst. 5 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, ve znění pozdějších předpisů. Pokud byla podána žádost o uspokojení dlužných mzdových nároků, pak uvedené ustanovení říká, že se na takové podané žádosti, pokud byla fyzická osoba uspokojena prostřednictvím sjednaného pojištění agentury práce, uvedený zákon nevztahuje.<sup>310</sup> *„Současně může nastat situace, kdy zaměstnanec nebude plněním ze strany pojišťovny uspokojen zcela, což již zákon č. 118/2000 Sb. v § 2 odst. 5 neřeší, neboť zřejmě počítá pouze s uspokojením celým.“*<sup>311</sup>
- Druhá oznamovací povinnost vyplývá agentuře práce z § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Dle tohoto ustanovení je agentura práce povinna sdělit úřadu práce pro statistické účely do 31. ledna běžného roku údaje za předchozí kalendářní rok, které jsou dále specifikovány v tomto ustanovení. Informace by měla být poskytnuta komplexní, když neúplné poskytnutí by bylo považováno za porušení uvedené povinnosti, neboť by se nejednalo za plnění řádné a bylo by možné za takové jednání uložit pokutu za přestupek, jakkoliv je nutné poukázat na menší společenskou nebezpečnost takového jednání, což by se mělo případně projevit ve výši uložené sankce při dolní hranici a bylo by možné v takovém případě aplikovat institut upuštění od uložení pokuty, jak to umožňuje při splnění dalších zákonných podmínek nový trestupkový zákon.<sup>312</sup> Závažnost uvedeného porušení je však pro agenturu práce

---

<sup>310</sup> § 2 zákona č. 118/2000 Sb.:

(5) Zákon se nevztahuje na zaměstnance agentur práce, kterým je zprostředkováno zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b) a § 66 zákona o zaměstnanosti a kteří byli uspokojeni z pojištění agentury práce sjednaného podle § 58a zákona o zaměstnanosti.

<sup>311</sup> PICHRT, J. a kol. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 70.

<sup>312</sup> § 43 zákona o odpovědnosti za přestupky:

Upuštění od uložení správního trestu

skryta jinde. Pokud dojde k opakovanému porušení této povinnosti, jedná se o situaci, která vede k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti. *„Norma je formulována zcela jasně a výslovně tak, že tomu, kdo oznamovací povinnost v § 59 opakovaně nesplní, správní orgán povolení odejme. Takto formulovaná právní norma neumožňuje správnímu orgánu zvážit, zda tak učiní, či nikoliv, v opačném případě by zákonodárce normu formuloval jiným standardním způsobem (např. slovy „může odejmout“).“*<sup>313</sup> Na rozdíl od jiných porušení zákona o zaměstnanosti, která povedou k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a kde je potřebné mít k takovému postupu pravomocné rozhodnutí o pokutě za přestupek vydané orgánem inspekce práce, zde není nutné mít k dispozici takové rozhodnutí, neboť porušení je zde konstatováno na základě vlastní úřední činnosti úřadu práce, neboť si je dostatečné povědomí ze své vlastní evidence o tom, že povinnost nebyla splněna. Povaha samotného odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání byla analyzována v rozsudku Nejvyššího správního soudu, přičemž tato úvaha se uplatní i pro situace, kdy bude odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání navazovat na získání informace o uložení pravomocné pokuty agentuře práce za porušení zákona o zaměstnanosti: *„Teorie správního práva vymezuje správní dozor jako „činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.“ Nápravné prostředky dozoru lze členit na obecné nápravné prostředky a specifické nápravné prostředky. „Obecnými nápravnými prostředky jsou především právo požadovat odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládat jejich odstranění ve stanovené lhůtě (...)*

---

(2) Od uložení správního trestu lze též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.

<sup>313</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 38/2016.

*Dalším obecným nápravným prostředkem je právo udílet obsahově konkrétní závazné pokyny k odstranění zjištěných nedostatků. (...) specifickými nápravnými prostředky dozoru mohou především být uloženy povinnosti zdržet se určitého jednání, uzavření provozovny nebo odnětí oprávnění.<sup>314</sup> K uvedenému pak právní teorie zastává názor, že uložení pokuty nebrání následně k odejmutí povolení jako nápravného prostředku. „Dozorčí orgány jsou rovněž oprávněny „ukládat v návaznosti na výkon správního dozoru sankce za správní delikty. [...] Uplatnění nápravného prostředku nebrání uložení sankce a naopak.“<sup>315</sup> Je tedy zřejmé, že oba dva instituty mohou existovat vedle sebe a v případě jejich současné aplikace (myšleno u dalších přestupků v logické souslednosti) se nejedná o porušení zásady *ne bis in idem*. „Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty.“ Rozhodnutí o uložení sankce za správní delikt a rozhodnutí o výše uvedených opatřeních jsou proto zcela odlišné a samostatné právní instituty. Jejich souběžné užití proto není ani porušením zásady *ne bis in idem* [...]. Sám zákon o zaměstnanosti rozlišuje tato opatření, na straně jedné, a správní delikty, na straně druhé.“<sup>316</sup> K důležitosti plnění se pak vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku, který k plnění informační povinnosti odkázal mimo jiné na možnost efektivnější kontroly a vhodnější regulace v oblasti trhu práce. „Přestože oznamovací povinnost v § 59 zákona o zaměstnanosti převážně sleduje získání statistických údajů úřadem práce, tyto údaje slouží dále jak k efektivnější kontrole činnosti soukromých agentur práce, tak k vytváření politik v této oblasti a k její regulaci legislativní cestou. Jde tedy o významný právní nástroj úřadu práce. To natolik, že zákonodárce shledal potřebné postihovat nedodržování těchto povinností stejným způsobem, jako když právnická osoba např. v průběhu platnosti povolení ke zprostředkování zaměstnání pozbude podmínky pro udělení povolení [§ 63 odst. 2 písm. a)], či vykonává-li činnost v rozporu s ním*

---

<sup>314</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2018, sp. zn. 8 Ads 207/2018.

<sup>315</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 283-296.

<sup>316</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 38/2016.

[písm. c) cit. ustanovení], anebo jí byl uložen trest zákazu činnosti, spočívající ve zprostředkování zaměstnání [písm. b) cit. ustanovení].<sup>317</sup> Úskalí předmětného ustanovení a jeho aplikace vidím zejména v tom, že pokud úřad práce zjistí, že nebyla povinnost agentury práce splněna v jednom roce, pak by měl tuto informaci předat orgánům inspekce práce k dalšímu řízení (minimálně v kontextu zásady uvedené v § 8 odst. 2 správního řádu<sup>318</sup>, neboť ty jsou oprávněny udělit za porušení povinnosti pokutu. V důsledku toho by jistě agentura práce, i kdyby bylo jen zahájeno přestupkové řízení v této věci, dané povinnosti věnovala následující rok náležitou pozornost, a tudíž by k opakovanému nesplnění nedošlo, ergo by nedošlo k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání z tohoto důvodu. Druhé úskalí daného ustanovení spatřuji ve skutečnosti, že ona opakovanost je vymezena naprosto neurčitě a teoreticky by k aplikaci dopadů zde předpokládaných stačilo opakované porušení s odstupem několika let. Takový výklad je ale dle mého názoru neustojitelný. Jakkoliv bylo uvedeno, že se v případě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nejedná o správní trestání, musí i zde existovat nějaká právní jistota adresátů právní normy, kteří se oprávněně mohou domnívat, že za jednání, ke kterému došlo před 10, již nebudou trestáni. „Podmínkou je zde tedy opakované porušení (alespoň dvakrát) této oznamovací povinnosti, přičemž ZamZ neřeší, zda k němu musí dojít v následujícím roce nebo zda může být mezi jednotlivými porušeními delší časová prodleva. Dle názoru autorů je však nemyslitelné, aby mezi těmito porušeními došlo k uplynutí delšího časového úseku než dva roky, jelikož by poté k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání paradoxně mohlo dojít za situace, v níž by již došlo k zániku odpovědnosti za správní delikt z důvodu uplynutí objektivní prekluzivní lhůty.“<sup>319</sup>

- Skrytou oznamovací povinnost obsahuje § 61 odst. 6 zákona o

---

<sup>317</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 38/2016.

<sup>318</sup> § 8 odst. 2 správního řádu:

(2) Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

<sup>319</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Povolení ke zprostředkování zaměstnání a jeho zánik*. Práce a mzda. 2013, č. 4, s. 39 – 43.

zaměstnanosti, podle kterého je agentura povinna doložit změny ohledně informací, které byly poskytnuty při podání žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Jedná se o rozsáhlý komplex informací obsažený v § 61 odst. 1 až 5 zákona o zaměstnanosti týkající se zejména informací, údajů a osvědčení uváděných při podání žádosti o povolení ke zprostředkování zaměstnání, které musí mít úřad práce v aktualizované podobě k dispozici, a proto je povinností agentury práce takové informace, resp. změny údajů, zásadně úřadu práce oznamovat. Tyto informace je povinna agentura práce oznámit do jednoho měsíce od vzniku změny, čili má dostatečný časový prostor, aby svoji povinnost splnila.

- Z pohledu evidenčních má speciální povinnost agentura práce podle § 59 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle kterého jsou agentury práce povinny vést evidenci, jejíž strukturu pak stanoví písm. a) – c) tohoto ustanovení<sup>320</sup>. Jakkoliv je tato povinnost uvedena ve stejném ustanovení zákona o zaměstnanosti jako oznamovací povinnost dle § 59 odst. 2, není její opakované porušení automaticky důvodem k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, když k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání bude dostačující pouze první porušení této povinnosti, avšak to za předpokladu, že bude za porušení povinnosti agentuře práce udělena pokuta za přestupek a tato informace bude následně předána Státním úřadem inspekce práce úřadu práce. *„Na druhé straně ZamZ nepostihuje explicitně v § 63 odst. 2 písm. f) agenturu práce odejmutím povolení ke zprostředkování zaměstnání pro nevedení evidence v § 59 odst. 1 ZamZ, ačkoliv za toto jednání je považováno za správní delikt je možné uložit za něj pokutu. Je však možné takové jednání podřadit pro účely odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání pod takové jednání, které je považováno za*

---

<sup>320</sup> § 59 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

(1) Agentury práce jsou povinny vést evidenci

a) počtu volných míst, na které je požadováno zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. a),

b) jimi umísťovaných fyzických osob,

c) jejich zaměstnanců, jimž zprostředkovávají zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b).

*„jiné porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona“, jak bylo popsáno v předchozí subkapitole.“<sup>321</sup>*

- V rámci první skupiny je možné ještě identifikovat porušení povinností souvisejících s uzavřením pojištění agentury práce pro případ jejího úpadku, aby v takovém případě nezůstali zaměstnanci agentury práce zcela bez prostředků. Tato úprava dává zaměstnancům agentury práce lepší podmínky oproti zaměstnancům klasických zaměstnavatelů, kteří takové pojištění sjednávat nemusí. Povinnosti, včetně jedné ohlašovací, vyplývají z § 58a odst. 2 a 8 zákona o zaměstnanosti.<sup>322</sup> Agentura práce je povinna toto pojištění do dvou měsíců od právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání, když nesplnění této povinnosti je obsahem skutkové podstaty dle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti a za toto porušení je stanovena pokuta s maximální horní hranicí 20 000 Kč.<sup>323</sup> Dále musí agentura práce oznámit neprodleně informaci o poskytnutém pojistném plnění či jeho zániku. Právně neurčitý pojem neprodleně, který se významově blíží pojmu bez zbytečného odkladu, je nutné vykládat tak, že se jedná o dobu několika málo dní, max. týdnů. *„Správní orgány proto rozhodly správně, když postupovaly podle platné právní úpravy, v níž je zřetelně vyjádřen veřejný zájem na tom, aby nakládání s cestovními doklady podléhalo striktním pravidlům, zabraňujícím jejich zneužití. Současná právní úprava nezná žádnou výjimku a právní pojem "bez zbytečného odkladu" je třeba vykládat tak, že doklad má být odevzdán v přiměřené krátké době, za kterou, jak již*

---

<sup>321</sup> PICHRT, J. a kol. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 63.

<sup>322</sup> § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti:

(2) Agentura práce podle odstavce 1 je povinna sjednat pojištění ve výši zajišťující výplatu mzdy nejméně do výše trojnásobku průměrného měsíčního čistého výdělku<sup>85</sup>) všech svých zaměstnanců, které dočasně přiděluje nebo které bude dočasně přidělovat k výkonu práce u uživatele. Sjednání pojištění je agentura práce povinna doložit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 2 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.

(8) Agentura práce je povinna neprodleně informovat generální ředitelství Úřadu práce o poskytnutém pojistném plnění a o zániku pojištění.

<sup>323</sup> § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti:

f) nedoloží ve stanovené lhůtě ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání generálnímu ředitelství Úřadu práce doklad o sjednání pojištění podle § 58a odst. 2

*bylo uvedeno, lze považovat dobu několika dnů, případně týdnů. I podle názoru Nejvyššího správního soudu za dodržení lhůty „bez zbytečného odkladu“ nelze považovat dobu, dokud trvá platnost víz v neplatném cestovním dokladu.“<sup>324</sup>*

U porušení nedoložení pojištění ve stanovené lhůtě je pokuta stanovena v maximální částce 20 000 Kč. U nesplnění oznamovacích či evidenčních povinností je pokuta stanovena obecně pro všechny oblasti v maximální výši 100 000<sup>325</sup> Kč, když zde došlo ke snížení této pokuty z 500 000 Kč, a to od 1. 1. 2012, neboť zjevně závažnost takového jednání neohrožuje zásadním způsobem společenský zájem, resp. není natolik společensky nebezpečné.

V druhé skupině můžeme identifikovat tři základní porušení povinností, které mají svůj odraz ve dvou skutkových podstatách zákona o zaměstnanosti, a to v § 140 odst. 1 písm. b) a g).<sup>326</sup>

- Podle § 58 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je agentura povinna práce uzavřít příslušné pojištění. Je otázkou, zda se dá tato povinnost v případě nesplnění subsumovat pod skutkovou podstatu uvedenou v § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti, nicméně z hlediska obecného principu, že stanovené povinnosti musí odpovídat i skutková podstata je zřejmé, že jiný výklad není možný. Stejně tak, pokud by nebylo pojištění uzavřeno v odpovídající výši zajišťující výplatu mzdy nejméně do výše trojnásobku průměrného měsíčního čistého výdělku, jednalo by se o porušení povinnosti. Tato skutečnost je poměrně obtížně prokazatelná, neboť agentura práce při začátku činnosti uzavírá pojištění na předpokládaný počet zaměstnanců, což může být velice proměnlivé, stejně tak by měla pojištění vždy aktualizovat na aktuální počet zaměstnanců. V praxi je pak naprosto běžné, že výše pojištění

---

<sup>324</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2008, sp. zn. NSS 6 As 1/2008.

<sup>325</sup> § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti:

d) nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou,

<sup>326</sup> § 140 odst. 1 písm. b) a g) zákona o zaměstnanosti:

(1) Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že

b) zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy,

g) zastřeně zprostředkovává zaměstnání podle § 5 písm. g).

neodpovídá počtu zaměstnanců a v případě úpadku agentury práce by pak nemohli být všichni zaměstnanci zcela uspokojeni. V takovém případě by pak nastoupila úprava ochrany zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele dle zákona č. 118/2000 Sb. O ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, stejně tak jako při částečném uspokojení z pojištění.

- Zásadním porušením povinnosti v oblasti zprostředkování zaměstnání je výkon zprostředkovatelské činnosti, jedno v jaké formě, bez příslušného povolení ke zprostředkování zaměstnání. Jedná se o druhé nejzávažnější porušení povinností v oblasti agenturního zaměstnávání. Jeho podstata spočívá v tom, že činnost vykonávaná subjektem svými znaky naplňuje zprostředkování zaměstnání, agentura práce či subjekt nemající povolení ke k příslušné formě zprostředkování zaměstnání tuto činnost deklaruje jako zprostředkování zaměstnání, když pro tuto činnost nemá odpovídající povolení k zprostředkování zaměstnání, případně se činnost svými znaky výrazně zprostředkování zaměstnání blíží, avšak subjekt tuto činnost za zprostředkování zaměstnání nepovažuje. Fakticky zde tedy absentuje základní povolení, tedy povolení ke zprostředkování zaměstnání. V rámci skutkové podstaty § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti můžeme identifikovat i další porušení. Prvním z nich je situace, kdy že agentura práce zprostředkuje k uživateli fyzickou osobu, kterou zaměstnává na základě dohody o provedení práce, přičemž takové jednání je v rozporu s dikcí § 66 zákona o zaměstnanosti<sup>327</sup>. Dalším obvyklým porušením je situace, kdy agentura práce nemá povolení ke zprostředkování zaměstnání pro všechny činnosti, resp. zprostředkovává zaměstnání v oboru, pro který nemá povolení ke zprostředkování zaměstnání. Proto je vždy nutné, aby agentura práce vycházela z výroku rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání<sup>328</sup>, kde je příslušná forma a příslušný obor uveden.<sup>329</sup>

---

<sup>327</sup> Viz poznámka pod čarou č. 307.

<sup>328</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Agenturní zaměstnávání – vymezení základních pojmů*. Práce a mzda. 2012, č. 8, s. 33 – 37

<sup>329</sup> § 62 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

(1) V povolení ke zprostředkování zaměstnání vydaném právnické osobě se uvedou



„Z hlediska forem zprostředkování zaměstnání je pak nutné přihlédnout k žádosti, resp. k tomu, o co bylo žádáno, přičemž správní orgán nemůže rozšířit bez dalšího rozsah oprávnění, o něž bylo žádáno.“<sup>330</sup> V rámci tohoto porušení je možné identifikovat i porušení spočívající ve skutečnosti, že agentura práce zprostředkovává zaměstnání na druh prací, které v rozporu s nařízením vlády č. 64/2009 Sb., o stanovení druhu prací, které agentura práce nemůže formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat, ve znění zákona č. 374/2017 Sb. (dále jen „nařízení“), které byla vydáno k provedení § 64 zákona o zaměstnanosti. V tomto nařízení jsou uvedeny činnosti, které agentura práce nemůže zprostředkovávat, když výjimky stanovené v § 1 předmětného nařízení<sup>331</sup> jsou dále specifikovány v jeho příloze a vychází z klasifikací zaměstnání (CZ-ISCO).

- Za nejzávažnější porušení je možné v oblasti agenturního zaměstnávání jednoznačně označit zastřené agenturní zaměstnávání, které má svoji definici v § 5 zákona o zaměstnanosti v písm. g) zákona o zaměstnanosti [v současném znění první písm. g) § 5 zákona o zaměstnanosti], když skutková podstata je obsažena s účinností od 29. 7. 2017 v § 140 odst. 1 písm. g) tohoto zákona. Za zastřené zprostředkování zaměstnání je považována činnost právnické osoby nebo fyzické osoby, 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). Jinými slovy se zde bude jednat o činnost obdobnou agenturnímu zprostředkování zaměstnání, která však bude kamuflována jinou občanskoprávní smlouvou a jednáním subjektu bude zastírána pravá podstata činnosti. Zastřené zprostředkování zaměstnání se

- 
- a) identifikační údaje právnické osoby,
  - b) identifikační údaje odpovědného zástupce, s výjimkou rodného čísla a místa narození,
  - c) forma zprostředkování a druhy prací, pro které se zprostředkování zaměstnání povoluje,
  - d) doba, na kterou se povolení vydává.

<sup>330</sup> PICHRT, J. a kol. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 63.

<sup>331</sup> § 1 nařízení:

Agentura práce nemůže pro cizince zprostředkovávat zaměstnání formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele pro práci v podzemí hlubinných dolů nebo pro takové druhy prací, k jejichž výkonu postačuje nižší stupeň vzdělání než střední vzdělání s maturitní zkouškou s výjimkou druhů prací uvedených v příloze k tomuto nařízení.

mohou dopustit jak subjekty bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, tak subjekty, které takové povolení mají, i přesto však zákonnou úpravu svým jednáním obchází. „Česká republika se posledních několik let potýká s (nyní již akutním) nedostatkem pracovní síly. Tento je některými zaměstnavateli řešen tím způsobem, že najímají zaměstnance z třetích zemí, kteří však nedisponují pracovními povoleními vydanými v České republice, ale v jiných členských státech Evropské unie, např. v Polsku. Se zahraničními zaměstnavateli těchto cizinců uzavírají čeští zaměstnavatelé obchodní smlouvy, na základě kterých dochází k užívání jmenovaných cizinců českými zaměstnavateli. Tito cizinci ale v členských státech, ve kterých jim bývá uděleno pracovní povolení, vůbec nepracují. Již při podání žádosti si jsou vědomi toho, že budou „půjčeni“ jinému zaměstnavateli do jiného členského státu Evropské unie. Činnost popsaná shora podle mého názoru vykazuje znaky agenturního zaměstnávání. S touto argumentací však dotčení cizinci nesouhlasí a odkazují na zásadu svobody poskytování služeb, tvrdíce, že díky této zásadě nemusí disponovat českým pracovním povolením. Nejvyšší správní soud se touto problematikou v rámci své rozhodovací činnosti již zabýval a uzavřel, že výše popsaná konstrukce pod zásadu svobody poskytování služeb nespadá a že se jedná o zastřené agenturní zaměstnávání. Obchodní smlouvy mezi „zaměstnavateli“ (zahraničním zaměstnavatelem z jiného členského státu Evropské unie a českým uživatelem) jsou totiž uzavírány účelově a přidělování cizinci u svých (právních) zaměstnavatelů závislou práci nekonají. Smyslem těchto smluv je v podstatě začlenit příslušného cizince do závodu jeho uživatele, a to trvale. Tyto a obdobné postupy pak nelze hodnotit ani jako pracovní cestu, ani jako projev svobody poskytování služeb, protože jejich pravým smyslem je zastřít jiné právní jednání. Tento výklad je zastáván nejen českými soudy, ale vychází rovněž z rozsudků Soudního dvora Evropské unie i ze společného stanoviska českých státních orgánů.“<sup>332</sup>

---

<sup>332</sup> TOMŠEJ, J., STONJEK, P. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. Bezpečnost a hygiena práce. 2019, č. 1, s. 25.

První dvě výše uvedená porušení spadající pod § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti je možné sankcionovat pokutou do 2 000 000 Kč podle § 140 odst. 4 písm. b) uvedeného zákona, když i z tohoto ukotvení je zřejmé, že neuzavření zákonného pojištění proti úpadku agentury práce či výkon činnosti bez povolení ke zprostředkování zaměstnání, nebo jiné porušení podmínek, za kterých může být zprostředkování zaměstnávání vykonáváno, je považováno jako velice závažné porušení povinnosti stanovené zákonem o zaměstnanosti. Za zastřené zprostředkování zaměstnání je stanovena pokuta v maximální výši 10 000 000 Kč, s minimální hranicí 50 000 Kč, jak uvádí § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti. Z tohoto zákonného vymezení je zřejmé, že takové jednání je zákonodárcem považováno za velice společensky nebezpečné, když pokuta je koncipována ve stejné výši jako u přestupku spočívajícího v umožnění nelegální práce. Takto zakotvená výše pokuty působí již svojí výší preventivně a současně odrazuje od této protiprávní činnosti, která je často identifikována i v rámci kontrolní činnosti orgánů inspekce práce. Zastřené agenturního zaměstnávání se může dopustit jak subjekt disponující povolením ke zprostředkování zaměstnání, tak subjekt, který toto oprávnění nemá. Definování zastřené zprostředkování zaměstnání, resp. ukotvení jedné skutkové podstaty postihující takové jednání, bylo jedním z několika přijatých opatření (dále např. kauce, povinnost výkonu práce odpovědného zástupce pro agenturu práce v minimálním rozsahu 20 hodin), která měla zabezpečit působení jen jí zabezpečit, aby na trhu práce působili jen seriózní agentury práce. Nicméně existují i názory, které již v účinné úpravě před přijatou novelou, která úpravu zastřené zprostředkování zaměstnání ukotvila, tento přestupek subsumovaly do tehdy a i nyní účinné úpravy, konkrétně do § 140 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. *„Nevím, v čem jiném by mohlo spočívat zastřené agenturní zaměstnávání, než právě v tom, že podnikající fyzická nebo právnická osoba zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy. Problémem ovšem je, že za porušení § 140 odst. 1 písm. b) ZamZ hrozí pokuta v maximální výši 5x nižší, než je pokuta za zastřené agenturní zaměstnávání.“*<sup>333</sup>

---

<sup>333</sup> ŠTEFKO, M. *Zastřené agenturní zaměstnávání – návrat Jediho?* Právní rozhledy. 2017, č.

Jak již bylo nastíněno výše, zejména u porušení povinnosti vyplývající z § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, je porušení povinností podle tohoto zákona důvodem pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, čili de facto jakékoliv porušení, ať již souvisí jen s činností agentury práce či s povinností náležející všem subjektům, dojde k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, které představuje jeden ze způsobů zániku, vedle smrti fyzické osoby nebo zániku právnické osoby, uplynutí doby platnosti tohoto povolení a výmazu podniku zahraniční osoby nebo organizační složky podniku zahraniční osoby z obchodního rejstříku. Jako další porušení, které povede případně po uložení pravomocné pokuty za přestupek agentuře práce k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, je možné uvést porušení povinností vyplývajících z § 81 a § 87, § 88 zákona o zaměstnanosti, porušení zákazu diskriminace, umožnění výkonu nelegální práce atd.

I u odejmutí povolení k zprostředkování zaměstnání je pak důvody možné rozdělit do několika skupin, nicméně pro účely této práce jsou podstatné pouze ty, které souvisí s porušením povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti, které následně najde svoje vyjádření v rozhodnutí generálního ředitelství Úřadu práce České republiky o odejmutí povolení zprostředkování zaměstnání, které je výsledkem správního řízení zahajovaného z moci úřední a proti kterému je možné se odvolat k Ministerstvu práce a sociálních věcí. Můžeme také hovořit v jistém slova smyslu o sekundárním dopadu porušení povinnosti, protože většina odejmutí bude následovat až po pravomocném uložení pokuty. *„V případě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání pak je konkrétním následkem nemožnost podat opětovně další žádost o povolení, a to po dobu tří let ode dne právní moci rozhodnutí o odejmutí. Tato doba je výslovně navázána na (jednoznačně určitelný) okamžik, kdy rozhodnutí o odejmutí nabývá právní moci, tj. okamžik marného uplynutí lhůty pro podání odvolání či doručení rozhodnutí o odvolání, které potvrzuje (či mění) prvoinstanční rozhodnutí. Toto omezení se vztahuje na všechny důvody odejmutí povolení, vyjma odejmutí povolení na základě žádosti.“*<sup>334</sup> Pokud dojde k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, je v něm současně určeno,

---

21, s. 744 – 747.

<sup>334</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Povolení ke zprostředkování zaměstnání a jeho zánik*. Práce a mzda. 2013. č. 4, s. 39.

od kdy nesmí agentura práce svoji činnost vykonávat. Právnická nebo fyzická osoba činí ode dne doručení rozhodnutí o odejmutí pouze takové úkony, které nejsou v rozporu s rozhodnutím o tomto odejmutí.

Jestliže zákon o zaměstnanosti zakotvuje obligatorně<sup>335</sup> povinnost Generálního ředitelství Úřadu práce odejmout povolení ke zprostředkování zaměstnání agentuře práce v případech předvídaných zákonem o zaměstnanosti v § 63 odst. 2, pak není možné se ztotožnit s názorem, že je to dáno na vůli správního orgánu. „Vzniká však otázka, zda Ministerstvo práce a sociálních věcí musí v návaznosti na uložení pokuty toto povolení agentuře práce odejmout (zákon o zaměstnanosti i uvádí, že ministerstvo rozhodnutím povolení odejme, nikoli může odejmout). Na straně druhé, jestliže by bylo možné předpokládat, že uložení pokuty k nápravě postačí, zejména v případech, kdy i její výše je relativně nízká, je podle názoru autora věci správního orgánu, aby posoudil, zda takový postih je dostatečný.“<sup>336</sup> Správní uvážení je pak příznačné v současné době pouze u odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu porušení příslušných ustanovení zákoníku práce. „Zdůrazňuje, že žalobkyně nezabezpečila své povinnosti, které vyplynuly z Dohody mezi ní a uživatelem ohledně mzdových podmínek dočasně přidělených zaměstnanců, její pochybení, spočívající v nevyplacení domluvené základní mzdy a veškerých, v bodě 24 konkrétně uvedených příplatcích, a to po dobu několika měsíců více zaměstnancům – cizím státním příslušníkům, považuje soud shodně se správními orgány, za vážné. Soud zdůrazňuje, že se nejedná a ani nemůže jednat o jakoukoliv libovůli správního orgánu, který má dle § 63 odst. 3 zákona o zaměstnanosti pravomoc odejmout povolení ke

---

<sup>335</sup> § 63 odst. 2 písm. c) – e) zákona o zaměstnanosti:

(2) Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme,

c) právnická osoba nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením ke zprostředkování zaměstnání nebo s dobrými mravy, nebo jinak poruší povinnosti vyplývající z tohoto zákona,

d) právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění podle § 58a,

e) právnická osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou v § 59,

<sup>336</sup> ŠUBRT, B., BARON, L., BUKOVJAN, P., GROSSMAN, I., HAVLÍK, A., CHLÁDKOVÁ, A., JAKUBKA, J., KALVODA, A., RANDLOVÁ, N. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. 1. vydání. Olomouc: Anag, spol. s r.o., 2009, s. 229.

zprostředkování zaměstnání, ale jedná se o v zákoně přímo vyjmenovaná pochybení, a to porušení povinností, uložených § 307b, 308 či 309, odst. 2, 3, 5 a 6 zákoníku práce. Pokud pak jsou taková porušení, jak správní orgán zjistil, vážná, jsou jednoznačným důvodem pro možné uplatnění odejmutí cit. povolení.<sup>337</sup>

Teoreticky je možné za důvod pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání (související s porušením povinností agentury práce) považovat i povinnost zachovávat podmínky pro vydání povolení ke zprostředkování, když důvodem pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je změna podmínek, které byly posuzovány při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání a vedly původně k vydání kladného rozhodnutí, přičemž má zákon o zaměstnanosti na mysli všechny podmínky podle § 60 zákona o zaměstnanosti. Všechny podmínky musí být zachovány po celou dobu platnosti tohoto povolení. Jestliže některá z nich zachována není, dojde k odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. *„Případné odejmutí je samozřejmě vázané na zjištění této skutečnosti a to nemusí být pokaždé v časově krátkém okamžiku, protože se o ní správní orgán dozví s delším časovým odstupem, neboť ne pokaždé je agentura práce tuto skutečnost ochotna nahlásit. Důvodem pro odejmutí může být např. ztráta bezúhonnosti fyzické osoby, pozbytí způsobilosti k právním úkonům fyzické osoby, ztráta bezúhonnosti právnické osoby, či odstoupení/odvolání odpovědného zástupce bez adekvátní náhrady.“*<sup>338</sup>

Jak vyplývá z níže uvedeného tabulky, bylo v roce 2018 provedeno orgány inspekce práce celkem 648 kontrol, z čehož vyplynulo 503 porušení právních předpisů.

---

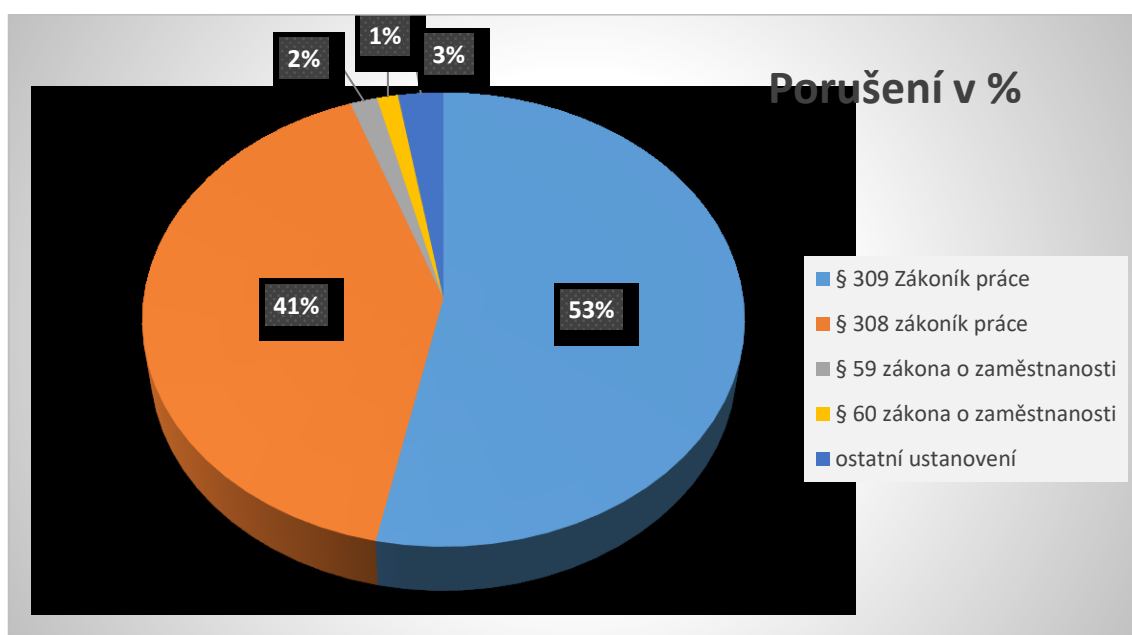
<sup>337</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 3. 2019, sp. zn. 31 Ad 3/2019.

<sup>338</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Povolení ke zprostředkování zaměstnání a jeho zánik*. Práce a mzda. 2013. č. 4, s. 39.

Tabulka č. 19 – počet kontrol provedených v roce 2018

Oblast	Počty kontrol	Počty kontrol s nedostatkem
Agentura práce	548	432
Uživatel	100	71
Celkem	648	503

Graf č. 13 – znázornění poměrného porušení dle jednotlivých ustanovení



„Z celkového počtu 648 kontrol, v rámci kterých byly kontrolovány povinnosti na úseku agenturního zaměstnávání, bylo 339 kontrol provedeno jako kontroly přímo zaměřené na tuto oblast a na celý rozsah povinností uložených agenturám a uživatelům v oblasti agenturního zaměstnávání.

Z provedených 648 kontrol 392 (60 %) kontrol zjistilo porušení kontrolovaných předpisů, 256 (40%) kontrol bylo uzavřeno bez zjištěného bez porušení předpisů. Celkový počet zjištěných porušení byl 565, což představuje 1,4 porušení na jednu kontrolu. Statistické údaje o poměru kontrol s pozitivním/negativním zjištěním víceméně kopírují výsledky kontrol z předchozích let. Průměrný počet porušení na jednu kontrolu se dlouhodobě

*pohybuje kolem cca 1,5. Při samostatném vyhodnocení kontrol uživatelů (viz níže) je podíl zjištěných porušení předpisů poněkud nižší.*<sup>339</sup>

### **3.4 Porušování ostatních povinností v oblasti zaměstnanosti**

Jestliže předchozí tři kapitoly byly věnovány porušováním povinností, které lze z pohledu společenské nebezpečnosti považovat za velice závažné, lze s jistou nadsázkou uvést, že níže uvedená porušení, která nachází svůj odraz ve skutkových podstatách přestupků, takové společenské nebezpečnosti nedosahují, jakkoliv svojí četností u některých porušení (např. u § 87 zákona o zaměstnanosti) dříve uvedená protiprávní jednání převyšují. Rozpětí možných pokut je poměrně velké, od 100 000 Kč do 1 000 000 Kč. Současně je možné konstatovat, že vyjma porušení povinností vyplývajících z § 87 zákona a případně § 136 zákona o zaměstnanosti se jedná o porušení, která nejsou častým předmětem zjištění orgánů inspekce práce.

#### **3.4.1 Porušení v oblasti zaměstnávání osob se zdravotním postižením**

Porušení v této oblasti můžeme identifikovat hned několik<sup>340</sup>, když poslední z nich je oznamovacího charakteru a bude o ní hovořeno v následující kapitole. Z pohledu prvního porušení povinnosti je nutné vycházet z hmotněprávní úpravy v § 80 zákona o zaměstnanosti<sup>341</sup>, která v tomto

---

<sup>339</sup> <http://www.suip.cz/rocní-zpravy/>

<sup>340</sup> § 140 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti:

(2) Právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se dále dopustí přestupku tím, že jako zaměstnavatel

a) v rozporu s § 80 nevede evidenci zaměstnáváných osob se zdravotním postižením nebo evidenci pracovních míst vyhrazených pro osoby se zdravotním postižením,

b) nesplní povinnost zaměstnat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu stanovenou v § 81,

<sup>341</sup> § 80 zákona o zaměstnanosti:

a) rozšiřovat podle svých podmínek a ve spolupráci s lékařem poskytovatele pracovnělékařských služeb možnost zaměstnávání osob se zdravotním postižením individuálním přizpůsobováním pracovních míst a pracovních podmínek a vyhrazováním pracovních míst pro osoby se zdravotním postižením,

b) spolupracovat s krajskou pobočkou Úřadu práce při zajišťování pracovní rehabilitace,

c) vést evidenci zaměstnáváných osob se zdravotním postižením; evidence obsahuje údaje o důvodu, na základě kterého byla uznána osobou se zdravotním postižením (§ 67 odst. 2),

d) vést evidenci pracovních míst vyhrazených pro osoby se zdravotním postižením.



ustanovení stanoví dvě evidenční povinnosti. Jednak se jedná o evidenci osob, které zaměstnavatel již aktuálně zaměstnává, a mají zdravotní postižení, přičemž z hlediska zdravotního postižení bude jejich rozlišení vycházet z § 67 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Jedná se tedy o rozlišení, zda se jedná o osoby invalidní ve třetím stupni, ve druhém nebo prvním stupni a osoby zdravotně znevýhodněné, přičemž tyto osoby musí být uznány orgánem sociálního zabezpečení, což představuje právě onen důvod, jak o něm hovoří § 80 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Aby tedy byla splněna povinnost zaměstnavatelem řádně, musí být ke každému zaměstnanci se zdravotním postižením doloženo rozhodnutí okresní zprávy sociálního zabezpečení. Vedení této evidence má význam pro plnění povinnosti zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu a ke kontrole splnění této povinnosti, jakkoliv povinnost povinného podílu vztahuje jen na zaměstnavatele, kteří zaměstnávají 25 zaměstnanců a více.

Aby bylo možné současně dosáhnout lepšího umístění osob se zdravotním postižením na trhu práce, pokud se ocitnou v evidenci uchazečů o zaměstnání, je zaměstnavatelům uloženo vedení evidence pracovních míst, na kterém chtějí zaměstnávat tyto osoby a které jsou pro tyto osoby fakticky vyhrazeny, přičemž žádné další požadavky na tuto evidenci kladeny zákonem nejsou. To odpovídá na druhé straně povinnosti Krajské pobočky Úřadu práce, která musí vést evidenci osob se zdravotním postižením, kterým poskytuje služby podle tohoto zákona, když údaje z evidence osob se zdravotním postižením jsou určeny výhradně pro účely začlenění a setrvání těchto osob na trhu práce a pro statistické účely [tuto evidenci vede také Ministerstvo práce a sociálních věcí podle § 6 odst. 1 písm. i) a Krajská pobočka Úřadu práce dle § 68 odst. 1 a § 8a odst. 1 písm. k) zákona o zaměstnanosti]. Paradoxně pak zákon o zaměstnanosti neuvádí žádnou skutkovou podstatu přestupku, pokud zaměstnavatelé neplní svoje povinnosti uvedené v § 80 písm. a) a b) zákona o zaměstnanosti. Evidence výše popsané, resp. jejich nevedení a zakotvení ve skutkové podstatě má zřejmě svoji speciální úpravu, když zákon o zaměstnanosti obecně v § 140 odst. 1 písm. d) zakotvuje obecnou skutkovou podstatu pro nesplnění oznamovacích či evidenčních povinností a stanoví zde maximální hranici pokuty 100 000 Kč. Při opačném výkladu bychom museli

shledat, že předmětné skutkové podstaty nejsou ve vzájemném souladu a zákon o zaměstnanosti tak obsahuje další nepřesnost.

Povinnost uvedená v § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti<sup>342</sup> pak stanoví pro zaměstnavatele povinnost zaměstnat osoby se zdravotním postižením v uvedeném poměru, když v opačném případě má zaměstnavatel možnost splnit tuto povinnost i jinými způsoby (než fyzickou osobou zaměstnanou v pracovním poměru), jak vyplývá z odstavce druhého předmětného ustanovení, podle kterého tedy může tuto povinnost splnit i odvodem do státního rozpočtu v příslušné částce, jejíž výpočet je stanoven v § 15 až 20 vyhlášky č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, nebo odebíráním výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů, se kterými úřad práce uzavřel dohodu o uznání zaměstnavatele podle § 78 zákona o zaměstnanosti nebo zadáváním zakázek těmto zaměstnavatelům nebo odebíráním výrobků nebo služeb od osob se zdravotním postižením, které jsou osobami samostatně výdělečně činnými a nezaměstnávají žádné zaměstnance, nebo zadáváním zakázek těmto osobám. Je přípustná i vzájemná kombinace všech tří způsobů, nicméně z hlediska společenského je nejvíce žádoucí právě zaměstnávání osob se zdravotním postižením. *„K poměrně zajímavému součinnostnímu „kolečku“ dochází v případě kontroly plnění povinností vyplývajících z ust. § 81 zákona o zaměstnanosti, tedy povinnosti zaměstnavatelů zaměstnávat více než 25 zaměstnanců v pracovním poměru zaměstnávat tzv. povinný podíl osob se zdravotním postižením. Veškeré informační povinnosti totiž tito zaměstnavatelé mají vůči úřadu práce, úřad práce následně, pokud pojme podezření, že povinnost splněna nebyla, je nucen žádat o provedení kontroly orgány inspekce práce. Po provedení kontroly a zjištění porušení příslušný oblastní inspektorát práce předává tuto informaci příslušné krajské pobočce Úřadu práce a nastává zajímavá situace, kdy orgán inspekce práce by měl vést přestupkové řízení z důvodu porušení povinnosti zaměstnávat povinný podíl zaměstnanců se zdravotním postižením a zároveň*

---

<sup>342</sup> § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

(1) Zaměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru jsou povinni zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu těchto osob na celkovém počtu zaměstnanců zaměstnavatele. Povinný podíl činí 4 %. U zaměstnavatelů, kteří jsou agenturou práce podle § 14 odst. 3 písm. b), se do celkového počtu zaměstnanců v pracovním poměru nezapočítají zaměstnanci, kteří jsou dočasně přiděleni k výkonu práce k uživateli.

*úřad práce vede daňové řízení ve věci stanovení odvodu do státního rozpočtu, aby došlo ke splnění popisované povinnosti.*<sup>343</sup> Jak z uvedeného vyplývá, je nastaven poměrně komplikovaný systém, který vede ve svém důsledku k uložení pokuty na nesplnění povinnosti povinného podílu na straně jedné, na druhé straně pak neodvedenou částku doměří úřad práce zaměstnavateli v řízení provedeném podle daňového řádu<sup>344</sup>, přičemž zaměstnavatel může kdykoliv v průběhu tohoto řízení částku na účet úřadu práce uhradit. Z mého úhlu pohledu by bylo žádoucí, aby byla tato činnost sjednocena pod jeden správní úřad, zde úřad práce, kterému by byla zákonem o zaměstnanosti dána jak kontrolní kompetence, tak kompetence k ukládání pokuty na nesplnění této povinnosti, resp. celkově by kompetence za nesplnění povinností v oblasti povinného podílu přešla na úřad práce.

Povinnost ohledně povinného podílu, resp. jeho odvod, pokud je tato možnost využívána, musí zaměstnavatel splnit odvést do 15. února kalendářního roku za předešlé období příslušnou částku.<sup>345</sup> Celkově je tak tedy povinnost nutno koncipovat tak, že zaměstnavatel má povinnost splnit povinný podíl, a pokud k tomu využívá cestu odvodu do státního rozpočtu, musí tak učinit do uvedeného data, čímž je myšleno, že částka bude již připsána na příslušný účet úřadu práce. Samozřejmě v případě pozdějšího odvodu může být tato informace předána orgánům inspekce práce, které následně v rámci správního uvážení zváží, jak velkou společenskou nebezpečnost představuje opožděné plnění např. o dva dny.

V oblasti povinného podílu je možné uložit pokutu za nesplnění povinností do maximální částky 1 000 000 Kč, což představuje poměrně vysokou horní hranici, která nepochybně pramení z toho, že se týká osob se zdravotním postižením, kterým je nutné poskytovat podporu v rámci státní

---

<sup>343</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Součinnost správních orgánů v oblasti zaměstnanosti s dalšími subjekty*. Práce a mzda. 2018, č. 9, s. 41 – 45.

<sup>344</sup> § 81 odst. 3 zákona o zaměstnanosti:

(3) Nesplní-li zaměstnavatel povinnost podle § 81 odst. 1, stanoví mu krajská pobočka Úřadu práce povinnost poukázat odvod do státního rozpočtu podle odstavce 1 rozhodnutím podle daňového řádu.

<sup>345</sup> § 81 odst. 2 zákona o zaměstnanosti:

(2) Odvod do státního rozpočtu podle odstavce 1 poukazuje zaměstnavatel do 15. února následujícího roku do státního rozpočtu prostřednictvím Úřadu práce.

politiky zaměstnanosti, k čemuž svým způsobem přispívá i takto nastavená výše pokuty tak plnění svůj odrazující a preventivní účel.

### 3.4.2 Porušení oznamovacích a evidenčních povinností

Oznamovací a evidenční povinnosti, kromě těch již zmíněných, představují další skupinu, která nachází odraz ve skutkové podstatě přestupku.<sup>346</sup> Oznamovací a evidenční povinnosti, které již byly předmětem výkladu, je nutné vnímat z hlediska jejich zvláštních skutkových podstat jako *lex specialis* k obecné skutkové podstatě, jakkoliv to zřejmě zákonodárce nezamýšlel. Zákon o zaměstnanosti je vnitřně nejednotný co do používané terminologie, a tak pod pojem oznamovací povinnost je nutné podřadit i informační povinnost či písemné ohlášení.

První z těchto povinností se dotýká povinností spjatých s povinným plněním, jak bylo popsáno v předešlé kapitole. Tato povinnost je zakotvena v § 83 zákona o zaměstnanosti<sup>347</sup>. Zaměstnavatel tedy musí oznámit plnění a způsob plnění do 15. února kalendářního roku, když informace se poskytují za rok předešlý. Je zde tedy stanoveno stejné datum, jako v případě splnění odvodu, což je logické, neboť úřad práce musí mít tyto informace k dispozici v co nejkratším časovém intervalu, aby mohl porovnat způsob plnění, výpočet povinného podílu a odvedenou částku a případně učinit další kroky předvídané zákonem o zaměstnanosti. Podmínka písemnosti značí, že forma musí být prokazatelná. K tomuto hlášení jsou připraveny standardizované formuláře na stránkách úřadu práce, nicméně písemná forma bude splněna i v případě, kdy bude zpráva podána i v jiném písemném formátu, případně prostřednictvím emailu. Je samozřejmě na zaměstnavateli, aby zvolil takovou formu, kterou bude moci následně splnění povinnosti prokázat. Poněkud problematickou by mohla být situace, kdyby povinnost nebyla splněna vůči místně nepříslušné

---

<sup>346</sup> § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti:

d) nesplní oznamovací povinnost podle tohoto zákona nebo nevede evidenci v tomto zákoně stanovenou,

<sup>347</sup> § 83 zákona o zaměstnanosti:

Plnění povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, včetně způsobů plnění, je zaměstnavatel povinen do 15. února následujícího roku písemně ohlásit krajské pobočce Úřadu práce, v jejímž územním obvodu je sídlo zaměstnavatele, který je právnickou osobou, nebo bydliště zaměstnavatele, který je fyzickou osobou.

krajské pobočce Úřadu práce, leč v takovém případě by došlo pouze k postoupení podání pobočce příslušné analogicky postupem dle § 12 správního řádu<sup>348</sup>, jakkoliv je zde situace nepřehlednější o to, že Úřad práce České republiky je jeden celek, jeden správní úřad a vnitřní členění proto není z pohledu § 12 správního řádu zřejmě důvodem pro jeho aplikaci, když ten hovoří o věcně či místně nepřislušném správním orgánu, kam podání bylo adresováno, což však v daném případě nenastane, neboť krajská pobočka Úřadu práce není samostatný správní úřad. Obecně pak platí, že 15. února by již písemné hlášení mělo být v dispozici krajské pobočky Úřadu práce.

Další oznamovací povinnost v sobě obsahuje § 87 zákona o zaměstnanosti<sup>349</sup>. Povinnost se nechá volně parafrázovat tak, že zaměstnavatel (případně právnická osoba, ke které byli cizinci – myšleno v tomto případě EU + EHP občani i třetízemci, na základě smlouvy se zahraničním zaměstnavatelem vysláni) je povinen písemně informovat (s údaji uvedeným v evidenci dle § 102 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, jak bude dále hovořeno) krajskou pobočku Úřadu práce o nástupu cizince k výkonu práce. V praxi je velice problematické zejména u velkých zaměstnavatelů vždy dostát této povinnosti, neboť v případě velké fluktuace zaměstnanců je administrativně velice náročné vždy reagovat na aktuální změnu struktury zaměstnancův den nástupu cizince k výkonu práce.

---

<sup>348</sup> § 12 správního řádu:

Dojde-li podání (§ 37) správnímu orgánu, který není věcně nebo místně příslušný, bezodkladně je usnesením postoupí příslušnému správnímu orgánu a současně o tom uvědomí toho, kdo podání učinil (dále jen "podatel").

<sup>349</sup> § 87 zákona o zaměstnanosti:

(1) Nastoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie, jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2), rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3, cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až s) a v § 98a, u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta, jsou zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinni o této skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce. Obdobná povinnost se vztahuje na případy, kdy za trvání zaměstnání nastane skutečnost, na jejímž základě již cizinec povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu, kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartu nepotřebuje, s tím, že tato informační povinnost musí být splněna nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy nastala skutečnost, na jejímž základě se povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta nevyžaduje.

Na druhé straně je možné tuto povinnost splnit i elektronicky<sup>350</sup>, což značně ulehčuje splnění povinnosti.

Druhé úskalí této povinnosti spočívá v tom, že pokud např. cizinec nastoupí v pozdních odpoledních hodinách, bude informace nahlášena např. z provozních důvodů zřejmě až následující den, když úřad práce bude s takovou informací nakládat stejně až v tento den, nikoliv v 18.30 hod. dne nástupu. Nicméně dle dikce ustanovení se jedná o porušení povinnosti a teoreticky je možné takové jednání sankcionovat, což může mít např. v případě agentury práce ex post fatální dopady.

Ve stejném časovém intervalu je pak zaměstnavatel povinen informovat úřad práce o tom, že cizinec již k zaměstnání nepotřebuje některé z oprávnění povolení k zaměstnání, což však bude problematické zejména s ohledem na skutečnost, že informaci, na základě které zaměstnavatel situaci vyhodnotí, musí obdržet právě od cizince (např. informaci o tom, že cizinec získal trvalý pobyt v České republice či se zde začal soustavně připravovat na budoucí povolení, a tudíž nepotřebuje povolení k zaměstnání). Stejně jako ve všech případech je nutné, aby vždy bylo prokázáno, kdy měl cizinec nastoupit k výkonu práce. *„Nedostatečně zjištěným skutkovým stavem trpí i závěr správních orgánů o nesplnění informační povinnosti ve smyslu § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Podle tohoto ust. nastoupí-li do zaměstnání cizinec uvedený v § 98 písm. a) až e) a j) až p), u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání, je zaměstnavatel povinen o této skutečnosti písemně informovat příslušný úřad práce nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce. V protokolu o kontrole je pouze zmíněna existence dohody o provedení práce datované 1.9.2012. Tato dohoda však není součástí spisu, ani není její znění známé z protokolu o kontrole - z vlastního zjištění inspektorů. Podle § 77 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce není-li v tomto zákoně dále stanoveno jinak, vztahuje se na práci konanou na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr úprava pro výkon práce v pracovním poměru. Podle § 34 odst. 1 písm. c) zákoníku práce pracovní smlouva musí obsahovat den nástupu do práce. Z těchto ust. vyplývá, že den sjednání dohody o provedení práce není*

---

<sup>350</sup> Elektronický formulář k ohlášení nástupu cizince dle § 87 zákona o zaměstnanosti: [https://portal.mpsv.cz/sz/zahr\\_zam/tiskopisy](https://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/tiskopisy)

*totéž jako den nástupu do práce a že nemusí být obě data shodná. Je nutno proto přisvědčit žalobkyni v tvrzení, že ze spisu není průkazné, který den byl dnem nástupu do práce u zjištěné osoby H.M.P.H., a tedy kdy a zda vůbec byla porušena informační povinnost stanovená v § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.*<sup>351</sup>

Další oznamovací povinnost je uvedena v § 87 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a souvisí s písemnou informací, která, jak bylo výše naznačeno, má předepsané náležitosti. Pokud dojde ke změně některé z informací zde uvedených, má zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinen nahlásit nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy změna nastala nebo kdy se o ní dověděl. Zde se může jednat např. o změnu nejvyššího dosaženého vzdělání cizince, změna doby, na kterou byla vydána zaměstnanecká karta, vzdělání požadované pro výkon povolání, dobu, na kterou jim bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, druh práce nebo místo výkonu práce atd. Bude tedy vždy na zaměstnavateli, aby sledoval všechny tyto informace a dokázal na ně předepsaným způsobem reagovat. U této povinnosti má zaměstnavatel pouze povinnost nahlásit a již není předepsána písemná forma, nicméně z pohledu právní jistoty zaměstnavatele je vhodné, aby i zde bylo nahlášení provedeno v písemné formě.

Další oznamovací povinnosti jsou stanoveny v § 88 zákona o zaměstnanosti.<sup>352</sup> Jedná se o informační povinnosti, které souvisí

---

<sup>351</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2014, sp. zn. 30 A 18/2014.

<sup>352</sup> § 88 zákona o zaměstnanosti:

(1) Zaměstnavatel je povinen písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, jestliže cizinec, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta,

a) nenastoupil do práce, nebo

b) ukončil zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, a v případě, že zaměstnání bylo ukončeno výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo dohodou z týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, i důvod ukončení zaměstnání.

(2) Informační povinnost podle odstavce 1 písm. a) musí zaměstnavatel splnit v případě cizince, kterému byla vydána zaměstnanecká karta nebo modrá karta, nejpozději do 45 kalendářních dnů ode dne, kdy byly splněny podmínky pro vydání zaměstnanecké karty nebo modré karty, a

s nenastoupením cizince do zaměstnání či s ukončením zaměstnání před uplynutím příslušných povolení a za určitých podmínek i včetně sdělení, co bylo důvodem skončení zaměstnání. Podstatné u těchto povinností je současně odlišné stanovení lhůt pro splnění oznamovací povinnosti, které je vázáno u povinnosti dle písm. a) odst. 1 § 88 zákona o zaměstnanosti na druh povolení. Jestliže se jedná o cizince, který měl vydánu zaměstnaneckou či modrou kartu, pak musí být informační povinnost v případě nenastoupení písemně sdělena úřadu práce (krajské pobočce) do 45 dní od splnění podmínek pro vydání zaměstnanecké karty, v případě povolení k zaměstnání do 1é dní ode dne, kdy měl cizinec nastoupit do zaměstnání (od kdy mohl). Toto datum je vždy uvedeno v příslušném povolení k zaměstnání ve výrokové části.<sup>353</sup> Zaměstnavatel má v tomto případě dostatečné povědomí o tom, kdy měl cizinec do zaměstnání nastoupit. Pokud se týká informační povinnosti dle písm. b), pak zde je stanovena doba 10 dní od okamžiku, kdy cizinec ukončil zaměstnání, což mohou být různé časové okamžiky závislé od způsobu skončení zaměstnání. *„Slovní spojení ‚pro tyto účely‘ obsažené v ust. § 89 zákona o zaměstnanosti tak skutečně vyjadřuje, že se citované vymezení pojmu zaměstnání vztahuje na všechny situace související s povolením zaměstnání pro cizince. Ust. § 89 zákona o zaměstnanosti, v němž je uvedený pojem definován, totiž vymezuje okruh cizinců, u nichž se vyžaduje povolení k zaměstnání. S realizací vydaného povolení k zaměstnání jsou však spojeny další povinnosti cizince a jeho zaměstnavatele. V důsledku toho se vymezení pojmu zaměstnání obsažené v ust. § 89 zákona o zaměstnanosti vztahuje i na další ustanovení jeho části čtvrté, která upravuje zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí. V ní je obsaženo i ust. § 88 odst. 1 písm. b), které obsahuje informační povinnost zaměstnavatele o skončení zaměstnání cizince před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání. Tato informační povinnost zaměstnavatele je v zákoně o zaměstnanosti jednoznačně a nezpochybnitelně formulována, a*

---

v případě cizince, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání podle § 92, nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy měl cizinec nastoupit na pracovní místo. Informační povinnost podle odstavce 1 písm. b) musí zaměstnavatel splnit nejpozději do 10 kalendářních dnů ode dne, kdy cizinec ukončil zaměstnání.

<sup>353</sup> § 92 zákona o zaměstnanosti:

- (3) Povolení k zaměstnání obsahuje  
e) dobu, na kterou se vydává,



to i ve vztahu k družstvům, pro něž cizinec vykonává práci jako člen družstva.“<sup>354</sup>

V rámci této skupiny přestupků je možné identifikovat jednu evidenční povinnost, která pro zaměstnavatele vyplývá z § 102 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.<sup>355</sup> Jak vyplývá ze samotného ustanovení, jedná se o poměrně obsáhlou evidenční povinnost, která obsahuje mnoho informací, které musí mít zaměstnavatel k dispozici zejména pro případné řádné prokázání legitimacy činnosti cizinců. *„Obsah informační karty je vhodné v komplikovaných případech vždy konzultovat s příslušnou pobočkou Úřadu práce. V praxi může být problematickým požadavek uvést ve formuláři přesnou adresu místa výkonu práce, jde-li o zaměstnance, který bude práci vykonávat na více místech (např. stavební dělník). V takovém případě je možné, aby místo výkonu práce bylo vymezeno stejně jako v pracovní smlouvě (tedy například pomocí města nebo kraje).“*<sup>356</sup> Samozřejmě vždy bude při samotné kontrole záviset, zda karta ke každému cizinci existuje a případně vyhodnotit, jak moc velké nedostatky vykazuje, protože např. chybějící údaj o pohlaví nebude jistě důvodem pro uložení pokuty, neboť vyplývá nepochybně i z jiných dokladů.

O povinnosti zaměstnavatele hovoří ještě § 86 zákona o zaměstnanosti – povinnosti ohlásit volné pracovní místo, na které zaměstnavatel zamýšlí

---

<sup>354</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2012, sp. zn. 6 Ads 156/2011.

<sup>355</sup> § 102 zákona o zaměstnanosti:

(2) Zaměstnavatel je povinen vést evidenci občanů Evropské unie, jejich rodinných příslušníků (§ 3 odst. 2) a rodinných příslušníků občana České republiky uvedených v § 3 odst. 3, a evidenci cizinců, které zaměstnává. Stejnou povinnost má právnická nebo fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly osoby uvedené v § 87 odst. 1 vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy. Zaměstnavatel uvedený ve větě první vede evidenci obsahující údaje uvedené v § 91 odst. 1 písm. a), b), c) a e) a dále pohlaví těchto fyzických osob, zařazení podle odvětvové (oborové) klasifikace ekonomických činností, nejvyšší dosažené vzdělání, vzdělání požadované pro výkon povolání, dobu, na kterou jim bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta a na kterou jim byl povolen pobyt, den nástupu a den skončení zaměstnání nebo vyslání zahraničním zaměstnavatelem. V případě, že právnická nebo fyzická osoba uvedená ve větě druhé uzavřela smlouvu se zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie, na jejímž základě byly fyzické osoby uvedené v § 87 odst. 1 vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy pro tuto právnickou nebo fyzickou osobu, má tato právnická nebo fyzická osoba povinnost vést evidenci obsahující údaje uvedené v § 91 odst. 1 písm. a), b), c) a e), dále pohlaví těchto fyzických osob, den nástupu a den skončení zaměstnání nebo vyslání zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie.

<sup>356</sup> TOMŠEJ, J. a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 22.

zaměstnat cizince, včetně charakteristiky tohoto pracovního místa. Nicméně jedná se pouze o situaci, která je spjata s úmyslem zaměstnat cizince, když neoznámí takového volného pracovního místa pak vede v důsledku k tomu, že takové místo nemůže být nabízeno jako místo obsaditelné cizincem. Je de facto ve vlastním zájmu zaměstnavatele, aby takový záměr oznámil, v opačném případě je limitován, pokud využívá služeb úřadu práce, nabídkou z řad uchazečů o zaměstnání či občanů Evropské unie.

Nesplnění oznamovacích a evidenčních povinností může být sankcionováno pokutou do maximální hranice 100 000 Kč, když společenská nebezpečnost porušení těchto povinností je v porovnání s ostatními přestupky obsaženými v zákoně o zaměstnanosti malá.

### **3.4.3 Porušení povinností v návaznosti na zákon č. 118/2000 Sb., ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele**

Jedná se o jedinou skutkovou podstatu v zákoně o zaměstnanosti, která odkazuje na porušení povinností v jiném právním předpise, konkrétně v zákoně o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele, konkrétně o povinnost ukotvenou v § 7 tohoto zákona<sup>357</sup>. Zákon o zaměstnanosti ve svém § 126 odst. 2 považuje za pracovněprávní předpis i zákon o ochraně zaměstnanců, tudíž proto upravuje správní trestání pro oblast zákona v ochraně zaměstnanců. Tato úprava je z dlouhodobého horizontu neudržitelná, neboť neodpovídá snaze Ministerstva vnitra, jako gestora správního trestání, včlenit skutkové podstaty přestupků do příslušných hmotně-právních předpisů. Skutková podstata je uvedena v § 140 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, když maximální horní hranice pokuty je stanovena na 500 000 Kč.

---

<sup>357</sup> § 7 zákona č. 118/2000 Sb.:

(1) Krajská pobočka Úřadu práce místně příslušná podle ust. § 4 odst. 2 neprodleně od uplatnění mzdových nároků alespoň jedním ze zaměstnanců písemně vyzve zaměstnavatele, aby nejpozději do 7 dnů od doručení výzvy předložil písemný seznam dlužných mzdových nároků všech svých zaměstnanců za rozhodné období. Zaměstnavatel je povinen této výzvě v uvedené lhůtě vyhovět a současně prokázat krajské pobočce Úřadu práce, zda provedl v rozhodném období u zaměstnance srážky a odvody podle zvláštních právních předpisů.

(2) V případě, že práva a povinnosti zaměstnavatele ohledně zaměstnanců vykonává předběžný správce nebo insolvenční správce (dále jen „správce“), přecházejí na něho povinnosti zaměstnavatele uvedené v odstavci 1.

Jak vyplývá z § 7 zákona o ochraně zaměstnanců, musí zaměstnavatel či správce splnit určité povinnosti v určité kvalitě, když samozřejmě iniciovat zákonem stanovený postup musí úřad práce. Jakkoliv představuje termín neprodleně neurčitý právní pojem, lze objektivně od úřadu práce očekávat, že tento úkon učiní v relativně krátké časové době, můžeme říci několika dnů. Přitom můžeme vyjít i z termínu používaného např. v § 71 odst. 1 správního řádu, které stanoví, že „správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu“, když zde bude postupováno dle zásady rychlosti vyjádřené v § 6 odst. 1 správního řádu. *„Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, tzn. prakticky v řádu dnů [...]“*<sup>358</sup> Tento úkon bude zaměstnavateli či správci adresován prostřednictvím datové schránky ve smyslu zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, případně prostřednictvím provozovatele poštovní licence, což již v sobě skrývá potenciální prodlevu deseti dnů, po kterou může tato výzva zůstat v datové schránce neotevřená, resp. nevyzvednutá po uložení u provozovatele poštovní licence. Po těchto deseti dnech se výzva považuje za doručenu, ať již dle § 17 odst. 4 výše uvedeného zákona či dle § 24 odst. 1 správního řádu. Musí tak být počítáno s určitou časovou prodlevou, ke které může z objektivních příčin dojít, přičemž primárně se bude doručovat zaměstnavateli, pokud není ustanoven správce.

Uvedená povinnost, tedy předložení písemného seznamu dlužných mzdových nároků všech svých zaměstnanců za rozhodné období, musí být splněna do 7 dnů po doručení výzvy, když se bude jednat o dny kalendářní. Není zde pak zřejmé, zda stačí ke splnění této povinnosti pouhé zaslání v poslední den lhůty prostřednictvím datové schránky či provozovatele poštovní licence, či zda musí v této lhůtě samotná informace již doručena na úřad práce, protože se jedná o lhůtu stanovenou zvláštním zákonem (v tomto případě zákonem o ochraně zaměstnanců) pro splnění určité povinnosti a je současně lhůtou, která není stanovena pro učinění procesního úkonu v rámci zahájeného správního řízení. *„Autoři jsou toho názoru, že v tomto případě se jedná o lhůtu hmotněprávní, a proto pak nebude pro zaměstnavatele či správce dostačující*

---

<sup>358</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 630.

*stanovenou písemnost podat v poslední den lhůty k poštovní přepravě, ale bude nutno, aby v poslední den lhůty byla na úřad práce doručena.“* <sup>359</sup>

Jestliže je nutné ze strany zaměstnavatele splnit uvedenou povinnost ve stanovené lhůtě, je také nutné věnovat pozornost obsahu jejich seznamu, když vykázaní může samozřejmě být neúplné či může trpět např. tím, že nebudou vykázaný všechny odvody. Zákon nerozlišuje mezi řádným či částečným splněním, čili pokud by správní orgán přikročil k zahájení správního řízení pro neplnění povinnosti stanovené zákonem o ochraně zaměstnanců, musel by zřejmě zohlednit případnou četnost a rozsah nevykázaných mzdových nároků. Pokud by v takovém seznamu chyběl jeden údaj, jednalo by se z hlediska závažnosti tohoto porušení jistě o odlišnou situaci, než kdyby v takovém seznamu absentovalo 80 % požadovaných údajů. Obdobně by bylo nutné rozlišit, zda došlo ze strany zaměstnavatele či správce k vykázaní se zpožděním jednoho dne či dvou měsíců, přičemž primárně je nutné sledovat účel zákona o ochraně zaměstnanců, kterým je rychlá finanční pomoc žadateli o uspokojení mzdových nároků ze strany úřadu práce v případě, kdy se zaměstnavatel ocitl v platební neschopnosti a hrozí mu úpadek, čímž se má zabránit sociálnímu a finančnímu postižení zaměstnance. Ve vztahu k těmto skutečnostem a k případnému ukládání sankce v podobě pokuty je pak třeba vnímat i posouzení společenské nebezpečnosti, resp. závažnosti a důsledků jednání zaměstnavatele. Jestliže by zaměstnavatel či správce neoznámil všechny odvody, pak by zřejmě nemohlo k uložení pokuty dojít, protože takové jednání nelze subsumovat pod skutkovou podstatu stanovenou v citovaném ustanovení zákona o zaměstnanosti<sup>360</sup>, když postiženo může být jen jednání spočívající v neoznámení ve stanovené lhůtě. *„Skutečnost, že zaměstnavatel nesplnil svou povinnost vykázat dlužné mzdové nároky řádně a včas představuje skutkovou podstatu přestupku, která je ukotvena v § 139 odst. 2 písm. c) zák. o zaměstnanosti pro fyzické osoby, resp. § 140 odst. 2 písm. c) zák. o zaměstnanosti pro fyzické podnikající a právnické osoby, za jejíž*

---

<sup>359</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Povinnosti zaměstnavatele dle § 7 zákona č. 118/2000 Sb. Práce a mzda.* 2013, č. 1, s. 27 – 30.

<sup>360</sup> § 140 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti:

c) ve stanovené lhůtě písemně nevykáže dlužné mzdové nároky zaměstnanců pro účely zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně dalších zákonů,

*naplnění může být zaměstnavateli uložena pokuta až do výše 500 000 Kč. Z díkce ustanovení § 139 odst. 2 písm. c) a § 140 odst. 2 písm. c) zák. o zaměstnanosti však vyplývá, že možnost uložit pokutu se vztahuje toliko k nevykázání dlužných mzdových nároků, ale nikoliv již k nesplnění povinnosti spočívající v prokázání, zda byly provedeny v rozhodném období u zaměstnance srážky a odvody podle zvláštních právních předpisů.<sup>361</sup>*

Obdobou roli jako zaměstnavatel sehraává správce, na kterého pro účely zákona o ochraně zaměstnanců přechází stejné povinnosti. V souvislosti s rolí správce je možné si také položit otázku, zda v případě kontroly splnění této povinnosti zaměstnavatele ze strany orgánů inspekce práce, do jehož oprávnění (zaměstnavatele) následně vstoupil tento správce, by měly být úkony v kontrole a případném následném správním řízení adresovány jemu nebo původnímu zaměstnavateli. Odpověď nabízí § 229 odst. 3 písm. b) zákona č. 182/2006 Sb., insolvenční zákon, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož, nestanoví-li insolvenční zákon jinak, je ve vztahu k majetkové podstatě osobou s dispozičními oprávněními správce v době od prohlášení konkurzu. Nakládáním s majetkovou podstatou se v souladu s § 228 písm. f) insolvenčního zákona rozumí *výkon práv a povinností zaměstnavatele ohledně zaměstnanců dlužníka. Jestliže z výše uvedeného vyplývá, že insolvenční správce po prohlášení konkurzu vstupuje v těchto věcech do všech práv a povinností dlužníka, orgán inspekce práce by měl tedy primárně po prohlášení konkurzu komunikovat s insolvečním správcem, který nicméně jedná vždy na účet dlužníka.* Jinými slovy, ačkoli při kontrole a správním řízení bude s orgány inspekce práce jednat správce, kontrolovanou osobou a účastníkem řízení bude vždy zaměstnavatel, Nicméně na druhé straně nelze vyloučit situace, kdy bude pokuta za nesplnění povinnosti uložena správci, protože nesplnění povinnosti vykázat dlužné mzdové nároky se váže přímo k jeho osobě. Na druhé straně je pravděpodobné, že případná uložená pokuta za správní delikt nebude v konkurzním řízení uspokojována, neboť náleží dle § 170 insolvečního zákona mezi pohledávky vyloučené z uspokojení. Podle tohoto ustanovení se v insolvenčním řízení neuspokojují žádným ze způsobů řešení úpadku

<sup>361</sup> KADLEC, M., SEIDL, P. *Zákon o ochraně zaměstnanců zaměstnavatele: Komentář.* § 7, 2017, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 15. 5. 2019].<sup>361</sup>

mimosmluvní sankce postihující majetek dlužníka. I za této situace platí, že je-li insolvenční správce v průběhu insolvenčního řízení v pozici osoby s dispozičním oprávněním, je zcela nezbytné, aby i tomuto správci byla doručována rozhodnutí, která se jakýmkoliv způsobem vztahují k majetkové podstatě dlužníka, kterou spravuje. Z tohoto je tedy samozřejmé, že komunikace v rámci správního řízení bude probíhat, jak již bylo zmíněno, také s tímto správcem, stejně tak jako mu bude doručováno oznámení o zahájení přestupkového řízení.

#### **3.4.4 Porušení povinností obsažených v § 132 a § 136 zákona o zaměstnanosti**

Specifikum prvního přestupku spočívá zejména v tom, že se netýká o vlastní porušení povinností spadající do věcné části zákona o zaměstnanosti, ale jedná se o přestupek, který může být spáchán až v případě provádění kontroly orgány inspekce práce, resp. může nastat v případě provádění kontroly. Fakticky tedy je až důsledkem nesplnění povinností při zahájení kontrole, která je prováděna podle obecného předpisu, tedy kontrolního řádu, případně je kontrola zahajována paralelně i návaznosti na kontrolní oprávnění vyplývající ze zákona o zaměstnanosti.

Z pohledu uvedených porušení je nutné v první řadě uvést, že porušení § 132 zákona o zaměstnanosti<sup>362</sup> se může týkat jen fyzické osoby (zřejmě i podnikající), neboť pouze u ní může být zjišťována totožnost, povinnost tedy nemůže být vynucována od osob odlišných.

Pokud má dojít ke kontrole totožnosti v režimu zákona o zaměstnanosti, neboť obdobnou kompetenci upravuje i kontrolní řád v § 8 odst. 1 písm. a)<sup>363</sup>, pak musí být kumulativně splněny dvě podmínky v § 132 zákona o zaměstnanosti obsažené. První podmínkou je přítomnost fyzické osoby v místě

---

<sup>362</sup> § 132 zákona o zaměstnanosti:

Fyzická osoba, která se zdržuje na pracovišti kontrolované osoby a koná práci, je povinna orgánu kontroly prokázat svou totožnost občanským průkazem nebo cestovním dokladem.

<sup>363</sup> § 8 písm. a) kontrolního řádu: Další práva kontrolujícího

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn

a) požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly,

kontroly (na pracovišti) a současně musí pro kontrolovanou osobu vykonávat práci. Je zřejmé, že první podmínky je splněna vždy. U druhé podmínky mohou reálně vyvstat jisté pochybnosti, neboť je ze strany fyzické osoby a případně i podezřelého (zaměstnavatele) případně v přestupkovém řízení ex post uváděno, že fyzické osoby byly na jeho pozemku náhodou, o jejich přítomnosti nevěděl a práci vykonávaly také bez jeho vědomí. Případně tvrdí, že kontrolované osoby vůbec nezná, nebo že se jednalo o práci na zkoušku, či pouze pracovištěm procházely. To vše pak ve svém důsledku vede k nemožnosti reálně fyzickou osobu legitimovat, neboť bez splnění této podmínky není naplněn předpoklad právní normy. Je zřejmé, že taková argumentace je zjevně účelová a je vyvrácena v průběhu samotné kontroly potažmo v přestupkovém řízení, kdy ostatně musí být vycházeno z § 3 správního řádu a musí být postupováno tak, aby byl skutkový stav zjištěn v takovém rozsahu, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, když i zde platí samozřejmě principy známé odvětví práva trestního – např. zásada presumpce.

Prokázat se může fyzická osoba, kromě cizinců, občanským průkazem, který je ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů, veřejná listina, kterou občan prokazuje své jméno, popřípadě jména, příjmení, rodné číslo, podobu a státní občanství České republiky (dále jen „státní občanství“), jakož i další údaje v ní zapsané podle tohoto zákona (míněno zákona o občanských průkazech). U cizinců se totožnost prokazuje cestovním dokladem.

Podpůrně lze vyjít při prokazování totožnosti z § 36 odst. 5 správního řádu, podle kterého se průkazem totožnosti pro účely správního řádu rozumí doklad, který je veřejnou listinou, v němž je uvedeno jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě bydliště mimo území České republiky a z něhož je patrná i podoba, popřípadě jiný údaj umožňující správnímu orgánu identifikovat osobu, která doklad předkládá, jako jeho oprávněného držitele. V kontextu výše uvedeného tedy nemůžeme za průkaz totožnosti považovat i jinou veřejnou listinu, která neobsahuje fotografii držitele. Uvedené nemůže být podle mého názoru dogmatickým závěrem, protože např. pokud občan České republiky předložil např. cestovní doklad a řidičský průkaz,

tedy kombinaci dvou dokladů, jež mají povahu veřejné listiny, jistě by bylo reálné považovat jeho povinnost za splněnou.

V případě, že nedojde ke splnění povinnosti ze strany fyzické osoby, je možné jí uložit pokutu za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. g) zákona o zaměstnanosti, který tuto povinnost ukotvuje od 1. 1. 2015. Za takové jednání může být fyzické osobě po provedeném přestupkovém řízení uložena pokuta dle § 139 odst. 3 písm. f) zákona o zaměstnanosti do max. částky 200 000 Kč. V těchto případech je současně nutné přihlídnout k tomu, proč se fyzická osoba neprokázala požadovaným dokladem. Bude jistě odlišná situace, jestliže fyzická osoba povinnost nesplní v důsledku toho, že fakticky doklad nemá u sebe, když důvody mohou být různorodé. Na druhé straně, pokud bude trvat fyzická osoba v konkrétním okamžiku kontroly na tom, že např. příslušný požadovaný doklad nepředloží, protože pro ni autorita v osobě inspektora není dostačující k tomu, aby se této povinnosti podrobila, pak jistě její obrana nebude mít úspěch. Uvedené skutečnosti mohou hrát ex post významnou roli při stanovení výše pokuty v rámci správního uvážení, jakkoliv sama tato skutečnost by nebyla podřaditelná mezi přitěžující okolnosti podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.<sup>364</sup>

Za přestupek je možné uložit ale i jinou sankci, zejména s přihlédnutím § 35 naposledy uvedeného zákona, a to např. v podobě napomenutí, případně je možno od uložení jakékoliv sankce odstoupit, když dostatečným postihem, ze kterého si vezme obviněný ponaučení a přispěje k jeho nápravě, bude pouhé projednání přestupku.<sup>365</sup> K tomu dále srovnej STEINICHOVÁ, L. a kol. Zákon o zaměstnanosti. Komentář. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010., k

---

<sup>364</sup> § 40 zákona o odpovědnosti za přestupky:

Jako k přitěžující okolnosti se přihlédne zejména k tomu, že pachatel

- a) spáchal přestupek tak, že využil něčí bezbrannosti, podřízenosti nebo závislosti na jiné osobě,
- b) spáchal více přestupků,
- c) spáchal přestupek opakovaně,
- d) zneužil ke spáchání přestupku svého zaměstnání, postavení nebo funkce,
- e) spáchal přestupek jako člen organizované skupiny, nebo
- f) spáchal přestupek na dítěti, osobě těhotné, nemocné, zdravotně postižené, vysokého věku nebo nemohoucí.

<sup>365</sup> § 43 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přestupky:

(2) Od uložení správního trestu lze též upustit, jestliže vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě.



§ 132, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR, a. s., [cit. 15. 5. 2019].<sup>366</sup>

Jak již bylo naznačeno výše, obdobnou kompetenci ukotvuje pro inspektora kontrolní řád v § 8 písm. a). Podle něj je kontrolující oprávněn požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly, Z tohoto ustanovení je zřejmé, že oprávnění inspektora směřuje vůči fyzickým osobám zastupujícím kontrolovanou osobu či osobám pro ni činných. Jedná se např. o členy statutárního orgánu kontrolované osoby, zaměstnance, když podmínkou zde je ovšem také jejich přítomnost při samotné kontrole. Podle kontrolního řádu je možné za nesplnění této povinnosti uložit maximální pokutu u právnických osob i fyzických osob v částce 200 000 Kč či 500 000 Kč, a to v závislosti na tom, zda jde o porušení povinnosti vytvořit podmínky pro kontrolu (zde spočívající v nepředložení průkazu prokazující totožnost) ze strany kontrolované nebo osoby povinné.

Faktickým důvodem, pro který je povinnost prokázat se fyzické osobě stanovena, je primárně zajištění řízení a eliminace právních rizik při výkonu kontroly a následně vedeném přestupkovém řízení. To vše souvisí současně se zjištěním skutečného stavu věci, neboť i kontrolní proces je ovlivňován touto základní zásadou obsaženou v § 3 správního řádu v návaznosti na odkaz v § 28 kontrolního řádu<sup>367</sup> [a dále např. viz § 9 písm. a) kontrolního řádu]. Kontrola totožnosti se bude realizovat v případech kontroly na pracovišti, aby bylo prokázáno, která konkrétní osoba vykonávala pro kontrolovanou osobu práci, což se následně promítá do případného výroku rozhodnutí o pokutě, kde musí být specifikováno určitě, jakým způsobem se kontrolovaná dopustila protiprávního jednání, kde tedy musí být uvedeno, u kterých fyzických osob se dopustila porušení právních předpisů. Současně je identifikace nutná pro případné využití v rámci přestupkového řízení (či před ním v rámci podání

---

<sup>366</sup> „Související možností pro orgány inspekce práce při realizaci kontroly je možnost v případě nepředložení dokladů prokazujících totožnost přivolat k zajištění spolupráce Policii ČR či jinou ozbrojenou složku, ale to bude přicházet zřejmě v úvahu v krajních případech. Navíc nelze odhlédnout od toho, že v oblasti zaměstnanosti, resp. v oblasti kontroly umožnění výkonu nelegální práce je část kontrol realizována ve spolupráci s ozbrojenými složkami pro zajištění větší efektivity kontroly a bezpečného průběhu.“

<sup>367</sup> § 28 kontrolního řádu:

Nestanoví-li zákon jinak, postupuje se při kontrole podle správního řádu.

vysvětlení dle § 137 správního řádu<sup>368</sup>) a dokazování za využití svědecké výpovědi, protože bez řádné identifikace by tato osoba nemohla být ke svědecké výpovědi předvolána (zejména při absenci jiných dokladů, ze kterých by bylo možno určit relevantní údaje).

Je zřejmé, že pokuta obsažená za nesplnění povinnosti prokázat se příslušným dokladem v maximální horní hranici 200 000 Kč nemá racionální základ, protože jednak se jedná o pokutu výrazně nepřiměřenou a dále představující zásadní zásah do majetkové sféry fyzické osoby. Lze si proto představit, že maximální horní hranice za takový přestupek by měla být zakotvena v maximální částce 10 000 Kč, jakkoliv samozřejmě dopady takové nespolupráce mohou být odlišné v případě zaměstnávání občana České republiky a cizince.

Zákon o zaměstnanosti také pamatuje na situace, kdy má zaměstnavatel povinnost mít na pracovišti doklady prokazující výkon závislé činnosti fyzické osoby, resp. kopie těchto dokladů, jak uvádí § 136 tohoto zákona<sup>369</sup>. Úvodem k této povinnosti je nutné deklarovat, že tato povinnost je nepřenositelná na zaměstnance jakýmkoliv ujednáním v pracovní smlouvě či některé z dohod, protože daná povinnost stíhá primárně zaměstnavatele a je nepřípustné povinnost stanovenou veřejnoprávním předpisem přenášet tuto soukromoprávním ujednáním na třetí osobu. Účelem této povinnosti je jednoznačně prokázání založení základního pracovněprávního vztahu v okamžiku kontroly a nemožnost tyto doklady následně předkládat s poukazem na jejich prvotní nemožnost předložení z důvodu zapomnění o jejich existenci či nevědomosti o jejich místě uložení, protože v mnoha případech se samozřejmě

---

<sup>368</sup> § 137 správního řádu:

(1) K prověření oznámení, ostatních podnětů a vlastních zjištění, která by mohla být důvodem k zahájení řízení z moci úřední, opatřuje správní orgán nezbytná vysvětlení. Správní orgán dále opatřuje vysvětlení potřebná k určení předpokládaného rozsahu podkladů pro rozhodnutí, stanoví-li tak zvláštní zákon. Vysvětlení může požadovat jen tehdy, nelze-li rozhodné skutečnosti zjistit jiným úředním postupem. Při opatřování vysvětlení se obdobně užijí ustanovení o předvolání (§ 59) a předvedení (§ 60). O odepření vysvětlení obdobně platí to, co pro odepření součinnosti při dokazování a zákaz výslechu.

<sup>369</sup> § 136 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

(1) Právnícká nebo fyzická osoba je jako zaměstnavatel povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu. Splnění povinnosti podle věty první se nevyžaduje, splnil-li zaměstnavatel povinnost oznámit okresní správě sociálního zabezpečení den nástupu zaměstnance do zaměstnání, které mu založilo účast na nemocenském pojištění podle zákona o nemocenském pojištění.

jedná o účelové tvrzení ve snaze vyhnout se postihu za nedodržení povinností souvisejících s výkonem nelegální práce. K dodatečnému doložení kopií dokladů prokazujících vznik základního pracovně právního vztahu se v rámci posuzování porušení této povinnosti a umožnění výkonu nelegální práce vyjádřil Nejvyšší správní soud: *„Nejvyšší správní soud dále poukazuje na skutečnost, že správní orgán prvního stupně stěžovatele v Záznamu o zahájení kontroly dodržování pracovněprávních předpisů ze dne 21. 1. 2012 mimo jiné vyzval, aby mu dne 8. 2. 2012 v 9:00 hod předložil doklady prokazující existenci pracovněprávního vztahu mj. i s paní K.. Této výzvě stěžovatel vyhověl ve vztahu k ostatním zaměstnancům. Stěžovatel tudíž měl k dispozici dostatečně dlouhou dobu - 17 kalendářních dnů k tomu, aby správnímu orgánu prvního stupně prokázal existenci pracovněprávního smluvního vztahu mezi ním a paní K.. Stěžovatel však této výzvě správního orgánu nevyhověl a den po uplynutí shora uvedené lhůty prostřednictvím svého pracovníka pana M. do Záznamu o poskytnutí informací provedeného v rámci kontroly dodržování pracovněprávních předpisů uvedl, že s paní K. nemá uzavřen žádný pracovněprávní vztah a byla u něho v den kontroly na pracovišti jen „na zkoušku“. Stěžovatel tedy ve stanovené lhůtě nebyl schopen doložit existenci pracovněprávního smluvního vztahu mezi ním a paní K.. Dohodu o provedení práce s paní K. stěžovatel správnímu orgánu prvního stupně předložil spolu se svým čestným prohlášením až dne 14. 2. 2012, tj. poté co obdržel protokol o výsledku kontroly dne 9. 2. 2012, v němž je uvedeno, že umožnil paní V. K. výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 1 zákona o zaměstnanosti.“<sup>370</sup>*

Paradoxně se při tomto porušení nabízí paralelně možnost postihnout důsledky takového jednání současně jiným přestupkem, a to s umožněním výkonu nelegální práce (pokud nebude žádný vztah existovat ani v písemné podobě, či absencí písemné formy pracovní smlouvy či některé z dohod, což je přestupek z oblasti zákona o inspekci práce<sup>371</sup>). *„Samozřejmě to vše při*

---

<sup>370</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, sp. zn. 4 Ads 36/2013.

<sup>371</sup> § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce:

(1) Právnická osoba se dopustí správního deliktu na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr tím, že  
b) neuzavře písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti, nebo

*rozumném posuzování jednotlivých případů, neboť si lze představit situaci, kdy sice při faktické kontrole na místě výše uvedené doklady předloženy nebudou, avšak následně v termínu stanoveném inspektorem doloženy (samozřejmě mohou být doloženy i bez výzvy inspektora a platí zde nepochybně, že čím dříve předloženy jsou, tím lépe) budou. V takovém případě se tedy bude jednat o porušení ust. § 136 zákona o zaměstnanosti, ale takové porušení ještě samo o sobě není dostatečné pro kvalifikovaný závěr o umožnění výkonu nelegální práce.*<sup>372</sup>

Jelikož se jedná o kopie dokladů, není přípustné tyto nahrazovat doklady jinými či potvrzeními různého charakteru, které deklarují vznik základního pracovněprávního vztahu se zaměstnancem či zaměstnanci. Samozřejmě pokud je kontrola prováděna na jednom místě a všechny doklady související s personální agendou jsou umístěny v místě jiném, je možné tyto doklady vyžádat a doložit zaměstnavatelem (resp. k tomu oprávněnou osobou) v rámci kontroly ten samý den či je doložit den následující. Stejně tak je zřejmé, že v případě např. uzavření smlouvy o dílo s podnikající fyzickou osobou se tato povinnost na zaměstnavatele nevztahuje.

Povinnost ohledně přítomnosti kopie dokladů prokazujících existenci základního pracovněprávního vztahu je od 1. 1. 2015 (do této dohody se vztahovala na všechny základní pracovněprávní vztahy bez omezení) modifikována pouze na dohodu o provedení práce do stanovené odměny 10 000 Kč a práci malého rozsahu, které zaměstnavateli nezakládají účast na nemocenském pojištění podle zákona o nemocenském pojištění, pokud zaměstnavatel řádně splní svoji oznamovací povinnost o nástupu zaměstnance do zaměstnání vůči okresní správě sociálního zabezpečení, když za účelem ověření uvedeného jsou orgány inspekce práce oprávněny ověřovat tyto informace v systému okresní správy sociálního zabezpečení v příslušném registru pojištěnců, kde získá informace např. o vzniku a zániku účasti na nemocenském pojištění nebo nástupu do zaměstnání a jeho skončení anebo u smluvního zaměstnance zahájení a skončení výkonu práce pro smluvního zaměstnavatele, druhu výdělečné činnosti zakládající účast na nemocenském

---

<sup>372</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Aktuální rozsudky v oblasti nelegální práce II*. Práce a mzda. 2014, č. 2, s. 38 – 41.

pojištění, obchodní firmu, název nebo jméno a příjmení zaměstnavatele včetně adresy jeho sídla nebo trvalého pobytu, popřípadě místa podnikání. *„Dalším novelizovaným ustanovením zákona o zaměstnanosti s podstatným vlivem na kontrolu možného výkonu, resp. umožňování výkonu nelegální práce, je ust. § 136 citovaného zákona. V odst. 1 tohoto ustanovení došlo ke značnému zjednodušení, když povinnost mít na pracovišti kopie dokladů prokazujících existenci základního pracovněprávního vztahu se nevztahuje na všechny zaměstnance, ale pouze na zaměstnance, u nichž existence pracovněprávního vztahu nezakládá účast na nemocenském pojištění. Fakticky zaměstnavatel tuto povinnost tedy bude mít u zaměstnanců s příjmem tzv. malého rozsahu, tj. s příjmem nižším než 2 500 Kč měsíčně, a v případě dohody o provedení práce u zaměstnance s příjmem nižším než 10 000 Kč měsíčně. Aby se na ostatní zaměstnance (u nichž je založena účast na nemocenském pojištění) tato povinnost nevztahovala, zároveň zaměstnavatel musí splnit povinnost oznámit den nástupu do zaměstnání těchto zaměstnanců příslušnému orgánu sociálního zabezpečení. Odst. 2 a 3 citovaného ustanovení obsahuje nová oprávnění orgánů inspekce práce nahlížet do evidencí jiných správních orgánů za účelem ověření potřebných údajů.“<sup>373</sup>*

Povinnost se vztahuje i na zahraničního zaměstnavatele usazeného v jiném členském státu Evropské unie, který v rámci nadnárodního poskytování služeb<sup>374</sup> vyslal svého zaměstnance k dočasnému výkonu práce do České republiky. U takového zaměstnavatele je navíc stanovena povinnost mít tyto doklady přeloženy do českého jazyka.

Sankce za nesplnění výše pospané povinnosti je stanovena v maximální možné horní hranici na 500 000 Kč, čili se jedná vzhledem k administrativní povaze porušení o poměrně vysokou pokutu. Na druhé straně může být nesplnění této povinnosti signálem pro porušení povinností např. v oblasti nelegálního zaměstnávání či přestupku v oblasti zákona o inspekci práce, konkrétně neuzavření základního pracovněprávního vztahu v písemné formě.

---

<sup>373</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Zákonné změny v oblasti zaměstnanosti a inspekce práce. Práce a mzda*. 2014, č. 12, s. 9 – 14.

<sup>374</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 96/71/ES, ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

### 3.4.5 Přestupky poskytovatele zdravotních služeb

Jedná se o poslední přestupkovou oblast v zákoně o zaměstnanosti, avšak k naplnění jeho skutkové podstaty v podstatě nedochází a úprava je do značné míry obsoletní. Ve své podstatě se jedná o porušení povinnosti vyplývající pro poskytovatele zdravotních služeb (myšleno z § 9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti), podle kterého musí tento provést vyšetření zdravotní stavu fyzické osoby na žádost úřadu práce, případně ho neprovede ve lhůtě 15 dní ode dne doručení žádosti. Již z tohoto vymezení je jednoznačné, že porušení spočívající v neprovedení vyšetření, kdy zůstane poskytovatel zdravotnických služeb nečinný, bude závažnější, než provedení tohoto vyšetření např. s několikadenním zpožděním. K tomuto rozdílu by mělo být přihlédnuto i při stanovení výše pokuty za přestupek, která je stanovena v maximální horní sazbě na 50 000 Kč, když čím delší by bylo případné zpoždění vyšetření zdravotního stavu, tím více by se stanovení pokuty mělo přibližovat horní hranici, protože smyslem povinnosti je pro účely zprostředkování zaměstnání to, aby byl zdravotní stav uchazeče o zaměstnání posouzen co nejdříve.

Pro naplnění obou skutkových podstat musí dojít ze strany úřadu práce ke splnění zásadní podmínky, kterou je odeslání žádosti. Pokud by k doručení této žádosti poskytovateli zdravotních služeb prokazatelně nedošlo, nemohlo by dojít ani k naplnění některé ze dvou skutkových podstat přestupku obsaženého v zákoně o zaměstnanosti. Zde se bude jednat zejména o doručení prostřednictvím datových schránek<sup>375</sup>, případně prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.

Vyšetření pak musí být provedeno ve stanovené lhůtě, tedy musí být v této době fakticky realizováno, jakkoliv samozřejmě bude také záviset na součinnosti uchazeče o zaměstnání, který je k dostavení se na prohlídku vyzván úřadem práce, jak vyplývá z § 21 odst. 2 písm. a) zákona o

---

<sup>375</sup> § 17 odst. 3 a 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů:

(3) Dokument, který byl dodán do datové schránky, je doručen okamžikem, kdy se do datové schránky přihlásí osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu.

(4) Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba podle odstavce 3 ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li jiný právní předpis náhradní doručení(6).

zaměstnanosti.<sup>376</sup> Pokud by se uchazeč o zaměstnání k vyšetření nedostavil, nemohlo by dojít k naplnění skutkové podstaty přestupku poskytovatele zdravotního služeb.

---

<sup>376</sup> § 21 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti:

(2) Fyzická osoba uvedená v odstavci 1 je za účelem posouzení svého zdravotního stavu a vydání lékařského posudku povinna se na žádost krajské pobočky Úřadu práce podrobit vyšetření

a) u smluvního poskytovatele zdravotních služeb určeného krajskou pobočkou Úřadu práce<sup>23)</sup>, pokud

1. žádá o zabezpečení pracovní rehabilitace nebo poskytnutí příspěvku na zřízení pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením (§ 75), nebo
2. uvádí zdravotní důvody, které jí brání v plnění povinností uchazeče o zaměstnání, nebo v nástupu na rekvalifikaci,
3. je lékařský posudek podmínkou pro zařazení uchazeče o zaměstnání do příslušného rekvalifikačního kurzu,

## 4 Orgány kontrolující dodržování povinností v oblasti zaměstnanosti

Zásadní roli hrají z hlediska kompetencí a faktických možností kontrolovat dodržování zákona o zaměstnanosti jednoznačně oblastní inspektoráty práce, které jsou prvoinstančními správními orgány inspekce práce, a Státní úřad inspekce práce jako nadřízený správní orgán. Ústředním správním orgánem je v dané oblasti Ministerstvo práce a sociálních věcí, které ale působí jako metodický a řídicí orgán vůči Státnímu úřadu inspekce práce, jak je ukotveno v organizačním řádu v č. 95 a 98 Ministerstva práce a sociálních věcí<sup>377</sup>. Současně je ministerstvo odvolacím orgánem v případech, kdy rozhoduje v prvním stupni Státní úřad inspekce práce, či rozhoduje v přezkumném řízení<sup>378</sup>, je-li uplatněn podnět k přezkoumání pravomocného rozhodnutí téhož orgánu.

Současně mají v oblasti kontroly dílčí kompetence Úřad práce České republiky, resp. jeho krajské pobočky a celní úřady v oblasti kontroly zaměstnávání cizinců. *„V tomto smyslu lze kontrolní činnost Úřadu práce ČR a specializovaných orgánů označit za speciální, ale spíše za výlučnou. Nicméně, mezi inspekcí práce a Úřadem práce ČR, příp. jinými kontrolními orgány existuje úzká spolupráce. Tak např. oblastní inspektoráty práce zajišťují přítomnost inspektorů ve stanovených úředních hodinách na jednotlivých úřadech práce, kde vedle poradenství rovněž přijímají stížnosti na zaměstnavatele, resp. podněty ke kontrolám. Je-li problém trvalejší, jako v případě nelegální práce, pak dochází k ustavení trvalejší spolupráce s Celní*

---

<sup>377</sup> Čl. 95 písm. c) a d) organizačního řádu Ministerstva práce a sociálních věcí:

Odbor odvolacích a správních činností v oblastech zaměstnanosti:

c) koncepčně a metodicky usměrňuje Státní úřad inspekce práce v záležitostech přestupkového řízení v režimu zákona o inspekci práce a zákona o zaměstnanosti,

d) plní funkci ministerstva jako odvolacího a nadřízeného správního orgánu ve vztahu k řízením podle zákona o zaměstnanosti, zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a zákona o inspekci práce,

čl. 97 písm. b) tamtéž.

Oddělení odvolání a správních činností v oblasti zaměstnanosti

b) metodicky usměrňuje Státní úřad inspekce práce v oblasti správního řízení a v oblasti kontrolní činnosti,

<sup>378</sup> § 95 odst. 1 správního řádu:

(1) Správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, zahájí z moci úřední přezkumné řízení, jestliže po předběžném posouzení věci dojde k závěru, že lze mít důvodně za to, že rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.



*správou, když kompetence tohoto orgánu vyplývají z § 126 ZoZ, či samozřejmě je možné uvést spolupráci s Cizineckou policií při kontrole umožnění výkonu nelegální práce jako správního deliktu s největším negativním společenským dopadem.*<sup>379</sup>

Orgány, které se dále podílí na kontrole jako orgány přizvané, zajišťující zejména bezpečnost a kontrolu dodržování povinností vyplývajících ze zákona o pobytu cizinců, jsou pak Policie české republiky, potažmo cizinecká police, zejména pak odbor azylové a migrační politiky.

#### **4.1 Orgány inspekce práce**

Historicky byl dohled v oblasti státního odborného dozoru nad bezpečností práce upraven zákonem č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, ve znění pozdějších předpisů, který byl však zaměřen jen na oblast bezpečnosti práce a upravoval jednotný systém. Podle § 1 tohoto zákona byl (v českých zemích) státní odborný dozor v oblasti bezpečnosti práce svěřen Českému úřadu bezpečnosti práce (ČÚBP) a inspektorátům bezpečnosti práce (IBP).

V roce 2005 byl přijat zákon o inspekci práce a oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, kromě státního odborného dozoru nad vyhrazenými technickými zařízeními prováděným Technickou inspekcí České republiky zřízenou Ministerstvem práce a sociálních věcí, je součástí zákona o inspekce práce a kontrolní kompetence byly svěřeny od 1. 7. 2005 orgánům inspekce práce. Současně s tímto přechodem dostaly do vínku orgány inspekce práce i kontrolu dodržování pracovněprávních předpisů v oblasti pracovních vztahů a podmínek, když tato kontrola byla dříve zabezpečována úřadem práce. „Vedle problematiky kontroly bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, včetně kontroly při provozování VTZ přešla s účinností InspPr k 1. 7. 2005 na nově vzniklé orgány inspekce práce (Státní úřad inspekce práce a jednotlivé oblastní inspektoráty

---

<sup>379</sup> STÁDNÍK, J. KIELER, P., ŠTEFKO, M. *Zákon o inspekci práce. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 9.

*práce) i kompetence kontroly dodržování pracovněprávních předpisů v oblasti pracovních vztahů a podmínek, kterou do té doby vykonávaly úřady práce.*<sup>380</sup>

Poslední výrazná změna co do rozsahu kompetencí orgánů inspekce práce (a zejména i s ohledem na obsah této práce) proběhla a k 1. 1. 2012, kdy na orgány inspekce práce přešla kontrola dodržování povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti, kam přešla od úřadu práce, resp. byla dříve vykonávána 77 úřady práce a po nabytí účinnosti zákona o Úřadu práce České republiky krajskými pobočkami (od 1. 4. 2011). Touto změnou došlo k završení přechodu kontrolních kompetencí v oblasti zákoníku práce a zaměstnanosti pod jeden správní orgán (resp. osm plus jeden) a úřad práce zůstal na druhé straně zcela vyčleněn pro úlohu spočívající zejména ve zprostředkování zaměstnání a vystupování jako partner zaměstnavatelů při aplikaci státní politiky zaměstnanosti, přičemž jeho kontrolní kompetence je marginální.

Z pohledu předmětu kontrolní činnosti je vymezení orgánů inspekce práce ukotveno následovně. V oblasti zaměstnanosti je dána kontrolní kompetence v § 125 a § 126 odst. 1 a 3 zákona o zaměstnanosti, když podle § 126 odst. 2 tohoto zákona jsou za pracovněprávní předpisy (jejichž dodržování kontrolují SUIP a inspektoráty) pro účely tohoto zákona považovány právní předpisy o zaměstnanosti a právní předpisy o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele. V oblasti kontroly povinností vyplývajících zejména ze zákoníku práce je zásadní § 3 zákona o inspekci práce, kde je výčet kontrolovaných oblastí, ovšem je nutné reflektovat skutečnost, že vznikl před nabytím účinnosti zákoníku práce z roku 2006 a tedy úprava nebyla komplexní.

Kontrolní činnost orgánů inspekce práce se však dále vyvíjí a je dále rozšiřována. Podle § 3 odst. 1 písm. h) zákona o inspekci práce kontrolují orgány inspekce práce povinnosti vyplývající z právního předpisu upravujícího péči o dítě v dětské skupině, tedy ze zákona č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Poslední rozšíření kompetence lze zaznamenat v souvislosti se zákonem č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před

---

<sup>380</sup> BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, s. 1283.

škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů, kde je v § 30 odst. 7 tohoto zákona uvedeno, že Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce vykonávají kontrolu dodržování povinností stanovených v § 10 písm. e), § 19 a § 20 odst. 1 písm. a) v oblasti pracovních vztahů a pracovních podmínek, když působnost pro projednání přestupků pak vyplývá z § 40 odst. 1 písm. f) předmětného zákona.

Orgány inspekce práce, jsou členěny na osm oblastních inspektorátů práce (dále jen „inspektorát práce“) a Státní úřad inspekce práce (dále též „SUIP“) se sídlem v Opavě. Šest inspektorátů práce má založenu svoji působnost pro dva kraje (Jihočeský kraj + Vysočina; Plzeňský kraj + Karlovarský kraj; Ústecký kraj + Liberecký kraj; Královohradecký kraj + Pardubický kraj; Jihomoravský kraj + Zlínský kraj a Moravskoslezský kraj + Olomoucký kraj), dva inspektoráty práce pro jeden – hlavní město Prahu a Středočeský kraj.

Proces kontroly je regulován zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb., když jak zákon o inspekci práce, tak zákon o zaměstnanosti obsahují některá speciální ustanovení, která mají dle obecné zásady *lex specialis derogat lex generali* aplikační přednost. Konkrétní kompetence ke kontrole a k vedení přestupkových řízení v oblasti zaměstnanosti vyplývá z § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti<sup>381</sup>, resp. z § 141 odst. 2 tohoto předpisu.<sup>382</sup>

---

<sup>381</sup> § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti:

1) Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce kontrolují dodržování pracovněprávních předpisů u

a) zaměstnavatelů,

b) právnických a fyzických osob, které vykonávají činnosti podle tohoto zákona, zejména při zprostředkování zaměstnání a rekvalifikaci,

c) fyzických osob, kterým jsou poskytovány služby podle tohoto zákona, (dále jen "kontrolovaná osoba").

<sup>382</sup> § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti:

(2) Přestupky podle tohoto zákona projednávají Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce.

Tabulka č. 20 – počet kontrol provedených orgány inspekce práce dle jednotlivých kontrolovaných oblastí

Rok	Bezpečnost práce	Pracovněprávní vztahy	Zaměstnanost	Nelegální práce	Celkem
2017	8 623	6 158	457	9 707	24 945
2018	9 092	5 063	501	8 339	22 995
<b>Celkem</b>	<b>17 715</b>	<b>11 221</b>	<b>958</b>	<b>18 046</b>	<b>47 940</b>

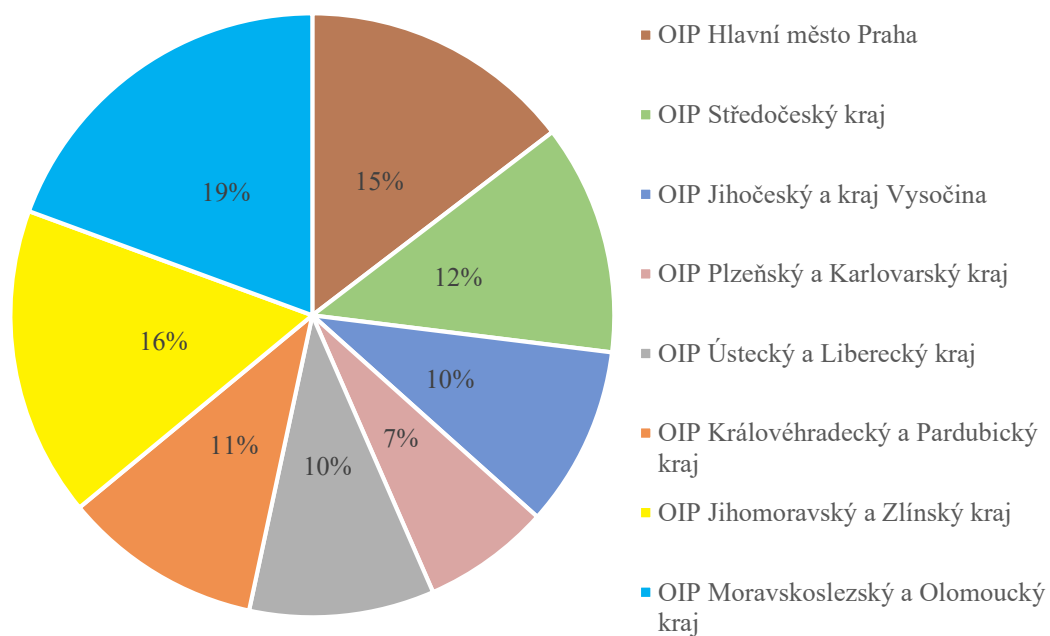
Ke kontrolní činnosti orgánů inspekce práce lze uvést, že kromě kontrol, které vychází z ročního plánu kontrol, který je každý rok schvalován ministerstvem<sup>383</sup>, jsou jejich zdrojem mimořádné kontrolní akce a samozřejmě tak podněty upozorňující na různá porušení právních předpisů v různých oblastech. V roce 2018 se na orgány inspekce práce obrátilo se svým podnětem celkem **6 670 podatelů podnětu, když tyto podněty směřovaly do všech oblastí kontrolovaných orgány inspekce práce.** V oblasti nelegální práce upozorňoval na možné porušení celkově 1777 podnětů, v oblasti dalších porušení povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti to bylo 276 podnětů. Dlouhodobě je problémem, že část podnětů je anonymních, přičemž není možné následně vyžadovat upřesnění podaných informací v podnětu, či není možné následně podatele podnětu vyrozumět o výsledku kontroly, protože není možné jakkoliv kontaktovat.

<sup>383</sup> § 4 odst. 1 písm. c) zákona o inspekci práce:

(1) Úřad

c) zpracovává roční program kontrolních akcí, který projedná s vyššími odborovými orgány a organizacemi zaměstnavatelů, a předkládá jej ministerstvu ke schválení,

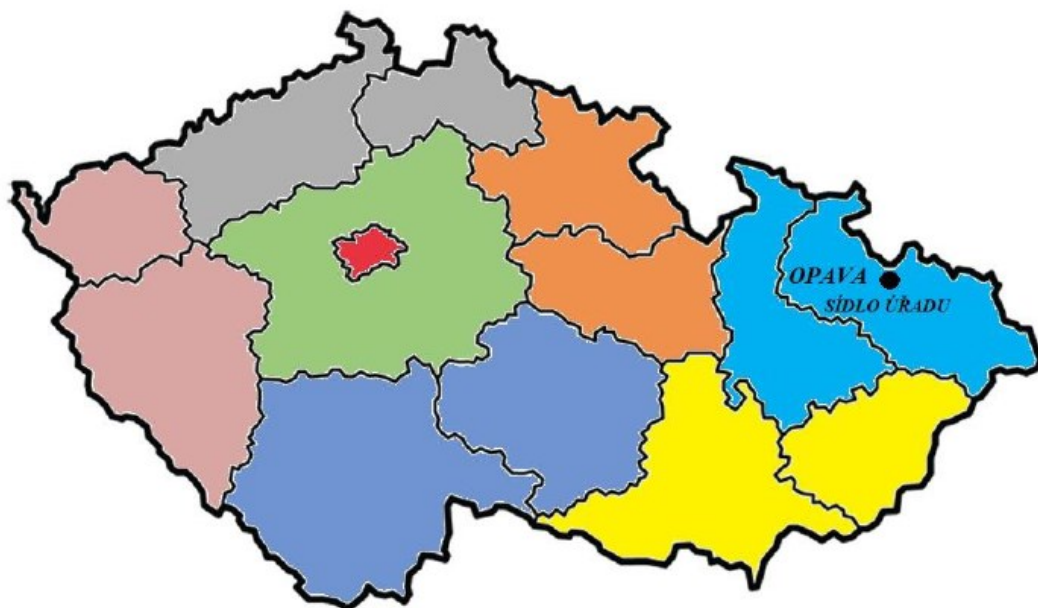
Graf č. 14 – poměrné znázornění přijatých podnětů ke kontrole dle jednotlivých oblastních inspektorátů práce



Tabulka č. 21 – počty kontrol provedených v roce 2017, 2018 dle jednotlivých oblastí

Rok	Bezpečnost práce	Pracovněprávní vztahy	Zaměstnanost	Nelegální práce	Celkem
2017	8 623	6 158	457	9 707	24 945
2018	9 092	5 063	501	8 339	22 995
<b>Celkem</b>	<b>17 715</b>	<b>11 221</b>	<b>958</b>	<b>18 046</b>	<b>47 940</b>

Mapa č. 1 – rozdělení oblastních inspektorátů práce dle jejich působnosti



- Oblastní inspektorát práce pro hlavní město Prahu se sídlem v Praze**  
Kladenská 103/105, 160 00 Praha 6
  
- Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj se sídlem v Praze**  
Ve Smečkách 599/29, 110 00 Praha 1
  
- Oblastní inspektorát práce pro Jihočeský kraj a Vysočinu se sídlem v Českých Budějovicích**  
Vodní 1629/21, 370 06 České Budějovice
  
- Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj se sídlem v Plzni**  
Schwarzova 2617/27, 301 00 Plzeň
  
- Oblastní inspektorát práce pro Ústecký kraj a Liberecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem**  
SNP 2720/21, 400 11 Ústí nad Labem
  
- Oblastní inspektorát práce pro Královéhradecký kraj a Pardubický kraj se sídlem v Hradci Králové**  
Říční 1195/5, 501 01 Hradec Králové
  
- Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně**  
Milady Horákové 1970/3, 658 60 Brno
  
- Oblastní inspektorát práce pro Moravskoslezský kraj a Olomoucký kraj se sídlem v Ostravě**  
Živičná 1123/2, 702 69 Ostrava

## 4.2 Celní úřady

Kompetence těchto správních orgánů v oblasti zaměstnanosti spočívá zejména při kontrole spojené se zaměstnáváním cizinců včetně oznamovacích povinností.<sup>384</sup> Paradoxně nemají již kompetenci ke kontrole evidenční povinnosti ukotvené v § 102 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, jakkoliv s povinností oznamovací jednoznačně souvisí. Fakticky vykonávají kontrolu orgány celní správy zřízené podle zákona č. 17/2012 Sb., o celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.<sup>385</sup> Těmi jsou pak celní úřady, které se člení na Celní úřad pro hlavní město Prahu, Celní úřad pro Středočeský kraj, Celní úřad pro Jihočeský kraj, Celní úřad pro Plzeňský kraj, Celní úřad pro Karlovarský kraj, Celní úřad pro Ústecký kraj, Celní úřad pro Liberecký kraj, Celní úřad pro Královéhradecký kraj, Celní úřad pro Pardubický kraj, Celní úřad pro Kraj Vysočina, Celní úřad pro Jihomoravský kraj, Celní úřad pro Olomoucký kraj, Celní úřad pro Moravskoslezský kraj, Celní úřad pro Zlínský kraj a Celní úřad Praha Ruzyně. Z uvedeného je zřejmé, že členění a kompetence těchto správních orgánů je odlišné od členění inspekce práce, když tyto správní orgány mají kompetenci vždy dle jednoho kraje. Zvláštností je pak Celní úřad Praha Ruzyně.

Působnost celních úřadů je stanovena § 8 odst. 1 uvedeného zákona, podle kterého celní úřad vykonává působnosti,

- a) stanoví-li jiný právní předpis nebo přímo použitelný předpis Evropské unie, že je vykonávají celní orgány,
- b) nebo správu cel,

---

<sup>384</sup> § 126 odst. 4 zákona o zaměstnanosti:

(4) Oprávnění kontrolovat, zda cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu a zda ji vykonává v souladu s vydaným povolením k zaměstnání, zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance, povolením k pobytu vnitropodnikově převedeného zaměstnance vydaného jiným členským státem Evropské unie nebo modrou kartou, jsou-li podle tohoto zákona vyžadovány, mají rovněž celní úřady. Celní úřady jsou oprávněny kontrolovat i to, zda zaměstnavatelé plní oznamovací povinnosti podle § 87 a 88.

<sup>385</sup> § 1 zákona o celní správě:

Orgány Celní správy České republiky

(1) Celní správa České republiky (dále jen „celní správa“) je soustavou správních orgánů a ozbrojeným bezpečnostním sborem.

(2) Jako orgány celní správy se zřizují Generální ředitelství cel a celní úřady, které jsou správními úřady a organizačními složkami státu.

(3) Generální ředitelství cel je podřízeno Ministerstvu financí (dále jen „ministerstvo“). Celní úřady jsou podřízeny Generálnímu ředitelství cel.

c) nebo správu daní a jiných peněžitých plnění, stanoví-li tak jiný právní předpis.

Z dikce tohoto ustanovení a v návaznosti na kompetenci ukotvenou v § 126 odst. 4 zákona o zaměstnanosti je zřejmé, že věcná působnost celního úřadu je zde pro účely kontroly zákona o zaměstnanosti vázána na výše písm. a).

Vymezená kompetence je na jedné straně vnímána jako duplicitní, protože tutéž kompetenci mají samozřejmě také orgány inspekce práce, na druhé straně je negativně vnímána zejména skutečnost, že po kontrole jsou kontrolní protokoly zasílány příslušným inspektorátům práce, protože celní úřady nemají žádnou kompetenci k navazujícímu přestupkovému řízení. Tato skutečnost je odbornou veřejností vnímána velice negativně.

Osobně vnímám problém spíše v rovině kvalitativní, neboť ze zkušeností inspektorátů práce s takto obdrženými protokoly je často konstatováno, že závěry obdržené v kontrolních protokolech jsou nedostatečné, neobsahují konkrétní zjištění, odkazy na doklady, ze kterých zjištění vyplývá<sup>386</sup>, a nedají se tedy použít pro navazující přestupkové řízení. Důsledkem toho je situace, že inspektoráty práce musí na základě těchto nedostatečných protokolů uskutečnit kontrolu znovu, aby skutečně zachytili stav věci<sup>387</sup> a mohli z takového protokolu o kontrole následně čerpat v navazujícím přestupkovém řízení. Úskalí takového postupu spočívá zejména v tom, že cizinci, kteří dříve na pracovišti pracovali, již se na něm nenacházejí, a tedy původní nedostatečné zjištění celního úřadu nemůže být náležitě verifikováno. Nelze také nevnímat, že pro celní úřady je tato kompetence spíše okrajovou záležitostí.

V kontextu uvedeného jsem toho názoru, že uvedená kontrola zaměstnávání cizinců by měla být svěřena pouze inspektorátům práce. A to jak z důvodu neduplicitního posuzování, které může být samozřejmě odlišné, tak

---

<sup>386</sup> § 12 odst. 1 kontrolního řádu:

h) kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí,

<sup>387</sup> § 9 kontrolního řádu:

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly povinen

a) zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady,



zejména s ohledem na efektivitu prováděných kontrol celními úřady. Ostatně i z přehledu kontrol zaměstnanosti, která je celní správou zveřejňována<sup>388</sup>, je patrné, že se nejedná o zvlášť významný počet kontrol prováděný v dané oblasti, když bylo např. v roce 2018 provedeno 759 kontrol (517 v roce 2017) a zkontrolováno 2048 cizinců (1546 v roce 2017).

### 4.3 Úřad práce České republiky

Tento správní orgán má z hlediska kontroly zákona o zaměstnanosti již naprosto minimální kompetenci, pokud pomineme kontrolu finanční, vykonávanou podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, která se však zaměřuje na čerpání finančních prostředků poskytnutých úřadem práce v rámci aktivní politiky zaměstnanosti a nejedná se tedy o kontrolu povinností, za které by byla zákonem o zaměstnanosti stanovena pokuta, pouze dochází v případě porušení podmínek čerpání k situaci, kdy bude úřad práce poskytnuté prostředky či jejich část požadovat zpět.<sup>389</sup> Kontrola je také prováděna např. i v čerpání příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením, kde dochází v případě nesrovnalostí k výzvě dle § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti.<sup>390</sup> „*Pokud tedy ke zjištění nesprávnosti dojde na základě veřejnosprávní kontroly provedené úřadem práce, musí být zaměstnavateli k zaplacení nesprávně vyplacené částky stanovena přiměřená lhůta. Až nesplnění povinnosti v takto stanovené lhůtě je pak možno považovat za porušení rozpočtové kázně; dlužnou částku následně vymáhá příslušný finanční úřad.*“<sup>391</sup>

<sup>388</sup> Dostupné na <https://www.celnisprava.cz/cz/statistiky/Stranky/kontroly-v-oblasti-nelegalniho-zamestnavani-cizincu.aspx>

<sup>389</sup> § 129 zákona o zaměstnanosti:

Pro kontrolu dodržování podmínek čerpání prostředků státního rozpočtu podle tohoto zákona a pro uplatňování sankcí při porušení rozpočtové kázně platí zvláštní právní předpisy.

<sup>390</sup> § 78a zákona o zaměstnanosti:

(10) Poskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část je zaměstnavatel povinen vrátit, jestliže mu byl na základě nesprávných údajů vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši; obdobně je zaměstnavatel povinen vrátit příspěvek nebo jeho poměrnou část v případě, že mu byl poskytnut v období 12 měsíců přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3 nebo v případě, že bylo Úřadem práce zjištěno, že zaměstnavatel přestal splňovat některou z podmínek stanovených pro uzavření dohody o uznání zaměstnavatele podle tohoto zákona. O povinnosti vrátit poskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část vydá krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutí.

<sup>391</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, sp. zn. 2 Ads 126/2014.

V obecné rovině jsou kontrolní kompetence uvedeny v § 127 zákona o zaměstnanosti<sup>392</sup>, avšak pro účely této práce je důležitý pouze odstavec třetí, který se vztahuje k povinnosti fyzické osoby dodržovat ve vztahu k dočasné pracovní neschopnosti určitá pravidla, když podle § 5 písm. h) zákona o zaměstnanosti je režimem dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu povinnost uchazeče o zaměstnání zdržovat se v místě pobytu uvedeném v potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu a dodržovat rozsah a dobu povolených vycházek. Jedná se tedy de facto o možnost úřadu práce ověřit si, zda skutečně uchazeč o zaměstnání plní stanovené pokyny lékařem, když při nedodržení těchto pokynů (režimu dočasně neschopného uchazeče), resp. při zjištění takového stavu, dojde následně k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání dle § 30 odst. 2 písm. f) a § 31 písm. d) zákona o zaměstnanosti, dle něhož se uchazeč o zaměstnání dopustí maření součinnosti s úřadem práce tím, že bez vážných důvodů neplní povinnosti stanovené v § 21 zákona o zaměstnanosti. Jedná se zde konkrétně o povinnost odst. 7 uvedeného ustanovení, podle kterého uchazeč o zaměstnání, kterému bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu, je povinen dodržovat režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu.

Problematickým momentem zde bude samozřejmě situace, že je dle mého názoru reálně nemožné, aby bylo neplnění povinnosti prokázáno v případě, kdy uchazeč o zaměstnání nebude při kontrole ze strany úřadu práce reagovat na zvonění kontrolujících a následně bude argumentovat tím, že spal,

---

<sup>392</sup> § 127 zákona o zaměstnanosti:

(1) Generální ředitelství Úřadu práce kontroluje

a) plnění dohod o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpory na rekvalifikaci nebo školení (§ 111),

b) plnění cílených programů celostátního charakteru (§ 120).

(2) Krajská pobočka Úřadu práce je oprávněna kontrolovat výši průměrného měsíčního čistého výdělku, a to v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci.

(3) Krajská pobočka Úřadu práce je dále oprávněna kontrolovat plnění povinnosti uchazeče o zaměstnání dodržovat režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu (§ 5).

měl dodržovat klidový režim, a tudíž zvonění neslyšel. V takovém případě nelze podle mého názoru dospět k tomu, že si svoje povinnosti nesplnil a vyřadit takového uchazeče o zaměstnání z evidence. Pokud by se tomu tak dělo, jednalo by se o situaci, kdy nebyl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a rozhodnutí o vyřazení úřadu práce by muselo být v případě podaného odvolání zrušení odvolacím správním orgánem. Zde se nabízí řešení v ukotvení nové povinnosti uchazeče o zaměstnání, která by např. spočívala v povinnosti mít řádně označen zvonek, aby vůbec mohla být kontrola realizována.

Úřad práce je z hlediska svého členění daným zákonem č. 73/2011 Sb., o úřadu práce České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vnitřně členěn na generální ředitelství, krajské pobočky Úřadu práce a dále na kontaktní pracoviště, která jsou jejich součástí (příloha č. X).<sup>393</sup> Z pohledu správního řízení je však Úřad práce České republiky považován dle § 6 uvedeného zákona jako jeden celek a o odvoláních rozhoduje Ministerstvo práce a sociálních věcí. Proto tedy je nutné na úřad práce České republiky nahlížet z pohledu správního orgánu jako na jeden správní orgán, který nemá žádné jiné nižší jednotky s povahou správních orgánů. *„Pokud se týká označení žalovaného, soud se zcela ztotožňuje s názorem, jenž byl ve vyjádření k žalobě prezentován krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky v Ústí nad Labem, že žalovaným správním orgánem je výhradně Úřad práce České republiky, a nikoliv jeho krajská pobočka v Ústí nad Labem. V ustanovení § 1 odst. 1 zákona o úřadu práce je zřetelně stanoveno, že se zřizuje Úřad práce České republiky, jakožto správní úřad s celostátní působností. Z ustanovení § 5 odst. 1 zákona o úřadu práce sice vyplývá, že Úřad práce České republiky jako správní úřad s celostátní působností ve správním řízení I. stupni rozhoduje prostřednictvím svých krajských poboček, nicméně toto ustanovení dle soudu nelze vykládat v tom směru, že by jakkoliv stanovovalo samostatnou působnost krajských poboček, neboť ta vždy náleží výhradně Úřadu práce České*

---

<sup>393</sup> § 2 zákona o úřadu práce:

(1) V Úřadu práce působí

a) generální ředitelství,

b) krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu (dále jen „krajské pobočky“); součástí krajských poboček jsou kontaktní pracoviště.

(2) Obvody působení krajských poboček jsou shodné s územím krajů podle jiného zákona<sup>1</sup>). Krajské pobočky a jejich územní obvody jsou uvedeny v příloze tohoto zákona.

*republiky. Vzhledem k této skutečnosti proto v souzené věci může být žalovaným jedině Úřad práce České republiky. Na tomto závěru nemůže dle soudu ani cokoliv změnit skutečnost, že vyjádření k žalobě bylo sepsáno krajskou pobočkou Úřadu práce České republiky v Ústí nad Labem.*<sup>394</sup>

Úlohu úřadu práce lze tak vnímat v rámci této práce ve vztahu k porušování povinností zejména v kontextu kapitoly druhé této práce, přičemž z pohledu jiných povinností se jedná zejména o předávání podnětů orgánům inspekce práce, a to jak např. na poli diskriminace, tak na poli nelegální práce, zprostředkování zaměstnání agenturami práce, ohlašovací povinnosti zaměstnavatelů či nesplnění povinného podílu. Za podstatnou lze pak vnímat činnost úřadu práce v rámci sekundárních dopadů uložené pokuty, jak je popsáno v poslední kapitole.

---

<sup>394</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 2. 2014, sp. zn. 15 A 125/2013.

## 5 Některé aspekty kontroly a sankčních řízení

Práce nemá ambice popsat všechny aspekty kontroly a zjišťování porušení v oblasti zákona o zaměstnanosti či všechny detaily s možnými odchylkami při vedení přestupkového či správního řízení, nicméně alespoň na základní rozdíly, zejména v komparaci správních řízení, která se vedou v rámci porušení povinností u uchazečů o zaměstnání a přestupkových řízení u porušení povinností ostatními subjekty budou zmíněny. Stejně tak je podstatné alespoň v základních parametrech popsat principy kontrolního procesu.

### 5. 1 Zjištění porušení povinnosti a vedení správních řízení úřadem práce

Zde, jak již byl naznačeno, není základem pro následně vedené správní řízení kontrolní zjištění úřadu práce v tom smyslu, jak ho má na mysli kontrolní řád. Z kontrolního řízení může vycházet úřad práce zprostředkovaně, pokud takovou informaci obdrží od orgánu inspekce práce. Případně lze při extenzivním výkladu hovořit o zjištění v rámci kontroly pouze v případě, pokud si úřad práce zjišťuje skutečnosti, které souvisí s jeho kompetencí kontrolovat dodržování režimu dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu. Pouze v těchto případech bychom mohli uvažovat o zjištění, které bylo pořízeno na základě faktické kontroly, byť se na takový postup úřadu práce podle § 127 odst. 4 zákona o zaměstnanosti nevztahuje kontrolní řád.<sup>395</sup>

Primárně tedy navazuje správní řízení na zjištění relevantní informace vycházející z probíhající evidence, ať již se jedná o informaci o odmítnutí nástupu do vhodného zaměstnání, z poznatku o neohlášení nekolidujícího zaměstnání, z faktického nedostavení se uchazeče o zaměstnání na úřad práce ve stanoveném termínu atd.

Na základě těchto a mnoha dalších informací zahajuje úřad práce správní řízení z moci úřední ve smyslu § 46 správního řádu, kde tedy musí řádně vymezit předmět takového řízení, aby nemohl být zaměněn s jiným a uchazeč o zaměstnání (po zahájení řízení již účastník řízení), si mohl reálně uvědomit, z jakého důvodu je s ním správní řízení zahajováno. Jak je uvedeno

---

<sup>395</sup> § 127 odst. 4 zákona o zaměstnanosti:

(4) Na postup při kontrole podle odstavce 3 se nevztahuje kontrolní řád.

např. v závěru poradního sboru Ministra vnitra pro správní řád: „V ostatních řízeních zahajovaných z moci úřední má vymezení práv a povinností, o kterých bude v řízení rozhodováno zásadní význam (viz výše). Při vymezení předmětu takového řízení v oznámení o zahájení řízení správní orgán uvede věc, o které bude v řízení jednáno. Při popisu věci správní orgán uvede práva nebo povinnosti, o kterých bude v řízení rozhodováno, a též dosavadní skutková zjištění, na základě kterých je řízení zahajováno a která budou sloužit jako podklad pro rozhodnutí.“<sup>396</sup>

Nutno upozornit, že na rozdíl od většiny ostatních správních řízení, které úřad zahajuje na základě žádosti účastníka správního řízení ve smyslu § 44 správního řádu (např. řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti), se zde jedná o řízení z moci úřední.

Samozřejmě kromě obecných povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, je také správní orgán povinen upozornit účastníka řízení na skutečnost, že bylo dokazování v rámci předmětného řízení ukončeno a že má možnost se ve stanovené lhůtě vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí (zde s přihlédnutím k určitým fázím řízení<sup>397</sup>), když i v takovém případě se samozřejmě může vyjádřit až do vydání

---

<sup>396</sup> Závěr Poradního sboru Ministra vnitra ke správnímu řádu č. 62 ze dne 26. 11. 2007. Zde je dále uvedeno: „Například v řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání se předmět řízení vymezí tak, že správní orgán v oznámení o zahájení řízení uvede, že se jedná o řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 zákona o zaměstnanosti na základě toho, že uchazeč o zaměstnání mařil součinnost s úřadem práce. Dále je třeba s ohledem na přezkoumání možné překážky řízení podle § 48 odst. 1 správního řádu v oznámení o zahájení řízení uvést, jakým jednáním či opomenutím byla součinnost s úřadem práce mařena.“

<sup>397</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5 As 24/2009: „ Ze správního spisu Nejvyšší správní soud konstatuje, že Magistrát města Teplice adresoval stěžovateli písemné oznámení o zahájení řízení ze dne 13. 11. 2007, ve kterém mu sdělil, jaké skutečnosti jsou mu kladeny za vinu, přičemž jej zároveň předvolal k ústnímu jednání. V této písemnosti je také výslovně stanoveno, že stěžovatel bude mít při ústním jednání možnost vyjádřit k věci své stanovisko a vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí, a to v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu. Z protokolu o ústním jednání konaném dne 10. 12. 2007 pak vyplývá, že stěžovatel byl během jednání v souladu s § 73 odst. 2 zákona o přestupcích poučen o svém právu vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, stejně jako o svém právu uplatňovat skutečnosti a navrhnout důkazy na svou obhajobu. Dále byl poučen i o možnosti nahlížet do spisu podle § 38 správního řádu. Z protokolu o ústním jednání však vyplývá, že stěžovatel svého práva nahlédnout do spisu nevyužil. Z jeho vyjádření v rámci ústního jednání pak nelze usuzovat na to, že by navrhoval další doplnění podkladů rozhodnutí. Ze správního spisu nakonec vyplývá i to, že Magistrát města Teplice po ústním jednání již nerozšiřoval spisový materiál o žádné další podklady rozhodnutí, přičemž o věci rozhodl relativně krátce po provedeném ústním jednání, tj. dne 8. 1. 2008.

rozhodnutí, protože § 36 odst. 1 správního řádu zakotvuje koncentraci řízení v nepravé podobě, jak se k ní vyjádřil Nejvyšší správní soud.<sup>398</sup> Zásadnější je následně posouzení, jak by mělo být nakládáno s novými námitkami či nově předloženými doklady, které jsou sděleny a přiloženy v rámci podaného odvolání, neboť v takových případech se nabízí aplikace § 82 odst. 4 správního řádu<sup>399</sup>, podle něhož se k takovým novým skutečnostem nepřihlíží, jestliže mohly být uplatněny dříve. V takových případech není pro jejich zohlednění prostor, ale samozřejmě to je způsobeno zejména povahou těchto řízení, které nemají kvalitu řízení přestupkových, kde je aplikace tohoto principu vyloučena, jak se opakovaně vyjádřil k této záležitosti Nejvyšší správní soud. „*Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu tedy na řízení o přestupku nedopadá; uplatní se však typicky u řízení zahajovaných na návrh, tedy řízení o žádosti. V nich je koncentrace řízení plně na místě: je totiž v zájmu žadatele, aby shromáždil a správnímu orgánu předložil všechny potřebné doklady. Nemožnost přinášet nová tvrzení a návrhy důkazů v odvolání je tak jen důsledkem žadatelovy nečinnosti a nedostatečného poskytování součinnosti správnímu orgánu I.*

---

*Nejvyšší správní soud uzavírá, že v kontextu posuzované věci bylo nepochybné, že po ústním jednání nebylo předpokládáno další doplnění dokazování a že ústní jednání konané dne 10. 12. 2007 mělo vést k vydání rozhodnutí. Takový závěr lze dovodit již z předvolání k ústnímu jednání, ve kterém byl stěžovatel poučen o tom, že zde bude mít možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Byť tedy k poučení podle § 36 odst. 3 správního řádu nedošlo až po té, co správní orgán formálně ukončil shromažďování podkladů rozhodnutí, bylo z něj zřejmé, k jakému okamžiku bude správní orgán považovat podklady za kompletní a dostatečné pro rozhodnutí o věci samé. Tím byl účel § 36 odst. 3 správního řádu naplněn, pročež nelze dospět k závěru, že by došlo k podstatnému porušení řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]“*

<sup>398</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. 4 Ads 114/2009: „*Takto vymezené pojmové znaky koncentrační zásady jsou v souladu i s právní naukou, podle níž „koncentrace v správním řízení značí, že určité úkony je třeba učinit v určité etapě správního řízení, typicky do skončení ústního jednání, popř. ve lhůtě stanovené správním orgánem. Na později učiněné úkony nesmí, popř. nemusí být brán ohled. Zásada koncentrace musí být výslovně vyjádřena ve speciální zákonné úpravě. Koncentraci bývají nejčastěji podrobeny návrhy, připomínky nebo námitky účastníků řízení, někdy též stanoviska dotčených vykonavatelů veřejné správy.“ (Hendrych D. a kol. Právní slovník. 2. rozšířené vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 303). Dále teorie správního práva sice s odkazem na ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu č. 500/2004 Sb. považuje za koncentraci řízení i pouhé omezení účastníka řízení činit návrhy do stanovené lhůty. Takový případ však pokládá za nepravou či neúplnou koncentraci oproti koncentraci plné, která nastává, pokud zákon zároveň stanoví, že k později vzneseným návrhům správní orgán nepřihlíží (srov. Skulová S. a kol. Správní právo procesní. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008, s. 82).“*

<sup>399</sup> § 82 odst. 4 správního řádu:

(4) K novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

*stupně. U obviněného z přestupku však nelze hovořit o povinnosti poskytovat součinnost. Správní orgán rozhodující v řízení o přestupku je naopak povinen zjistit skutkový stav bez ohledu na to, jak se sám obviněný k řízení staví. To jistě znamená zabývat se jeho důkazními návrhy a rozhodovat o nich, pokud obviněný takové návrhy vznáší; zároveň to ale s sebou nese povinnost správního orgánu neupínat se jen k tvrzením obviněného, která nemusejí být pravdivá, a nezřít se vlastní důkazní aktivity v případě, že obviněný nemá vlastní návrhy na dokazování. V sankčním řízení se ve své krystalicky čisté podobě uplatňuje zásada vyšetřovací, která správnímu orgánu velí činit vše potřebné k řádnému zjištění skutkového stavu, a to bez ohledu na míru procesní aktivity či naopak procesní lhostejnosti účastníka řízení.“<sup>400</sup>*

Z uvedeného lze seznat, že naznačený princip lze v rámci zákona o zaměstnanosti jistě uplatnit např. v řízeních o přiznání podpory v nezaměstnanosti, či příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Nicméně je možné si položit otázku, zda lze zásadu obsaženou v uvedeném ustanovení správního řádu aplikovat v sankčním řízení o vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence, protože jsou to řízení zahajovaná ex offo, tedy z moci úřední. Podle názoru autora se uvedený postup uplatnit může, a tedy odvolací správní orgán nemusí přihlídnout k novým důkazům, které účastník řízení mohl uplatnit již v rámci prvoinstančního řízení, když byl se svými právy, jako účastníka řízení řádně seznámen (samotná judikatura uvedeného soudu není ve věci zcela jednotná – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. 6 Ads 188/2009<sup>401</sup>). Stejně tak je

---

<sup>400</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008.

<sup>401</sup> „Žalovaný, jenž vydal rozhodnutí o odvolání, byl oproti výše zmíněnému správnímu orgánu prvního stupně vázán při přezkumu odvolání ustanovením § 82 odst. 4 právního řádu, dle kterého se přihlédne k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Nejvyšší správní soud konstatuje, že skutečnost existence elektronické evidence, kterou namítá stěžovatel v odvolání poprvé, jak vyplývá ze spisu, mohl uplatnit dříve, tedy v rámci správního řízení prvního stupně. Opačný postup, kdy by bylo umožněno vnášet nové důkazy a skutečnosti i v následném řízení druhého stupně, by navíc dle názoru Nejvyššího správního soudu byl v tomto případě v rozporu s podstatou a smyslem samotné kontroly, jež byla prováděna. Kontrolní orgán při ní vychází z dokladů, které mu jsou předloženy při kontrole samotné. Účelem kontroly je krom dalšího kupříkladu též ověření, zda je kontrolovaný schopen plnit povinnost dle § 96 odst. 2 zákoníku práce, tedy umožnit zaměstnanci nahlédnout do jeho účtu pracovní doby nebo evidence pracovní doby. V případě, že kontrolovaný není schopen doložit ani při kontrole a dokonce ani v rámci správního řízení prvního stupně kontrolované skutečnosti, je důvodné se domnívat, že danou povinnost nebude schopen plnit ani vůči svým zaměstnancům, těm nebude umožněno



možné vyjít ze skutečnosti, že postavení obviněných v rámci přestupkového a trestního řízení by se nemělo lišit, když také společenská škodlivost obou kategorií je podobná (přestupku a trestného činu) a spojitá. Na druhé straně pak společenská škodlivost jednání uchazeče o zaměstnání spočívající v takovém jednání, které povede k jeho vyřazení z evidence, není natolik závažná, aby na ni v obecném pojetí zákaz předkládání nových skutečností v rámci odvolacího řízení nedopadal, když materiální znak bude také zásadně odlišný od materiálního znaku trestného činu či přestupku.

Specifikum ukotvené pro řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání spočívá ještě ve skutečnosti, že odvolání proti rozhodnutí prvoinstančního orgánu nemá odkladný účinek<sup>402</sup>, což je výjimka z obecného principu včas podaného odvolání, které odkladný účinek vyvolá.<sup>403</sup> „Včasné a přípustné odvolání má obecně jednak dovolutivní a jednak suspenzivní účinek. Devolutivním účinkem se rozumí skutečnost, že příslušnost k rozhodnutí o odvolání přechází zásadně na nejbližší nadřízený správní orgán, což vyplývá z § 89 odst. 1 [...]. Suspenzivním účinkem se pak rozumí to, že včas podaným a přípustným odvoláním nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí.“<sup>404</sup>

Ve svém důsledku tedy i přes skutečnost, že uchazeč o zaměstnání podal proti rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání včasné odvolání, nastávají účinky tohoto rozhodnutí v okamžiku jeho doručení a od tohoto okamžiku se na něj hledí, jako by v evidenci uchazečů o zaměstnání

---

nahlédnout do předmětné evidence. V případě, že by bylo umožněno vnášet nové důkazy i v řízení před odvolacím správním orgánem, by navíc hrozilo, že předmětná evidence bude vytvořena až dodatečně z důvodu předchozí kontroly a pro stěžovatele neúspěšného správního řízení prvního stupně, čímž by došlo k rezignaci na zákonné požadavky, jež jsou předmětem kontroly samotné. Nelze odhlížet od faktu, že stěžovatel nemůže dostát výše zmíněné povinnosti v rámci kontroly a celého správního řízení prvního stupně, což potvrzuje i zákonná úprava § 82 odst. 4 správního řádu.“

<sup>402</sup> § 142 zákona o zaměstnanosti: Odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání (§ 30), o zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci (§ 44), o snížení nebo zastavení výplaty podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci (§ 55), o odejmutí povolení k zaměstnání cizinci (§ 100) a o vydání nebo nevydání povolení činnosti dítěte a o zákazu činnosti dítěte (§ 124 odst. 1 a 5) nemá odkladný účinek.

<sup>403</sup> § 85 odst. 1 správního řádu:

(1) Nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí.

<sup>404</sup> VEDRAL, J. *Správní řád, Komentář*. 1. vydání. Praha : Bova Polygon. 2006, s. 507.

nebyl evidován. Pokud následně dojde odvolacím orgánem ke zrušení takového rozhodnutí a zastavení řízení dle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, či zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, evidence „obživne“ a úřad práce by měl s uchazečem o zaměstnání začít znovu pracovat, aby naplnil jeden z primárních účelů své činnosti. Samozřejmě v druhém naznačeném případě je toto obtížné, zejména v případech, kdy dojde ke zrušení rozhodnutí a vrácení k novému projednání pouze z důvodu procesního pochybení, protože zde existuje vysoká pravděpodobnost, že procesní vada bude odstraněna a tedy zde není velká motivace zaměstnanců úřadu práce, aby se zprostředkování zaměstnání takovému uchazeči o zaměstnání věnovali.

## **5. 2 Zjištění porušení povinnosti a vedení přestupkových řízení orgány inspekce práce**

Jakkoliv není ambicí této práce popisovat proces kontroly a vedení přestupkového řízení, považuje autor za vhodné upozornit na některé důležité aspekty a momenty, které nastávají jednak v procesu kontroly a následně, pokud je zjištěno porušení povinností, v průběhu přestupkového řízení.

Proces kontroly orgánů inspekce práce je ovládán obecným předpisem, tedy kontrolním řádem a v případě zákona o zaměstnanosti jsou kompetence pro kontrolu založeny tímto předpisem již ve shora citovaném § 126 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Kontrola pak porovnává stav skutečný se stavem předpokládaným a zákonným, přičemž při zjištění je následně zachyceno v protokolu o výsledku kontroly.

Na začátku každé kontroly je vždy zahájen kontrola, které může být provedeno buď např. písemnou formou s upozorněním, že kontrola bude zahájena v určitý den, nebo je samozřejmě možné využít momentu překvapení a zahájit kontrolu předložením pověření ke kontrole či služebního průkazu v okamžiku zahájení kontroly. Takové zahájení nemusí být vždy provedeno se např. statutárním orgánem společnosti. Naopak, kontrolní řád předpokládá ve

svém § 5<sup>405</sup>, že takové zahájení kontroly může být provedeno např. i se zaměstnancem kontrolované osoby, přičemž dodatečně bude o takovém zahájení vyrozuměna kontrolovaná osoba. K okamžiku zahájení kontroly se vyjádřil Nejvyšší správní soud. *„Povinnost kontrolních pracovníků oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly směřuje k možnosti kontrolované osoby bránit svá práva v průběhu kontroly a je-li to možné, být přítomna jejímu průběhu. Z žádného ustanovení zákona o státní kontrole nevyplývá požadavek, aby kontrolovaná osoba byla vždy fyzicky přítomna provádění kontroly (srov. č. 719/2005 Sb. NSS). Je ovšem vyloučeno, aby v případě kontroly úřadu práce nebyl o jejím zahájení vyrozuměn statutární orgán kontrolované společnosti, je-li přítomen, a v opačném případě jiná odpovědná osoba. Nepostačuje, jedná-li kontrolní pracovník pouze s osobou, u níž je sporné i to, zda je vůbec zaměstnancem společnosti.“*<sup>406</sup>

Pro zabezpečení překvapivosti kontroly je v mnoha případech právě důležité, aby kontrola byla zahájena přímo na místě a to z důvodu její maximální efektivity a i důvodu, aby mohl být skutečně zjištěn objektivně stav dodržování povinností ze strany kontrolované osoby. *„Takovýto postup je naprosto logický, neboť v případě kontroly nelegální práce by signalizování kontroly s předstihem mohlo zmařit celý úkol kontroly, když je zřejmé, že v případě informace o tom, že taková kontrola bude provedena, by kontrolovaná osoba v okamžiku kontroly na svém pracovišti takové osoby, jimž je umožňován výkon nelegální práce, neměla, a proto zde musí být zachován určitý moment překvapení.[...] V souvislosti se zahájením kontroly a momentem překvapení s tím souvisejícím, který má umožnit provést kontrolu v okamžiku, kdy to*

---

<sup>405</sup> § 5 kontrolního řádu:

(1) Kontrolní orgán zahajuje kontrolu z moci úřední.

(2) Kontrola je zahájena prvním kontrolním úkonem, jímž je

a) předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo jiné osobě, která kontrolované osobě dodává nebo dodala zboží nebo ho od ní odebrala či odebírá, koná nebo konala pro ni práce, anebo jí poskytuje nebo poskytovala služby nebo její služby využívala či využívá, případně se na této činnosti podílí nebo podílela (dále jen „povinná osoba“), jež je přítomna na místě kontroly,

b) doručení oznámení o zahájení kontroly kontrolované osobě; součástí oznámení musí být pověření ke kontrole, anebo seznam kontrolujících, nebo

c) první z kontrolních úkonů bezprostředně předcházejících předložení pověření ke kontrole kontrolované osobě nebo povinné osobě, jež je přítomna na místě kontroly, pokud je provedení takových kontrolních úkonů k výkonu kontroly třeba.

(3) Je-li kontrola zahájena podle odstavce 2 písm. a) nebo c) bez přítomnosti kontrolované osoby, informuje kontrolující kontrolovanou osobu o zahájení kontroly dodatečně.

<sup>406</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2006, sp. zn. 8 AS 12/2005.

kontrolovaná osoba nečeká a kdy neměla možnost pracoviště „upravit“ tak, aby na něm nebylo možno případná porušení právních předpisů zjistit, je možno odkázat i na povinnost kontrolované osoby umožnit inspektorům orgánů inspekce práce výkon kontroly v mezích jejich oprávnění, v tomto případě tedy umožnit vstup na pracoviště ve smyslu ust. § 7 a § 10 odst. 2 kontrolního řádu.<sup>407</sup> Je pak zřejmé, že pokud by zahájení kontroly musela být vždy přítomna kontrolovaná osoba či její oficiální zástupce, mohla by právě tato kontrola zásadně ovlivnit celkový úspěch kontroly. Závěr předestřeny Nejvyšším správním soudem se sice týkal zákona o státní kontrole, který byl nahrazen s účinností od 1. 1. 2014 kontrolním řádem, avšak je analogicky aplikovatelný i při současných podmínkách. „Ze zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, výslovně nevyplývá, že kontrolovaná osoba musí být vždy fyzicky přítomna provádění kontroly. Skutečná kontrola má totiž význam a smysl pouze tehdy, pokud se minimalizuje riziko manipulace s objektem kontroly. Trvání na osobní účasti kontrolované osoby ve všech případech by proto mohlo vést k tomu, že by prováděná kontrola nespĺnila svoji zamýšlenou funkci.“<sup>408</sup> Realizace zahájení kontroly bude často spojována s umožněním vstupu inspektorů na pracovišti kontrolované osoby, když takovému oprávnění vyplývá z § 7 kontrolního řádu a není možné se takovému vstupu při splnění zákonných předpokladů bránit. „Uvedli-li zaměstnanci žalobce, že nemohou z důvodu vnitropodnikových směrnic vpustit kontrolní pracovnice do provozovny žalobce a svědek M. Š. ve své svědecké výpovědi uvedené potvrdil s tím, že bez oprávnění jednatele nemohou zaměstnanci žalobce s pracovníky státní správy jednat či doprovázet je po budově, byl skutkový stav pro závěr, že výše uvedeným jednáním došlo k naplnění skutkové podstaty správního deliktu stěžování nebo maření výkonu státního zdravotního dozoru, dostatečně spolehlivě zjištěn.“<sup>409</sup>

Současně je možné upozornit, že podle § 3 kontrolního řádu je možné ještě v rámci úkonů předcházejících kontrole zjistit určité skutečnosti a na základě nich teprve rozhodnout, zda bude kontrola skutečně zahájena. I v rámci těchto úkonů lze pořídit např. fotografie nebo video záznamy, což přispěje

<sup>407</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Fáze kontroly. I. část.* Práce a mzda. 2016, č. 7, s. 57 – 62.

<sup>408</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, sp. zn. 2 As 43/2004.

<sup>409</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 8. 2010, sp. zn. 9 As 19/2010.

k dostatečnému zjištění, pokud by byla kontrola následně skutečně zahájena. Nejvyšší správní soud k tomuto uvádí: „Pořízená fotodokumentace je vhodná ke zjištění skutkového stavu, neboť zachycuje pracovníky stěžovatele na střeše. Fotografie byly pořízeny dne 29. 10. 2015 v 10:14 hod., tj. vskutku před zahájením kontroly, ke kterému došlo téhož dne v 10:20 hod. Tato skutečnost však neznámá, že by pořízení předmětné fotodokumentace bylo nezákonné, neboť nepředstavuje porušení jakéhokoli právního předpisu. Jak již přiléhavě konstatoval krajský soud, § 3 odst. 1 zákona o kontrole výslovně opravňuje kontrolní orgán k provedení úkonů, jejichž účelem je opatření podkladů pro posouzení, zda zahájit kontrolu. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dále uvádí, že využití důkazů získaných před zahájením kontroly či před zahájením navazujících řízení (např. záznamy automatických technických zařízení v silniční dopravě, výsledky měření, zjištění správních orgánů získaná v rámci jejich úřední činnosti) jsou běžně využívány v navazujících kontrolách a řízeních a Nejvyšší správní soud v této praxi na rozdíl od stěžovatele nespatřuje žádný rozpor s principy správního trestání. Naopak požadavek stěžovatele použít pouze důkazy získané po zahájení kontroly by v oblasti správního trestání znamenal značné ztížení zjištění relevantních skutečností a následně vyšetření a projednání jednotlivých případů přestupků či správních deliktů, což by bylo v rozporu s veřejným zájmem, neboť jedním ze základních cílů správního trestání je ochrana společnosti před nežádoucím (správně trestním) jednáním.“<sup>410</sup>

Po zahájení kontroly dochází k realizaci oprávnění inspektora<sup>411</sup>, který se snaží zjistit na základě předložených dokladů a získaných informací objektivní stav věci, aby mohl dojít případně k závaru, zda byl či nebyl porušen právní

<sup>410</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 4 As 162/2018.

<sup>411</sup> § 8 kontrolního řádu:

Kontrolující je v souvislosti s výkonem kontroly dále oprávněn

- a) požadovat prokázání totožnosti fyzické osoby, jež je přítomna na místě kontroly, jde-li o osobu, která plní úkoly kontrolované osoby, nebo osobu, která může přispět ke splnění účelu kontroly,
- b) provádět kontrolní nákupy, odebírat vzorky, provádět potřebná měření, sledování, prohlídky a zkoušky,
- c) požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady,
- d) pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy,
- e) v míře nezbytné pro průběh kontroly užívat technických prostředků kontrolované osoby, a to po předchozím projednání s kontrolovanou osobou,
- f) vyžadovat od kontrolované osoby a povinné osoby další součinnost potřebnou k výkonu kontroly.

předpis, což je současně podle § 9 odst. 1 písm. a) kontrolního řádu jeho povinností. V tomto ustanovení je totiž uvedena povinnost, aby inspektor zjistil stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly a v závislosti na povaze kontroly doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady. „Povinnost zjistit stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu kontroly je konkretizací jedné z obecných zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu, které platí i pro kontrolní orgány jako orgány správní. Konkrétně jde o tzv. zásadu materiální pravdy, která je vyjádřena v § 3 správního řádu a podle které je správní orgán povinen zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.“<sup>412</sup>

Na konci každé kontroly je následně vyhotoven protokol o kontrole, kde jsou případně uvedena všechna porušení, které kontrolní orgán v rámci kontroly zjistil. Protokol o kontrole, který musí být doručen kontrolované osobě, musí mít kontrolním řádem předepsané náležitosti, jak je ukotvuje § 12.<sup>413</sup> Ze všech náležitostí považují za nejzásadnější, aby skutečně obsahoval zjištění popsané jednak faktickým jednáním a dále porušení konkrétních ustanovení, kde byla porušená povinnost zakotvena. Současně je nutné, aby v rámci kontrolního zjištění bylo i odkázáno na dokumenty, ze kterých kontrolní zjištění vychází. *„Smyslem této povinné (a očekávané) náležitosti protokolu o kontrole tak není pouze pojmenovat, co bylo zjištěno, ale čeho se tím kontrolovaná osoba dopustila a z jakých důkazů při této úvaze kontrolující vycházeli. Oba tyto nezbytné předpoklady jsou, tj. právní kvalifikace a důkazní stránka věci, jsou*

---

<sup>412</sup> VEDRAL, J. *Kontrolní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2015, s. 109.

<sup>413</sup> § 12 odst. 1 kontrolního řádu:

(1) Protokol o kontrole obsahuje skutečnosti vztahující se k vykonané kontrole. Vždy však obsahuje alespoň

- a) označení kontrolního orgánu a kontrolujícího,
- b) označení ustanovení právního předpisu vymezujícího pravomoc kontrolního orgánu k výkonu kontroly,
- c) označení přizvané osoby, včetně důvodu jejího přizvání,
- d) označení kontrolované osoby,
- e) označení předmětu kontroly,
- f) kontrolní úkon, jímž byla kontrola zahájena, a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
- g) poslední kontrolní úkon předcházející vyhotovení protokolu o kontrole a den, kdy byl tento kontrolní úkon proveden,
- h) kontrolní zjištění, obsahující zjištěný stav věci s uvedením nedostatků a označení právních předpisů, které byly porušeny, včetně uvedení podkladů, z kterých tato kontrolní zjištění vycházejí,
- i) poučení o možnosti podat proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole námítky s uvedením lhůty pro jejich podání a komu se podávají,
- j) datum vyhotovení,
- k) podpis kontrolujícího.

*klíčové pro to, aby proti zjištění mohly být podány zdůvodněné námitky a mohl být jedním z podkladů pro další dokazování, zejména v navazujícím správním řízení o uložení opatření k nápravě [...]*<sup>414</sup>

Po doručení protokolu o kontrole má kontrolovaná osoba možnost proti protokolu brojit zdůvodněnými námitkami, když zde je vhodné upozornit na doručování protokolu do datové schránky, kde se v případě, pokud by 15 denní fikce doručení dopadla na sobotu, kdy by bylo také doručeno, počítala 15 denní lhůta pro podání námitek od následujícího dne, tedy od neděle. Je zde tedy stanoveno jiné pravidlo pro počítání lhůty, než jak je tomu ve správním řádu, kde by v popsaném případě došlo k doručení protokolu v pondělí a lhůta pro podání námitek by počala běžet až v úterý. „*Na počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů se nevztahuje pravidlo pro počítání času uvedené v § 40 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nepřihlásí-li se do datové schránky osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění přístup k dodanému dokumentu, ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument dodán do datové schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty, a to i v případě, že případně konec lhůty na sobotu, neděli nebo svátek.*“<sup>415</sup>

Po podání námitek dochází k jejich posouzení a následně k vyrozumění kontrolované osoby s výsledkem. Námitky mohou být nadřízenou osobou kontrolujícího zamítnuty, může jim být vyhověno či částečně vyhověno, pokud jim kontrolují či vedoucí kontrolní skupiny nevyhoví do 7 dnů od jejich doručení. Za určitých podmínek mohou být také vyřízeny v rámci přestupkového řízení. Doručením vyrozumění o námitkách, stejně tak jako marným uplynutím lhůty pro podání námitek či předáním námitek k vyřízení správnímu orgánu kontrola končí. V rámci protokolu o kontrole se obvykle nezakládají žádná práva ani povinnosti a proto takový protokol není přezkoumatelný ve správním soudnictví. „*Rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona ČNR č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (zde: vydané při kontrole čerpání dotace na odstranění ekologických*

---

<sup>414</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole, Komentář*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 113.

<sup>415</sup> Podle závěru poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 93, *Počítání lhůty podle § 17 odst. 4 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů*, ze dne 11. 6. 2010.

*škod způsobených povodní), není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) SŘS.“<sup>416</sup> Je zde aplikována kompetenční výlučka, která je stanovena v § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), protože takový úkony správního orgánu není způsobilý zasáhnout do jeho právní sféry. „Ve své podstatě pouze výslovně zakotvuje důvod pro odmítnutí žaloby proti úkonům správních orgánů, jež nejsou rozhodnutími způsobilými zasáhnout do právní sféry jednotlivce ve smyslu § 65 odst. 1.“<sup>417</sup>*

To, co bylo uvedeno z hlediska protokolu o kontrole, pak neplatí pro související úkony, které mohou jako důsledek kontroly nastat. Jedná se zejména o opatření k odstranění nedostatků a dále v režimu zákona o inspekci práce o vydání zákazu.

Z pohledu opatření k odstranění nedostatků, jakkoliv si lze zřejmě jeho aplikaci představit spíše v rámci porušení povinností vyplývajících ze zákoníku práce, bude záležet na skutečnosti, zda jsou takovým úkonem stanoveny povinnosti kontrolované osobě, což samozřejmě není vyloučeno, pokud by takové opatření např. stanovilo kontrolované osobě, aby doplatila zaměstnancům agentury práce mzdu v rámci srovnatelných mzdových podmínek zaměstnanců uživatele. Takové opatření má pak v materiálním pojetí povahu rozhodnutí, musí mít náležitosti předpokládané v § 67 až § 69 správního řádu a není vyloučeno následně ze soudního přezkumu. „Za doktrinárně i judikatorně překonané lze proto považovat názory, dle kterých jde pouze o bezformální úkon řídicí se výlučně zvláštním právním předpisem upravujícím daný úsek veřejné správy, či dokonce nezávazné doporučení, kterému kontrolovaná osoba nemusí vyhovět. Nejvyšší správní soud např. ve vztahu k úpravě zákona o ochraně osobních údajů uvedl, že, [h]ovoří-li citované ustanovení o tom, že inspektor »uloží« opatření k nápravě a stanoví »lhůtu« pro jejich odstranění, nelze dospět k jinému závěru, než že jde o ukládání právní povinnosti cestou individuálního správního aktu – rozhodnutí“. K závěru o

<sup>416</sup> Podle usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, sp. zn. 5 A 55/2001.

<sup>417</sup> JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, P., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 551.



*ukládání opatření k nápravě formou rozhodnutí podle správního řádu dospěl také v dalších rozhodnutích. Poradní sbor se domnívá, že ukládání opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, event. určení přiměřené lhůty a vyžadování podání písemné zprávy o přijatých opatřeních podle zákona o inspekci práce, je výkonem vrchnostenské mocenské činnosti. Správní řád se přitom použije na veškerý postup správních orgánů, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy, nestanoví-li zvláštní zákon jinak (§ 1). Správní řízení, jehož postupem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určité osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, upravují části druhá a třetí správního řádu. Podle správního řádu se v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, postupuje také v případě, že zvláštní právní předpisy, které nabyly účinnosti před správním řádem, upravují vydávání rozhodnutí, aniž správní řízení v celém rozsahu upravují (§ 180 odst. 1). Zákon o inspekci práce vztah ke správnímu řádu výslovně neřeší, a je proto třeba dovodit, že se při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy na postup orgánů inspekce práce vztahuje.“<sup>418</sup>*

V podmínkách zákona o zaměstnanosti si lze také představit aplikaci rozhodnutí o zákazu, jak ho zná zákon o inspekci práce ve svém § 7 odst. 1 písm. f), když by musely být stanovit obdobné podmínky pro jeho aplikaci, např. pokud by docházelo k výkonu práce zaměstnanců, kteří by neměli příslušná oprávnění k zaměstnání či pobytu. Takové rozhodnutí je již z povahy věci rozhodnutím ve smyslu ú 67 správního řádu a musí mít tedy všechny předepsané náležitosti. „V obou případech musí být jako podmínka pro vydání takového zákazu splněna reálná možnost bezprostředního ohrožení bezpečnosti zaměstnanců nebo dalších fyzických osob zdržujících se s vědomím kontrolované osoby v jejích prostorech. Je zřejmě nepředstavitelné, aby takto nebylo postupováno v případě, kdy se o takovou osobu nejednalo. Jestliže tedy takové ohrožení existuje, když požadovanou "kvalitu" zde představuje nebezpečí "bezprostřednosti", může dojít i k nařízení, aby fyzické osoby (zde zřejmě tedy i osoby zdržující se bez vědomí kontrolované osoby v

---

<sup>418</sup> Závěr Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád č. 145 ze dne 16. 10. 2015, dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

*jejich prostorech) opustily takovýto objekt. Z pohledu vynutitelnosti je však lehké představitelné, že takového pokynu tyto osoby neuposlechnou, neboť pro ně osoba inspektora nepředstavuje dostatečnou autoritu. V takovém případě nezbyvá, než požádat o asistenci ozbrojenou složku. Omezení naznačené výše může trvat maximálně do odstranění závady, čili bude vždy záviset na zaměstnavateli, v jaké rychlosti a současně kvalitě závadu odstraní, neboť pokud by došlo jen k odstranění závady "naoko", nebyl by tak naplněn účel takového zákazu a v činnosti na určitém objektu by nemohlo být pokračováno."<sup>419</sup>*

Současně by bylo vhodné stanovit pro takové ukotvení jednodušší pravidla, neboť problematika je v současném zákoně o inspekci práce ukotvena velice složitě, přičemž do samotného procesu je samozřejmě nutné vtáhnout přiměřeně správní řád. „Ustanovení zákona o inspekci práce zde hovoří o oznámení rozhodnutí o vydání zákazu, což lze v tomto případě vnímat jako pojem vydání rozhodnutí, neboť bude de facto kontrolované osobě doručeno rozhodnutí o zákazu v písemné podobě. Samostatnou otázkou pak bude, jaké účinky vlastně představuje toto oznámení rozhodnutí kontrolované osobě. Z díkce tohoto ustanovení by bylo možno dovodit, že písemná forma rozhodnutí má již pouze informativní charakter, když možnost podat odvolání je deklarována pouze v případě ústně vyhlášeného zákazu. K uvedenému je možné rovněž odkázat na znění ust. § 143 správního řádu, které zakotvuje, že v případě, jsou-li rozhodnutím ukládány povinnosti na místě, zpravidla z důvodu nebezpečí z prodlení, je nutné rozhodnutí vyhotovit písemně a bez zbytečného dokladu doručit dodatečně. Správní orgán je v takových případech oprávněn rozhodnutí před jeho písemným vyhotovením pouze ústně vyhlásit.“<sup>420</sup>

Kontrola zakončená tedy vypořádáním protokolu, případně tedy marným uplynutím lhůty pro podání námitek, je ve výsledku představována protokolem o výsledku kontroly, když tento protokol obsahující porušení právních předpisů je následně jedním z podkladů pro vydání meritorního rozhodnutí, jakkoliv

---

<sup>419</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P., ŠTEFKO, M. *Zákon o inspekci práce*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 43- 44.

<sup>420</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Rozhodnutí o zákazu dle zákona o inspekci práce*. Bezpečnost a hygiena práce. 2018, č. 7, s. 15 – 19.

v naprosté většině případů, pokud pomineme řízení příkazní, pak nebude protokol o výsledku kontroly pouze jediným podkladem pro vydání onoho rozhodnutí.

Tato práce nemá za cíl popisovat celé přestupkové řízení, kde lze odkázat na příslušné publikace, která je uvedena např. v odkazu pod čarou č. 421, nicméně je vhodné se zmínit alespoň o obecných souvislostech přestupkové řízení.

Zákon o odpovědnosti za přestupky používá jednotné označení pro správní hmotněprávní delikty – přestupek, když v řadě aspektů diferencuje postup při trestání fyzické osoby, fyzické osoby podnikatele a právnické osoby. Tento zákon definuje přestupek jako společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, pokud se nejedná o trestný čin. Zákon vychází z formálně-materiálního pojetí a pro vznik odpovědnosti za přestupek musí dojít k naplnění všech jeho znaků současně.

Zákon o odpovědnosti za přestupky nově umožňuje postihovat i pokus přestupku, pokud to stanoví zvláštní zákon, což však vzhledem k úpravě zákona o zaměstnanosti není náš případ. Rozlišuje pokračování v přestupku (ať již také ve formě trvajících, hromadného přestupku), kterým se rozumí jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku, což si lze představit např. v případě pokračování umožnění výkonu nelegální práce, zprostředkování zaměstnání bez povolení, neplnění oznamovací povinnosti dle § 87 zákona o zaměstnanosti, atd.

Z pohledu přestupku fyzické osoby, kde jsou pokuty za přestupky v oblasti zaměstnanosti aplikovány výjimečně, se fyzická osoba stane pachatelem, pokud svým zaviněným jednáním, naplnila znaky přestupku (případně pokusu byl-li by trestný). Základními podmínkami jsou věk (dovršení patnáctého roku), přičetnost (tu je třeba dokázat) a zavinění. Obecně postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li konkrétní ustanovení, že v daném případě je nutný úmysl. U právnické osoby se vychází z principu objektivní odpovědnosti a

otázka zavinění tudíž není podstatná. „Zatímco k odpovědnosti za přestupky nepodnikajících fyzických osob se (tak jako dříve podle zákona č. 200/1990 Sb.) vyžaduje zavinění, obecně ve formě nedbalosti, pokud zákon nevyžaduje zavinění úmyslné (§ 13 odst. 1 a § 15 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb.), odpovědnost za přešupek právnické osoby a podnikající fyzické osoby je i nadále (tak jako v době před 1. 7. 2017, kdy šlo o tzv. jiné správní delikty) odpovědností objektivní s možností liberace, tedy zproštěním odpovědnosti ze zákonem stanovených důvodů (§ 20 odst. 1 a § 21 v případě právnické osoby, resp. § 22 odst. 1 a 2 a § 23 odst. 1 v případě podnikající fyzické osoby).“<sup>421</sup> Podmínkami, za nichž se právnická osoba stává pachatelem přešupku, jsou, že dojde porušení právní povinnosti uložené právnické osobě a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s její činností, ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu. Za právnickou osobu fakticky jednájí fyzické osoby jako její zástupci, což jsou zejména statutární orgány a zaměstnanci, jejichž jednání se právnické osobě přičítá. Inspekce práce se musí v řadě případů vypořádat se situací, kdy zástupce právnické osoby poukazuje na konkrétního zaměstnance, který měl zavinit nesplnění povinnosti (zajištění povolení k zaměstnání u úřadu práce, podání oznámení o nástupu cizího zaměstnance do zaměstnání podle § 87 zákona o zaměstnanosti, zveřejnění diskriminačního inzerátu), což je z hlediska posuzování možného spáchání přešupku irelevantní. Zprostit odpovědnosti se právnická osoba může tehdy, pokud prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, aby přešupku zabránila. Obdobná konstrukce odpovědnosti platí u podnikajících fyzických osob, když její odpovědnost nezaniká tím, že přestane být podnikatelem.

Z pohledu zániku odpovědnosti je vhodné upozornit na § 29 – § 32 zákona o odpovědnosti za přešupky, podle kterých přešupek zaniká smrtí fyzické osoby (v případě, že by po smrti podnikající fyzické osoby pokračovala jiná fyzická osoba v její činnosti, přechází odpovědnost na ní), zánikem právnické osoby bez právního nástupce, vyhlášením amnestie, promlčením. Z pohledu aplikace v rámci zákona o zaměstnanosti je nejzásadnější promlčení.<sup>422</sup> Promlčení má povahu prekluze a přihlíží se k němu z úřední

---

<sup>421</sup> VEDRAL, J. *K Novému zákonu o přešupcích*. Aspi. 10. 9. 2017.

<sup>422</sup> § 30 zákona o odpovědnosti za přešupky:  
Promlčecí doba činí

povinnosti (tedy nikoli na základě námitky účastníka řízení), když uplynutím doby odpovědnost za přešupek zaniká. „*Jestliže totiž uplynula od spáchání přešupku delší doba, snižuje se význam jeho stíhání, které tak přestává plnit svou společenskou funkci. Snižuje se tak škodlivost činu pro společnost a taktéž se snižuje schopnost správního orgánu provést řádné dokazování.*“<sup>423</sup> Její délka je odstupňována podle závažnosti přešupku, jak vyplývá z legislativního odkazu. Naprostá většina přešupků v oblasti zákona o zaměstnanosti (kromě přešupků poskytovatele zdravotnických služeb dle § 140 odst. 3 zákona o zaměstnanosti) bude patřit do kategorie s 3 roční promlčecí dobou, která začne běžet dnem následujícím po spáchání přešupku. Pokud je její běh pozastaven nebo přerušen (např. oznámením o zahájení řízení o přešupku), zanikne odpovědnost nejpozději do třech let od jejího spáchání resp. do pěti let u přešupků s horní sazbou pokuty alespoň 100 000 Kč. I když je možné ukládat různé druhy trestů<sup>424</sup>, vzhledem k dikci zákona o zaměstnanosti lze počítat pouze s pokutou či s napomenutím, protože ostatní druhy tresty vyžadují pro možnost jejich uložení speciální úpravu ve zvláštním právním předpise, kterou však zákon o zaměstnanosti neobsahuje. Napomenutí a pokutu pak nelze uložit zároveň. Zákon pak demonstrativně vypočítává přitěžující a polehčující okolnosti, které se promítnou do výše uložené pokuty. Jako polehčující okolnost lze uvést např. oznámení přešupku správnímu orgánu a pomáhání při jeho odstraňování, za přitěžující okolnost lze označit recidivu. Pokud bylo spácháno více přešupků, bude aplikována po provedeném společném řízení absorpční zásada, tedy trest se uloží za přešupek nejpřísněji trestný a v jeho mezích. K této zásadě se vyjádřil Nejvyšší správní soud za účinnosti starého přešupkového zákona, nicméně tyto závěry jsou jistě aplikovatelné i v mezích současného zákona o odpovědnosti za přešupky. „*Při souběhu více správních deliktů (zde: vícečinný souběh) je analogické použití zásady absorpční (§ 12 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přešupcích) přípustné, nestanoví-li příslušný právní předpis jinak.*“<sup>425</sup> Nicméně tato zásada

---

a) 1 rok, nebo

b) 3 roky, jde-li o přešupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč.

<sup>423</sup> JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich, Zánik o některých přešupcích. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, s. 276.

<sup>424</sup> Viz poznámka pod čarou č. 135.

<sup>425</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. 6 As 57/2004.

je modifikována zásadou asperační<sup>426</sup> (zostřovací“), podle které lze horní hranici sazby pokuty za přešupek nejpřísněji trestný zvýšit až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přešupky. *„Nutno zmínit, že zavedení této zásady není nijak v rozporu s požadavky ústavní konformity, protože je věcí zákonodárce, jakou metodu ukládání sankcí v tom kterém případě zvolí. Sousední "může uložit" je třeba chápat jako pokyn k užití diskrece a je na správním orgánu, zda tuto možnost využije. Z teleologického výkladu zákona plyne, že asperace by měla být rezervována pro závažnější případy porušení povinností, s tím, že musí vždy respektovat zákaz zneužití pravomoci a šetřit legitimní očekávání, zásady zakotvené v § 2 správního řádu.“<sup>427</sup>*

Zákon nově umožňuje upustit od potrestání, v podmínkách zákona o zaměstnanosti se bude jednat zejména o případy, kdy samotné projednání postačí k nápravě pachatele, pokud se pachatel neobohatí, nebo nebyla způsobena škoda. Takovému posouzení svědčí např. nesplnění některých oznamovacích povinností v režimu zákona o zaměstnanosti, avšak je pak na správním orgánu, aby postupoval v obdobných případech stejně a neporušil tak zásadu legitimního očekávání ukotvenou v § 2 odst. 4 správního řádu.

Řízení o přešupku jsou vždy v podmínkách zákona o zaměstnanosti zahajována moci úřední a to doručením oznámení o zahájení přešupkového řízení (podezřelý se stává obviněným), když již v tomto dokumentu je popsán skutek a jeho předběžná právní kvalifikaci. *„Předmět řízení musí být v oznámení o zahájení řízení identifikován dostatečně určitě tak, aby účastníkovi řízení bylo zřejmé, jaké jeho jednání bude posuzováno, a aby bylo zaručeno jeho právo účinně se v daném řízení hájit. Správní orgán může v průběhu řízení zahájeného z moci úřední upřesnit jeho předmět, nedejde-li tímto úkonem k žádné procesní újmě na straně účastníků řízení. Upřesněním předmětu řízení nesmí dojít k jeho zásadnímu rozšíření nebo změně oproti jeho vymezení v oznámení o zahájení správního řízení. Správní orgán musí s upřesněním*

---

<sup>426</sup> 41 odst. 2 zákona o odpovědnosti za přešupky:

(2) Jsou-li společně projednávány dva nebo více přešupků, správní orgán může uložit pokutu ve vyšší sazbě, a to tak, že horní hranice sazby pokuty za přešupek nejpřísněji trestný se zvyšuje až o polovinu, nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic sazeb pokut za jednotlivé společně projednávané přešupky.

<sup>427</sup> MATES, P. *Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přešupky a řízení o nic*. Bulletin advokacie. 2016, č. 12, s. 25 a násl.

*předmětu řízení řádně seznámit účastníky řízení a musí jim dát možnost se k němu vyjádřit.*<sup>428</sup> Vzhledem k tomu, že musí platit presumpce nevin<sup>429</sup>, musí správní orgán bez důvodných pochybností prokázat vinu obviněného, jinak musí rozhodnout v jeho prospěch a neuznat jej vinným.

Pro inspekci práce má zvláštní význam, že podle § 81 zákona odpovědnosti za přestupky<sup>430</sup> v řízeních navazujících na kontrolu mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem pro rozhodnutí. V podmínkách orgánů inspekce práce je často využíváno příkazní řízení, které svoji úpravou v § 90 až § 92 zákona o odpovědnosti za přestupky konstruováno jako speciální k § 150 správního řádu. Podobně jako ve správním řízení může být příkaz prvním úkonem v řízení. Příkazem lze uložit pokutu, napomenutí a zákaz činnosti. Proti příkazu lze podat odpor do osmi dnů od doručení. Podáním včasného odporu se příkaz ruší a řízení pokračuje. Možnost aplikovatelnou u společensky méně závažných přestupků představuje příkaz na místě, kde se podpisem (čili souhlasem, který je nutný) příkazové bloku obviněným stává příkaz pravomocným a vykonatelným. Lze jím uložit pouze napomenutí nebo pokutu do 10.000 Kč. Rozhodnutí o přestupku se bude vydávat obecně v intencích stanovených v § 67 až § 76 správního řádu. Zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje pouze nutné odlišnosti. Vedle popisu skutku s označením místa, času a způsobu spáchání a právní kvalifikace skutku se předně bude uvádět výrok o vině (případně forma zavinění u fyzických osob). Jak uvedl Nejvyšší správní soud: *„Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s]. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady,*

---

<sup>428</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2010, sp. zn. NSS 1 Afs 58/2009.

<sup>429</sup> Čl. 6 bod 2 Úmluvy o ochraně lidských práv dle sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.

2. Každý, kdo je obviněn z trestného činu, se považuje za nevinného, dokud jeho vina nebyla prokázána zákonným způsobem.

<sup>430</sup> § 81 zákona o odpovědnosti za přestupky:

V řízení navazujícím na výkon kontroly mohou být skutečnosti zjištěné při kontrole jediným podkladem rozhodnutí o přestupku.

*správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.*<sup>431</sup> Dále se uvede výrok o druhu a výměře správního trestu. Součástí výroku o správním trestu může být rovněž mimořádné snížení výměry pokuty nebo započtení doby do doby zákazu činnosti. V neposlední řadě se uvede výrok o nákladech řízení.

Přestupkové řízení pak nemusí závěry zjištěné během kontroly vždy zcela převzít, neboť i kontrolní závěry, které vedou k zahájení správního řízení, resp. zákona o zaměstnanosti, musí být následně v řízení o přestupku jednoznačně prokázány. Trest by měl nastoupit subsidiárně, kdy již jiné prostředky nevedenou k cíli, či jsou nedostatečné, resp. kdy jsou odůvodněny závažností a společenskou nebezpečností protiprávního jednání. Významnou roli by měla hrát prevence a předcházení porušování právních povinností, když veřejná správa by měla působit nepřetržitě k odstraňování podmínek a příležitostí k protiprávnímu jednání. Rozhodnutí o uložení pokuty mělo obecně vycházet z dostatečně zjištěného skutkového stavu ve smyslu § 3 správního řádu a ve své výrokové části by mělo obsahovat dostatečné vymezení skutku ve smyslu § 68 odst. 2 správního řádu, ve kterém je spatřováno protiprávní jednání (kdy, kde a jak došlo ke spáchání přestupku, případně další specifikace) a uložená pokuta by měla být řádně odůvodněna ve smyslu § 68 odst. 3 správního řádu, přičemž by měla zohlednit i majetkové poměry účastníka řízení, aby neměla likvidační charakter. Výrazně do posuzování majetkových poměrů zasáhl Nejvyšší správní soud citovaným závěrem: *„Správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu*

---

<sup>431</sup> Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006.



*odhadem.*<sup>432</sup> Kritéria pro stanovení výše pokuty jsou stanovena v § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky.

---

<sup>432</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, sp. zn. 1 as 9/2008.

## 6 Sekundární dopady uložené pokuty

Pravomocná pokuta jako taková, případně porušení pracovněprávních povinností, uložená orgánem inspekce práce, může v určitých případech představovat z pohledu zákona o zaměstnanosti nejen postih subjektu z hlediska finančního dopadu, ale může současně pro zaměstnavatele představovat další problém spočívající v jiných omezeních pro jeho činnost a představují tak sekundární dopady. Tyto dopady, které se zásadně týkají kompetence úřadu práce, lze rozdělit do tří skupin.

- První skupinu představuje situace, kdy dikce zákona o zaměstnanosti pojí další důsledky již jen se samotným porušením právních předpisů bez pravomocně uložené pokuty, nebo s pokutou sice uloženou nicméně bez konkretizace její výše.
- Druhá skupina je představována situacemi, kdy je podstatná výše pokuty uložené zaměstnavateli, ale i její kvalita v podobě její pravomocnosti, konkrétně zda pravomocná pokuta přesáhla částku 50 000 Kč.
- Třetí skupina je představována pokutou uloženou za umožnění výkonu nelegální práce. Rozdělení zde pak spočívá v tom, zda se jedná o porušení v obecné rovině vymezené § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, či pouze v návaznosti na bod 3. uvedeného ustanovení, tedy se bude jednat o pokutu uloženou za nelegální práci spočívající v jejím umožnění cizinci bez povolení k pobytu.

Pro dostatečné informace, které úřad práce pro vyvození důsledků vůči zaměstnavateli nezbytně potřebuje, je nutná aplikace ustanovení zákona o inspekci práce, bez něhož by úřad práce neměl informace. Je zde hovořeno o několikrát zmíněném § 4 odst. 2 písm. f) zákona o inspekci práce, podle kterého Státní úřad inspekce práce poskytuje Úřadu práce České republiky informaci o uložení pokuty agentuře práce za porušení povinností, které pro agentury práce vyplývají z § 308 a § 309 zákoníku práce, a o uložení pokuty zaměstnavateli za porušení povinností vyplývajících z právních předpisů, jejichž dodržování SUIP a oblastní inspektoráty kontrolují, a to do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty. *„Toto komentované ustanovení zakládá povinnost*

*Úřadu spolupracovat s Úřadem práce ČR, konkrétně povinnost sdělovat Úřadu práce ČR informace o pravomocně uložených pokutách, a to jednak pokutách uložených agenturám práce, tak i dalším zaměstnavatelům. Tato povinnost ve vztahu k agenturám práce vyplývá z toho, že generální ředitelství Úřadu práce ČR rozhoduje o vydávání a odnímání povolení ke zprostředkování zaměstnání, přičemž některé důvody pro odejmutí tohoto povolení plynou i z porušování právních předpisů kontrolovaných orgány inspekce práce. Stejně tak v případě jiných zaměstnavatelů, než jsou agentury práce, je tato spolupráce navázána na některé instituty zákona o zaměstnanosti, na jejichž základě zaměstnavatelé získávají různé finanční příspěvky (např. příspěvky aktivní politiky zaměstnanosti nebo příspěvek na podporu zaměstnání osob se zdravotním postižením), které jsou podmíněny tím, že adresát těchto příspěvků dodržuje pracovněprávní předpisy.“<sup>433</sup>*

## **6.1 Pokuty bez specifikace výše sankce**

V rámci této skupiny můžeme uvést např. § 38 zákona o zaměstnanosti, dle kterého: *„Krajská pobočka Úřadu práce nenabízí a nezveřejňuje nabídky zaměstnání, které jsou diskriminačního charakteru nebo jsou v rozporu s pracovněprávními (§ 126 odst. 2) a jinými právními předpisy nebo odporují dobrým mravům. Krajská pobočka Úřadu práce rovněž nenabízí a nezveřejňuje nabídky volných pracovních míst u zaměstnavatele, kterému byla uložena pokuta za porušení povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů (§ 126 odst. 2) nebo za porušení povinnosti vyplývající ze zvláštních právních předpisů, které kontroluje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce, a to po dobu 3 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty.“* Z podstaty věci se jedná o zásadní ustanovení z pohledu hlášení volných míst zaměstnavatelem, resp. při splnění podmínek nebudou tato volná pracovní místa zveřejňována. Ustanovení umožňuje reagovat úřadu práce na situaci, kdy dojde ze strany zaměstnavatele k porušení jeho povinností zejména ve vztahu k zaměstnanci (existují samozřejmě výjimky). Ustanovení váže porušení na rozpor s pracovněprávními (odkaz na § 126 odst. 2 zákona o

---

<sup>433</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P., ŠTEFKO, M., *Zákon o inspekci práce. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016. 316 s.

zaměstnanosti) nebo jinými právními předpisy. Legislativní odkaz pak poukazuje na zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele<sup>434</sup>, když v obecné rovině jsou za pracovněprávní předpisy považovány zejména předpisy související se zákoníkem práce včetně tohoto předpisu. Avšak vzhledem k dikci ustanovení lze zákoník práce zahrnout jistě pod pojem „jiných právních předpisů“. V rámci těchto jiných předpisů by bylo možné uvažovat i o předpisech hygienických, které se vztahují k vykonávané práci, nicméně je zde zásadní, že povinnosti vyplývající z těchto předpisů kontrolují a sankcionují orgány ochrany veřejného zdraví.<sup>435</sup> Mohla by zde tedy nastat paradoxní situace, kdy pravomocná pokuta uložená krajskou hygienickou stanicí by neměla na zveřejňování volného pracovního místa žádný vliv, ovšem pokud by ze samotné charakteristiky zadané zaměstnavatelem bylo zřejmé, že tyto předpisy jsou na zadaném pracovním místě porušovány, úřad práce by mohl, resp. zřejmě měl místo nezveřejnit, neboť v případě zjevného porušení právního předpisů se může opřít o skutečnost, že zákon hovoří o porušení jiných právních předpisů. Standardně se však bude jednat o případy, kdy ohlašované volné pracovní místo bude na první pohled porušovat právní předpisy - např. bude inzerovat 24hodinové směny (porušení § 83 zákoníku práce<sup>436</sup>), nabízená mzda nebude odpovídat minimální mzdě apod.

Pokud se nebude jednat o pravomocnou pokutu, kde zákon o zaměstnanosti uvádí dobu i okamžik, od kterého se místa nebudou zveřejňovat, bude se jednat o situace u porušení předpisů, kde pravomocná pokuta ukládána nebude a i přesto dojde k nezveřejnění volného místa (zejména na základě informací, které získal úřad práce na základě svojí vlastní činnosti). V takové situaci je vhodné hledat správný mechanismus k případnému odstranění podmínek vyvolávajících pochybnosti o porušení výše naznačených předpisů., když ne vždy se bude jednat o úmyslné porušení povinností, resp.

---

<sup>434</sup> Dle § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti:

Pro účely tohoto zákona se za pracovněprávní předpisy považují právní předpisy o zaměstnanosti a právní předpisy o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele.

<sup>435</sup> Např. nařízení vlády č. 361/2007 Sb., kterým se stanoví podmínky ochrany zdraví při práci, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>436</sup> § 83 zákoníku práce:

Délka směny nesmí přesáhnout 12 hodin.

se může jednat o administrativní pochybení. „Již z uvedeného je zřejmé, že ustanovení je v této části poněkud zavádějící, protože opatření popsané výše má zde být aplikováno v případě uložení pravomocné pokuty po dobu 3 měsíců od právní moci rozhodnutí, když naopak v případě, kdy zjištění a následné opatření nevyplývá z oficiálního titulu a je založeno na subjektivním vyhodnocení ze strany úřadu práce, není pro délku trvání opatření stanovena žádná délka. V případě pravomocně uložené pokuty, na rozdíl od prvního případu, kdy jsou poznatky známy správnímu orgánu z úřední činnosti a může na ně reagovat neprodleně, tak může nastat situace, že vzhledem k délce přestupkového řízení dojde následně k aktivaci popsaného postupu až s několikaměsíčním nebo až několikaročním odstupem. Zásadní rozdíl však bude spočívat v tom, že v případě prvním posuzuje úřad práce sám informace o volném pracovním místě sdělené samotným zaměstnavatelem, tedy vyhodnocuje informace o konkrétním pracovním místě, v případě druhém se jedná o paušální důsledek, kdy zaměstnavatel nebude moci po stanovenou dobu zveřejňovat žádná místa, a to ani ta, která by jinak právním předpisům odpovídala.“<sup>437</sup>

Problémem daného ustanovení je také skutečnost, že nerozlišuje výši uložené pokuty a samu porušenou povinnost, protože je zřejmé, že bude zásadní rozdíl mezi zaměstnavatelem, který byl sankcionován marginální pokutou ve výši 5 000 Kč za to, že s několikadenním zpožděním oznámil úřadu práce nástup osob uvedených v § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti k výkonu práce, nebo pokutou v řádu desítitisíců či statisíců za porušování zákoníku práce v oblasti odměňování. Lze zde také odkázat na rozsudek Krajského soudu v Ostravě, který se vyjadřoval k podmínce uhrazení členského vkladu v návaznosti na posuzování vhodnosti takového nabízeného zaměstnání a jeho zveřejňování. „Z popsaných okolností je dle názoru krajského soudu zjevné, že podmínka členství v družstvu, jejíž splnění závisí na libovůli příslušného orgánu družstva, musí být v souvislosti s posuzováním podmínek § 92 odst. 1 ZoZ posouzena jako obcházející zákon (in fraudem legis), neboť skýtá možnost upřednostňovat při výběru uchazečů o zaměstnání cizí státní příslušníky, resp.

---

<sup>437</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Sekundární dopady porušení pracovněprávních předpisů do oblasti zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2018, č. 12, s. 43 – 46.

*přímou možnost občany České republiky z řad uchazečů o zaměstnání fakticky vyloučit. Uvedený přístup je však v příkrém rozporu se smyslem a účelem právní úpravy zaměstnávání cizinců a nutnosti povolení k zaměstnání, jímž je ochrana pracovního trhu České republiky, potažmo Evropské unie, proto je nutné jej striktně odmítnout. Konkrétní výši povinného základního členského vkladu, tj. 10 000 Kč, považuje krajský soud rovněž za problematickou a narážející na zásadu bezplatného zprostředkování zaměstnání uchazečům, avšak toliko druhotně, neboť ze shora uvedeného důvodu by požadavek členství v družstvu jako podmínka pro obsazení ohlášeného volného pracovního místa cizincem zůstal nezákonným i v případě, že by výše členského vkladu činila 1 Kč.“<sup>438</sup>*

Na pravomocnou pokutu uloženou v oblasti zaměstnanosti a inspekce práce odkazuje i § 78 odst. 2 písm. d) bod 4. zákona o zaměstnanosti: *„Dohodu o uznání zaměstnavatele lze se zaměstnavatelem uzavřít za podmínky, že v období 12 měsíců přede dnem podání žádosti o uzavření dohody o uznání zaměstnavatele 4. mu nebyla pravomocně uložena pokuta za správní delikt nebo přestupek na úseku zaměstnanosti nebo inspekce práce.“* I v tomto případě nebude zdánlivě zkoumána výše pravomocné pokuty. Zdánlivě proto, že v odst. 3 předmětného ustanovení je ukotvena kompetence pro Ministerstvo práce a sociálních věcí, které může v případech hodných zvláštního zřetele na základě písemné žádosti zaměstnavatele prominout zaměstnavateli splnění podmínky uvedené v odstavci 2 písm. d) bodu 4. Jedná se o možnost ministerstva, které tak učinit může, nikoliv musí, přičemž tuto možnost má jen u pokut, které nepřesáhly 50 000 Kč. Pokud je pokuta byť i o korunu vyšší, není již možné žádosti vyhovět, i pokud by důvody hodné zvláštního zřetele existovaly.

V rámci správního uvážení o neprominutí či prominutí je třeba dodržovat při správním uvážení oněch důvodů zásadu legitimního očekávání, jak je obsažena v § 2 odst. 4 správního řádu<sup>439</sup>, a to s korekcí, kterou vyjádřil Nejvyšší správní soud: *„Nelze se dovolávat legitimního očekávání z titulu zavedené*

---

<sup>438</sup> Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 5. 2015, sp. zn. 78 Ad 96/2013.

<sup>439</sup> § 2 odst. 4 správního řádu: *„Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“*

správní praxe (zde vydání kladných rozhodnutí Národního památkového úřadu ohledně zateplení fasád u památkově chráněných objektů) za situace, kdy se jednalo o nezákonnou správní praxi, jejíž následování je nežádoucí a bylo by v rozporu se zákonem (§ 2 odst. 4 správního řádu z roku 2004).<sup>440</sup> Uvedený závěr má také svoje opodstatnění z pohledu ochrany principu ochrany důvěry občanů v právo, jak se vyjádřil Ústavní soud v Nálezu III. ÚS 2822/07, kterýžto princip se samozřejmě bude prolínat ve všech oblastech, kde dochází k rozhodování správních orgánů.<sup>441</sup>

## 6.2 Pravomocné pokuty se sankcí od 50 001 Kč

Sekundární dopad pokut v rámci této skupiny je odvislý od jejich výše, přičemž předpokládané dopady jsou aktivovány pouze za situace, kdy je pokuta uložena alespoň v částce 50 001 Kč.

Na takové pokuty pamatuje zákonná úprava v § 37a<sup>442</sup> a § 99 zákona o zaměstnanosti. Je tedy zásadní v těch případech, kdy se jedná o zaměstnávání cizinců a zařazení volných pracovních míst do centrální evidence volných pracovních míst, které lze obsadit držiteli modré nebo zaměstnanecké karty.

<sup>440</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, sp. zn. 5 As 155/2015.

<sup>441</sup> „Ke znakům právního státu neoddělitelně patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v článku 1 odst. 1 Ústavy; povaha materiálního právního státu přitom obsahuje s ním rovněž spjatou maximu, podle níž, jestliže někdo jedná v (oprávněné) důvěře v určitý zákon (resp. v právo jako takové), nemá být ve své důvěře zklamán. Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnícká nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v důvěře v trvalý výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně (zde) konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy.

Přehodnocení výkladu ze strany správních úřadů nebo soudů, za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů, přitom není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí však, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných a principiálních důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně.“

<sup>442</sup> § 37a odst. 7 zákona o zaměstnanosti:

(7) Ministerstvo do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty nebo do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty nezařadí nebo z evidence vyřadí volné pracovní místo u zaměstnavatele, pokud [...]

d) zaměstnavateli byla v posledních 3 měsících pravomocně uložena pokuta vyšší než 50 000 Kč za porušení povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů nebo za porušení povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů, jejichž dodržování kontroluje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce.

Dopady pokuty jsou v tomto případě ještě zdvojené, protože za prvé nedojde po dobu 3 měsíců od právní moci pokuty k zařazení takového místa do této evidence, za druhé ale navíc dojde případně i k vyřazení takových míst z této evidence, pokud se o pravomocné pokutě převyšující onu hranici úřad práce dozví. Problematickým je zde samotný okamžik, kdy k aktivaci sekundárního dopadu může dojít, protože uložení pravomocné pokuty může následovat s několika měsíčním odstupem, případně i delším, kdy již zaměstnavatel s takovým dopadem nepočítá. O víc se však takové opatření jeho sféry dotkne, když se bude jednat o nezařazení či vyřazení na 50 hlášených volných pracovních míst obsaditelných držiteli zaměstnanecké karty.

Dopady v rámci § 99 zákona o zaměstnanosti<sup>443</sup> týkající se také zaměstnávání cizinců je nutné vnímat v kontextu § 38 a § 92 odst. 1 tohoto zákona.

Otázkou, která je na místě, je řešení situace, kdy by byla zaměstnavateli uložena pokuta v nižší částce než 50 000 Kč. *„Jestliže podle tohoto ustanovení nelze povolení při splnění těchto podmínek k zaměstnání vydat, zbývá tedy posoudit, jaký by byl postup v případě, že by zaměstnavateli byla uložena pokuta orgány inspekce práce např. pouze ve výši 10 000 Kč, když to by vydání povolení k zaměstnání dle ust. § 99 zákona o zaměstnanosti nebránilo, nicméně by nedocházelo ke zveřejnění a nabízení takového pracovního místa právě s ohledem na dikci ust. § 38 zákona o zaměstnanosti, jak bylo popsáno výše. Podmínkou stanovenou ust. § 86 a § 92 odst. 1 zákona o zaměstnanosti sice není nabízení a zveřejnění volného pracovního místa, ale pouze jeho ohlášení, nicméně vedle ohlášení musí být proveden i tzv. test trhu práce, který je nezveřejněním místa znemožněn. V případě ust. § 92 a § 96 zákona o zaměstnanosti tak zřejmě povolení nebude možno vydat při uložení jakékoli pokuty a v případě ust. § 95 a § 97 téhož zákona za podmínky, že pokuta bude přesahovat 50 000 Kč, protože v těchto situacích se test trhu práce*

---

<sup>443</sup> § 99 písm. e) zákona o zaměstnanosti:

„Povolení k zaměstnání nelze vydat cizinci [...]

e) jehož zaměstnavateli byla v období 3 měsíců předcházejících podání žádosti o vydání povolení k zaměstnání pravomocně uložena pokuta vyšší než 50 000 Kč za porušení povinnosti vyplývající z pracovněprávních předpisů nebo za porušení povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů, jejichž dodržování kontroluje Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektorát práce, ...“



*neprovádí.*<sup>444</sup>

V případě pravomocné pokuty na 50 000 Kč za přestupek spáchaný na úseku zaměstnanosti nebo inspekce práce se současně zaměstnavateli neposkytne příspěvek podle § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti<sup>445</sup> po dobu 12 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt nebo přestupek, pokud výše uložené pokuty přesáhla 50 000 Kč, avšak jen na vyšší počet zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, než jaký zaměstnavatel zaměstnával ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení této pokuty. Počet tak může být různorodý a částka tak velice variabilní, nicméně protože se od právní moci rozhodnutí o pokutě počítá 12 měsíců, a nikoliv 3, jak je obvyklé u jiných případů, může být tato hodnota poměrně vysoká.

### **6.3 Pokuty za umožnění výkonu nelegální práce a pokuty uložené agenturám práce za porušení zákona o zaměstnanosti či zákoníku práce**

O dopadech nelegální práce bylo v dostatečném rozsahu pojednáno v kapitole 3.2.1.3. Stejně tak byly dopady porušení povinností ze strany agentury práce a negativní dopady v podobě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání popsány v kapitole 3.3.2.

V kontextu současné kapitoly a pokut za umožnění výkonu nelegální práce pouze dodejme, že se může jednat o situaci, kdy se jedná o negativní dopady sankce za umožnění výkonu nelegální práce třetí zemci bez legalizovaného pobytu, nebo za umožnění výkonu nelegální práce bez dalšího rozlišení. Jak již bylo popsáno výše, minimální sankce na umožnění výkonu nelegální práce je 50 000 Kč a v daném případě stačí pro aktivizaci sekundárních dopadů pouze pravomocná pokuta. Bude pak záviset tedy na

---

<sup>444</sup> STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Sekundární dopady porušení pracovněprávních předpisů do oblasti zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2018, č. 12, s. 43 – 46.

<sup>445</sup> Příspěvek se zaměstnavateli neposkytne po dobu 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3. Dále se příspěvek zaměstnavateli neposkytne po dobu 12 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt nebo přestupek na úseku zaměstnanosti nebo inspekce práce, pokud výše uložené pokuty přesáhla 50 000 Kč, a to na vyšší počet zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, než jaký zaměstnavatel zaměstnával ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o uložení této pokuty.

konkrétní formě umožnění výkonu nelegální práce, protože dopady jsou v některých případech vázány na umožnění výkonu nelegální práce bez rozlišení [§ 37a odst. 7 písm. a), § 99, § 111 zákona o zaměstnanosti], zatímco v jiných případech jsou provázány s umožněním výkonu nelegální práce cizinci bez povolení k pobytu (§ 75 odst. 2, § 76 odst. 3, § 78a, § 118 zákona o zaměstnanosti).

V případě poskytování příspěvků podle zákona o zaměstnanosti pak hraje pro zaměstnavatele zásadní roli, že tyto příspěvky může čerpat po dobu 3 let od právní moci rozhodnutí o pokutě za umožnění výkonu nelegální práce cizinci bez povolení k pobytu, viz např. § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti: *„Příspěvek se zaměstnavateli neposkytne po dobu 3 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3.“* Současně musí zaměstnavatel vrátit i poskytnutý příspěvek, jestliže do 12 měsíců po jeho poskytnutí nabude právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce výše uvedeným způsobem.<sup>446</sup>

---

<sup>446</sup> Podrobněji STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Transpozice tzv. sankční směrnice do zákona o zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2012, č. 4, s. 43.

## Závěr

Uvedená práce určitým způsobem hodnotí současné pojetí porušování povinností v rámci zákona o zaměstnanosti, kterých se mohou dopouštět různé subjekty, které mají rozdílné postavení a vůči kterým představuje to či ono negativní opatření různě velký zásad do jejich sféry.

Je zřejmé, že v rámci zákona o zaměstnanosti je možné rozeznávat porušení, která se týkají ohrožené skupiny na trhu práce v podobě uchazečů o zaměstnání. Tato skupina fyzických osob se nachází často v nepříznivé životní situaci, nicméně i přesto jsem toho názoru, že není možné pouze z tohoto důvodu rezignovat na primární funkci úřadu práce, kterou je zprostředkování zaměstnání uchazečům o zaměstnání a jejich uplatnění na trhu práce, resp. není možné u této skupiny osob v případě porušování jejich povinností rezignovat na skutečnost, že zákon o zaměstnanosti s takovým jednáním spojuje určité dopady. I z tohoto důvodu jsem toho názoru, že rozhodovací činnost správních soudů je v současné vůči této skupině velice benevolentní, což ve svém důsledku narušuje primární poslání úřadu práce v této oblasti a nepochybně povede ze strany správních orgánů k zákonné regulaci předmětného předpisu v oblasti podmínek, za kterých budou uchazeči o zaměstnání vyřazeni.

Současně je již v rámci současného trendu zřejmé, že díky stavu zaměstnanosti by se měl úřad práce zaměřit na zlepšení kvality zprostředkování zaměstnání, minimálně ve zvýšeném počtu návštěv uchazečů o zaměstnání, když jednání s uchazečem o zaměstnání po čtyřech měsících nelze jistě považovat za naplnění účelu a poslání úřadu práce a nemotivuje je žádným způsobem k čemukoliv.

Z pohledu porušování povinností, která mají svůj odraz ve skutkových podstatách přestupků na poli zaměstnanosti, můžeme identifikovat porušení společensky významná (diskriminace, umožnění výkonu nelegální práce, porušení v oblasti agenturního zaměstnávání) a porušení, která nepředstavuje takové společenské nebezpečí z pohledu četnosti či závažnosti porušovaných povinností. To se následně odráží i u horních hranic možných pokut za taková porušení.

Jakkoliv lze současnou právní úpravu u agentur práce vnímat jako dostatečně přísnou, je vhodné, aby bylo této oblasti věnováno více pozornosti ze strany orgánů inspekce práce, neboť nelze očekávat, že se úprava v této oblasti (na poli zaměstnanosti) zpříšňovala, když jako jediné opatření lze připustit opětovný zákaz zprostředkovávat občany třetích zemí. Bude proto zásadní, aby byly povinnosti agentur práce více monitorovány a na základě výsledků kontrolní činnosti byla dále kontrolní činnost zaměřovaná vymezeným směrem, což by přineslo jistě zkvalitnění služeb poskytovaných řádnými agenturami práce. V oblasti zákoníku práce lze vnímat za zásadní omezení možnosti přidělit stejného zaměstnance agentury práce ke stejnému uživateli více než třikrát po sobě na dobu určitou (speciálně opakovaně na dobu 12 měsíců), protože v takovém případě by si takový zaměstnanec zasloužil stabilnější zaměstnání.

Zásadní úkol bude stát i před orgány inspekce práce, neboť na nich bude zejména prosazování dodržování právních povinností, když zejména v oblasti umožnění výkonu nelegální práce či zastřené agenturního zaměstnávání se jedná o činnost naprosto zásadní. O to více bude činnost kontrolních orgánů důležitá v současné době, kdy se na trh práce dostává stále větší počet občanů třetích států, kde je možnost porušování právních předpisů pravděpodobnější. Tato činnost má samozřejmě limity a musí následně po kontrolní fázi odpovídat zásadám a principům obsaženým mimo jiné ve správním řádu a přestupkovém zákoně a leží mimo jiné na naplnění zásady materiální pravdy, což je samozřejmě velice náročné. To vše je umocněno i soudním přezkumem, který často modifikuje názory či zjištění orgánů inspekce práce a klade na ně mnohem vyšší nároky.

Jakkoliv oba správní orgány, kterým je v rámci této práce určena zásadní role, mají odlišné postavení co do kompetencí a faktického trestání, je nutné podporovat vzájemnou jejich kooperaci, předávání informací a sdílení maximálních množství údajů ze svých databází, aby bylo možné kontrolní činnost efektivně zaměřit. Tento potenciál nebyl ze strany státu využit.

Je současně velice důležité v rámci kontrolní činnosti posílit fakticky počet inspektorů orgánů inspekce práce při současném posílení stavu

služebních zaměstnanců vykonávajících přestupkové řízení, neboť současný stav neodpovídá šíři kontrolních kompetencí těchto orgánů, když naopak lze při současném stavu nezaměstnanosti uvažovat o snížení stavu Úřadu práce České republiky.

Cílem disertační práce bylo zmapovat oblast porušování povinností podle zákona o zaměstnanosti, když tomuto cíli práce svým obsahem odpovídá. Práce popsala a zhodnotila jednotlivá porušení jak ze strany zaměstnavatelů, kteří se dopouští přestupků zakotvených v zákoně o zaměstnanosti, tak oblast porušování povinností ze strany uchazečů o zaměstnání, kteří představují ohroženou skupinu na trhu práce. Autor poukázal dle vymezeného cíle současně na některá úskalí aktuální právní úpravy v oblasti zaměstnanosti, na její nedostatky a současně navrhl v některých případech možná řešení do budoucna, přičemž upozornil na některé problematické názory vyslovené soudními instancemi.

## Seznam zkratk

Ministerstvo práce a sociálních věcí – ministerstvo

Úřad práce České republiky – úřad práce

Generální ředitelství Úřadu práce České republiky – generální ředitelství

Oblastní inspektorát práce a Státní úřad inspekce práce – orgány inspekce práce

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb. – Listina základních práv a svobod

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů – zákon o zaměstnanosti

Zákon č. 206/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony - novela

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů – zákon o inspekci práce

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – zákoník práce

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů – občanský zákoník

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů – správní řád

Zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – zákon o úřadu práce

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů – zákoník práce

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb. – kontrolní řád

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů – zákon o odpovědnosti za přestupky

Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – zákon č. 118/2000 Sb.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů – zákon o státní službě

Zákon č. 198/2009 Sb., rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů – antidiskriminační zákon

Zákon 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů – zákon o veřejném ochránci práv

Nařízení vlády č. 64/2009 Sb., o stanovení druhu prací, které agentura práce nemůže formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele zprostředkovávat, ve znění zákona č. 374/2017 Sb. - nařízení

## **Seznam použitých zdrojů**

### **1. Seznam použité literatury**

BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha : C. H. Beck. 2014, s. 395, ISBN

BĚLINA, M., DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2015, 1146 s. ISBN 978-80-7400-290-8

BĚLINA, M. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2010, 1146 s. ISBN 978-80-7400-317-2

BOGUSZAK, J., ČAPEK, J., GERLOCH, A. *Teorie práva*. Praha : ASPI Publishing, 2004, s. 306. ISBN 80-7357-030-0

BOUČKOVÁ, P., HAVELKOVÁ, B., KOLDINKSÁ, K., KUHN, Z., WHELANOVÁ, M. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, 544 s. ISBN 978-80-7400-618-0

- DANĚK, M., VYŠKOVSKÁ, M., FOJTÍKOVÁ, J. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. Olomouc : ANAG, spol. s r.o., 2018, s. 149-150. ISBN978-80-7554-148-2
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň : Aleš Čeněk, 2017, s. 288. ISBN 978-80-7380-652-1
- HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 377, ISBN 978-80-7380-104-5
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 195. ISBN 978-80-7179-254-3
- JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2016, s. 356. ISBN 978-80-7400-607-4
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P., LIBOSVÁR, O. *Zákon o kontrole, Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 113. ISBN 978-80-7400-271-7
- JEMELKA, L., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, Zánik o některých přestupcích. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2017, 1153 s. ISBN 978-80-7400-666-1
- JEMELKA, L., PODHRÁZKÝ, P., VETEŠNÍK, P., ZAVŘELOVÁ, J., BOHADLO, D., ŠURÁNEK, P. *Soudní řád správní. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013, s. 551. ISBN 978-80-7400-498-8
- KOLDINSKÁ, K., TROSTER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 7., podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 224. ISBN 978-80-7400-692-0
- LAVICKÝ, P. a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§1-654)*. Komentář. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 1967. ISBN978-80-7400-529-9
- PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání. Praktický komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2017, 1196 s. ISBN 978-80-7552-609-0
- PICHRT, J. (ed.) *Sport a (nejen) pracovní právo*. Praha : Wolters Kluwer, 2014, s. 75 – 83. ISBN 978-80-7478-655-6



PICHRT, J., BOHÁČ, R., ELISCHER, D., KOPECKÝ, M., MORÁVEK, J. (eds.) *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018 s. 67. ISBN 978-80-7598-253-3

PICHRT, J. a kol. *Agenturní zaměstnávání v komplexních souvislostech*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 231. ISBN 978-80-7400-481-0

KOLDINSKÁ, K., TROSTER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 7., podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 224. ISBN 978-80-7400-692-0

STÁDNÍK, J., KIELER, P., ŠTEFKO, M. *Zákon o inspekci práce*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 316 s. ISBN 978-80-7478-931

STEINICHOVÁ, L. a kol. *Zákon o zaměstnanosti*. Komentář. 1. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 316 s. ISBN 978-80-7357-501-4

ŠTEFKO, M. *Vymezení závislé práce*. 1. vydání. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, s. 233. ISBN 978-80-87146-72-9

ŠTEFKO, M. *Pracovní právo v kontextu občanského práva*. Praha : Auditorium, 2012, s. 45. ISBN 978-80-87284-24-7

ŠUBRT, B., BARON, L., BUKOVJAN, P., GROSSMAN, I., HAVLÍK, A., CHLÁDKOVÁ, A., JAKUBKA, J., KALVODA, A., RANDLOVÁ, N. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. 1. vydání. Olomouc: Anag, spol. s r.o., 2009, s. 229. 978-80-7478-36-7

TOMŠEJ, J. a kol. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s., 2018, s. 96. ISBN 978-80-7598-223-9

VEDRAL, J. *Kontrolní řád*. Komentář. Praha: Bova Polygon. 2015, s. 109. ISBN 978-80-7273-175-6

VEDRAL, J. *Správní řád*. Komentář. 2. aktualizované vydání. Praha : BOVA POLYGON, 2012, s. 630. ISBN 978- 80-7273-143-3

VEDRAL, J. *Správní řád*, Komentář. 1. vydání. Praha : Bova Polygon. 2006, s. 507. ISBN 978- 80-7273-134-3

WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s. ISBN 978-80-7357-750-6

---

### **Odborné články**

RANDLOVÁ, N., SMOLAŘ, D. *Novela zákona o zaměstnanosti a souvisejících zákonů*. Práce a mzda. 2017. č. 9, s. 11.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Vliv způsobu a důvodu skočení pracovního poměru na evidenci uchazečů o zaměstnání*. Práce a mzda, 2015, č. 3, s. 38.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Vliv způsobu a důvodu skočení pracovního poměru na evidenci uchazečů o zaměstnání*. Práce a mzda, 2016, č. 4, s. 45.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Dočasná neschopnost uchazeče o zaměstnání*. Práce a mzda. 2018, č. 3, s. 36 – 40.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Nejvyšší správní soud a stanovený termín*. Práce a mzda. 2015, č. 2, s. 9.

MATYÁŠEK, P. *Zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích*. Právní fórum, 2005, č. 3, s. 89.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Diskriminace v oblasti zaměstnanosti jako správní delikt*. Práce a mzda. 2012, č. 6. s. 33 a násl.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Kontroly diskriminace a rovného zacházení na pracovišti*. Práce a mzda. 2015, č. 7. s. 58 a násl.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Zákonné změny v oblasti zaměstnanosti a inspekce práce*. Práce a mzda. 2014, č. 12, s. 9.

PICHRT, J., MORÁVEK, J. *Ještě jednou k sankcím za výkon nelegální práce*. Právní rozhledy, 2014. č. 21, s. 74.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Ústní dohoda vs. nelegální práce; zánik odpovědnosti*. Práce a mzda. 2014, č. 6, s. 35 – 38.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Nejvyšší správní soud k otázce švarcsystému*. Práce a mzda. 2018, č. 11, s. 41 – 45.

- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Aktuální rozsudky v oblasti nelegální práce*. Práce a mzda. 2014, č. 1, s. 36 – 39.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Sekundární dopady porušení pracovněprávních předpisů do oblasti zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2018, č. 12, s. 43 – 46.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Závislá práce a odměna jako její znak*. Práce a mzda. 2014, č. 5, s. 37 – 40.
- PICHRT, J., MORÁVEK, J. *O lidové tvořivosti a sankcích za nelegální práci*, Právní rozhledy, 2013, č. 3, s. 93 – 96.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Konec existence nelegální práce*. Práce a mzda. 2018, č. 5, s. 41 – 45.
- STÁDNÍK, J. *Kontrolní činnost inspekce práce v oblasti agenturního zaměstnávání a nelegální práce*, Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2012 na téma Závislá práce a její podoby, Brno: Masarykova univerzita, 2012, 254 s.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Rozhodnutí o zákazu dle zákona o inspekci práce*. Bezpečnost a hygiena práce. 2018, č. 7, s. 15 – 19.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Transpozice tzv. sankční směrnice do zákona o zaměstnanosti*. Práce a mzda. 2012, č. 4, s. 43 – 46.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Povolení ke zprostředkování zaměstnání a závazné stanovisko*. Práce a mzda, 2013, č. 3, s. 34-38.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Aktuální změny právních předpisů v oblasti zaměstnanosti - I. část*. Práce a mzda. 2017, č. 10, s. 30 – 34.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Inspekce práce – novely v oblasti zaměstnanosti*. Bezpečnost a hygiena práce. 2017, č. 11, s. 2 – 6.
- STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Agenturní zaměstnávání – vymezení základních pojmů*. Práce a mzda. 2012, č. 8, s. 33 – 37
- TOMŠEJ, J., STONJEK, P. *Zaměstnávání cizinců v České republice*. Bezpečnost a hygiena práce. 2019, č. 1, s. 25.
- ŠTEFKO, M. *Zastřené agenturní zaměstnávání – návrat Jediho?* Právní rozhledy. 2017, č. 21, s. 744 – 747.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Povolení ke zprostředkování zaměstnání a jeho zánik*. Práce a mzda. 2013. č. 4, s. 39.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Povinnosti zaměstnavatele dle § 7 zákona č. 118/2000 Sb.* Práce a mzda. 2013, č. 1, s. 27 – 30.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Aktuální rozsudky v oblasti nelegální práce II.* Práce a mzda. 2014, č. 2, s. 38 – 41.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Fáze kontroly. I. část.* Práce a mzda. 2016, č. 7, s. 57 – 62.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Rozhodnutí o zákazu dle zákona o inspekci práce.* Bezpečnost a hygiena práce. 2018, č. 7, s. 15 – 19.

VEDRAL, J. *K Novému zákonu o přestupcích.* Aspi. 10. 9. 2017.

MATES, P. *Nad některými oblastmi nového zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.* Bulletin advokacie. 2016, č. 12, s. 25 a násl.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Sekundární dopady porušení pracovněprávních předpisů do oblasti zaměstnanosti.* Práce a mzda. 2018, č. 12, s. 43 – 46.

STÁDNÍK, J., KIELER, P. *Transpozice tzv. sankční směrnice do zákona o zaměstnanosti.* Práce a mzda. 2012, č. 4, s. 43.

## 2. Seznam použitých internetových zdrojů

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 113. Dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

Žádost o zprostředkování zaměstnání. Dostupné na <https://formulare.mpsv.cz/okprace/cs/form/print.jsp?FN=PUchZ170801890&CMD=PrintEmpty&SSID=PEfGRBml18OxkILfh.vPnCN.W8dxIXPa>

ROČNÍ SOUHRNNÁ ZPRÁVA O VÝSLEDČÍCH KONTROLNÍCH AKCÍ ZA ROK 2018 Státního úřadu inspekce práce, dostupné na <http://www.suip.cz/files/suip-f71abba7708b884d1a57285ab7950cac/rocni-souhrnna-zprava-o-vysledcich-kontrolnich-akci-za-rok-2018.pdf>

Oficiální klasifikace zaměstnání dle Českého statistického úřadu CZ-ISCO. Dostupné na [https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace\\_zamestnani\\_cz\\_isco-](https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_zamestnani_cz_isco-)

[Roční zprávy o kontrolní činnosti Státního úřadu inspekce práce.](http://www.suip.cz/rocnizpravy/) Dostupné na <http://www.suip.cz/rocnizpravy/>

K pojmu [švarcsystém.](https://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%A0varc_syst%C3%A9m) Dostupné na [https://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%A0varc\\_syst%C3%A9m](https://cs.wikipedia.org/wiki/%C5%A0varc_syst%C3%A9m)

Závěr poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu č. 50, ze dne 11. 12. 2006. Dostupné <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>:

Roční zprávy o v oblasti migrace a integrace cizinců. Dostupné na <https://www.mvcr.cz/migrace/clanek/rocnizpravy-o-situaci-v-oblasti-migrace-a-integrace-cizincu-v-ceske-republice-za-roky-2001-2017.aspx>

[Penetrace agenturních zaměstnanců na trhu práce dle jednotlivých zemí.](https://www.wecglobal.org/economicreport2018/key-findings.html) Dostupné na <https://www.wecglobal.org/economicreport2018/key-findings.html>

Elektronický formulář k ohlášení nástupu cizince dle § 87 zákona o zaměstnanosti: [https://portal.mpsv.cz/sz/zahr\\_zam/tiskopisy](https://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/tiskopisy)

Počet kontrol celní správy v letech 2017, 2018. Dostupné na <https://www.celnisprava.cz/cz/statistiky/Stranky/kontroly-v-oblasti-nelegalniho-zamestnavani-cizincu.aspx>

Závěr Poradního sboru ministra vnitra pro správní řád č. 145 ze dne 16. 10. 2015, dostupné na <https://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu-a-spravnimu-trestani.aspx>

### 3. Seznam použitých právních předpisů

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jakou součástí ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona  
183/2017 Sb.  
Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve  
znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti  
zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších  
předpisů  
Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 198/2009 Sb., rovném zacházení a o právních prostředcích  
ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační  
zákon), ve znění pozdějších předpisů  
Zákon 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších  
předpisů  
Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční  
zákon), ve znění pozdějších předpisů  
Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi  
dokumentů  
Zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších  
předpisů  
Vyhláška č. 518/2004 Sb., kterou se provádí zákon č. 435/2004 Sb., o  
zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů  
Vyhláška č. 519/2004 Sb., o rekvalifikaci uchazečů o zaměstnání a zájemců  
o zaměstnání a o rekvalifikaci zaměstnanců  
Nařízení vlády č. 64/2009 Sb., o stanovení druhu prací, které agentura  
práce nemůže formou dočasného přidělení k výkonu práce u uživatele  
zprostředkovávat, ve znění zákona č. 374/2017 Sb. (dále jen „nařízení“)  
Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 96/71/ES, ze dne 16. prosince  
1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb

#### **4. Seznam použité judikatury**

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. II. ÚS 435/09,  
Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 55/2013,  
Nález Ústavního soudu ze dne 9. září 2014, sp. zn. Pl. ÚS 52/1,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2013, sp. zn. 4 Ads 137/2012,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, sp. zn. 4 Ads 122/2007,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2013, sp. zn. 3 Ads 97/2012,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2008, sp. zn. 4 Ads 42/2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, sp. zn. 3 Ads 349/2017,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 3. 2017, sp. zn. 8 Ads 62/2016,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, sp. zn. 4 Ads 20/2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, sp. zn. 7 Ads 268/2015,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2011, sp. zn. 4 Ads 29/2011,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2014, sp. zn. 6 Ads 223/2014,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, sp. zn. 7 Ads 268/2015,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 6 Ads 109/2016,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, sp. zn. 4 Ads 99/2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2012, sp. zn. 4 Ads 29/2011,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. 4 Ads 222/2014,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2015, sp. zn. 2 Ads 197/2015,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2019, sp. zn. 10 Ads 174/2018,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2019, sp. zn. 7 Ads 10/2018,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 3. 2013, sp. zn. 4 Ads 137/2012,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, sp. zn. 3 Ads 33/2011,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, sp. zn. 4 Ads 122/2007,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2014, sp. zn. 6 Ads 49/2013,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, sp. zn. 4 Ads 222/2014,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, sp. zn. 4 Ads 122/2007,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, sp. zn. 4 Ads 173/2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 38/2016.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 4 Ads 109/2013,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. 4 Ads 150/2011,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, sp. zn. 4 Ads 124/2013,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, sp. zn. 6 Ads 109/2016,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2018, sp. zn. 6 Ads 242/2017,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 2. 2014, sp. zn. 4 Ads 211/2014,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 162/2018, ze dne 11. 9. 2018,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 10 Ads 8/2016, ze dne 23. 6. 2016,



Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2016, sp. zn. 21 Cdo 230/2015,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 7. 2014, sp. zn. 6 Ads  
68/2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, sp. zn. 6 Ads  
225/2018,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 7 Ads  
52/2014,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2014, sp. zn. 3 Ads  
60/2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 1 Ads  
272/2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 1 Ads  
272/2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2011, sp. zn. 2 Afs  
16/2011,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, sp. zn. 6 Ads  
46/2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2014, sp. zn. 3 Ads  
111/2013,  
Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2014, sp. zn. 5 Tdo 1423/2013,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2017, sp. zn. 3 Ads  
253/2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, sp. zn. 2 Afs  
177/2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, sp. zn. 1 Afs  
50/2009,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads  
38/2016,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2018, sp. zn. 8 Ads  
207/2018,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2008, sp. zn. NSS 6 As  
1/2008,  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2012, sp. zn. 6 Ads  
156/2011,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2013, sp. zn. 4 Ads 36/2013,

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, sp. zn. 1 As 96/2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2009, sp. zn. 4 Ads 114/2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, sp. zn. 5 As 24/2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, sp. zn. 6 Ads 188/2009,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 9. 2018, sp. zn. 4 As 162/2018,

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, sp. zn. 5 A 55/2001,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2010, sp. zn. NSS 1 Afs 58/2009,

Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, sp. zn. 2 As 34/2006,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, sp. zn. 1 As 9/2008,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2016, sp. zn. 5 As 155/2015,

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2016, sp. zn. 10 Ads 38/2016.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 4 Cad 50/2006,

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2007, sp. zn. 1 Cad 76/2006,

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 7 Ca 109/2006,

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka Liberec ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. 59Ad 2/2012,

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2017, sp. zn. 41 A 62/2015,

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 18. 8. 2017, sp. zn. 41 A 62/2015,

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2016, sp. zn. 36 Ad 39/2014,  
Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 3. 2019, sp. zn. 31 Ad 3/2019,  
Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 11. 2014, sp. zn. 30 A 18/2014,  
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 3. 2. 2014, sp. zn. 15 A 125/2013,  
Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 13. 5. 2015, sp. zn. 78 Ad 96/2013.  
Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-54/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV).

## **5. Seznam ostatních zdrojů**

Instrukce náměstka pro řízení sekce zaměstnanosti a nepojistných sociálních dávek č. 4/2017

Veřejný ochránce práv – ombudsman. Kontrola orgánů inspekce práce – zpráva o šetření. Evidence stanovisek ochránce. sp. zn.: 2195/2015/VOP/MKZ, ze dne 21. prosince 2015.

Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce č. j. 4085/1.30/12/14.3, ze dne 29. listopadu 2012.

Veřejný ochránce práv – ombudsman. Diskriminace z důvodu věku při přístupu k zaměstnání. Evidence stanovisek ochránce, sp. zn. 151/2012/DIS/PPO, ze dne 19. 8. 2013.

# Porušování zákona o zaměstnanosti

## Abstrakt

Cílem a účelem této disertační práce bylo v kompaktním a souvislém rozsahu popsat jednotlivé druhy porušení právních předpisů v návaznosti na jejich důsledky pro jednotlivé subjekty, vůči kterým negativní dopady směřují. Práce na základě současné zákonné úpravy oblasti zaměstnanosti rozděluje porušování povinností do jednotlivých oblastí, které se dále dají rozdělit podle subjektů porušujících povinnosti a závažnosti jednotlivých porušení.

Problematika porušování zákona o zaměstnanosti v sobě zahrnuje dvě zásadní oblasti. První oblastí, vlastní většině hmotněprávních předpisů, je ta přestupková, reagující primárně na porušování povinností ze strany zaměstnavatelů. Na tuto oblast je zaměřena zejména třetí, pátá, a šestá kapitola.

Druhá oblast zákona o zaměstnanosti vzhledem k jeho povaze a účelu upravuje a zakotvuje řadu povinností pro fyzické osoby, zájemce o zaměstnání a zejména uchazeče o zaměstnání, kteří prostřednictvím úřadu práce realizují své základní sociální právo garantované Listinou základních práv a svobod, tedy právo na práci. Na tuto oblast směřuje kapitola druhá a dále částečně kapitola čtvrtá a šestá.

K této oblasti, s ohledem na obtížnou sociální situaci, ve které se uchazeč o zaměstnání nachází, je pak nutné přistupovat velice citlivě k případnému vyřazení takové fyzické osoby s ohledem na potenciální dopady, jež jim vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání může přinést.

Na druhé straně však nelze rezignovat na základní poslání úřadu práce při zprostředkování zaměstnání, kterým je zprostředkovat vhodné zaměstnání a pozitivně tak působit na situaci na trhu práce, a je proto nutné vycházet také z premisy, že fyzické osoby mají právo na zprostředkování zaměstnání za podmínky, že práci chtějí, můžou pracovat a o práci se uchází.

U první oblasti pak musíme zásadně vycházet z konkrétních skutkových podstat, které na případná porušení zákona ze strany zaměstnavatelů reagují, při současném zachování principu zásady legality, materiální pravdy a principu

legitimního očekávání. Jakkoliv pak pokuta, jakožto hlavní sankčního nástroj, kterou ukládají orgány inspekce práce, má mít preventivní funkci, nelze opomíjet ani její funkci represivní a není možné na porušení právních předpisů nereagovat, a to zejména z pohledu závažných porušení povinností stanovených zákonem o zaměstnanosti, i když může mít taková pokuta vážný, nikoliv likvidační, dopad do majetkové sféry obviněného.

V kontextu uvedeného je zřejmé, že postup správních orgánů u obou oblastí bude vždy pod drobnohledem správních soudů, jež mají často na posouzení věci odlišný názor. Avšak i tak nelze na dodržování povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti rezignovat. Práce popisuje v podrobnostech úskalí vyplývající ze závažnosti daných porušení a současně upozorňuje na některé nedostatky v aktuální právní úpravě zaměstnanosti.

#### **Klíčová slova:**

Úřad práce

Závislá práce

Uchazeč o zaměstnání

Inspekce práce

Uložit pokutu

# Violation of the Employment Act

## Abstract

The purpose and aim of this dissertation work was compactly and coherently to describe the individual types of violations of legal regulations in relation to their consequences for individual entities against whom the negative impacts are directed.

The work, based on the current legal regulation of employment, divides the violations of obligations into individual areas, which can be further broken down by entities violating obligations and (by) the seriousness of individual violations.

The issue of violation of the Employment Act includes two fundamental areas. The first area, which forms an inherent part of most substantive regulations, is the area of administrative offenses, responding primarily to violations of obligations imposed upon employers. Especially the third, the fifth and the sixth chapter focus on this field.

The second area of the Employment Act, which is vital for the topic at hand, regulates and sets obligations for individuals, persons interested in the job and especially job seekers who, through the Labour Office, exercise their basic social rights guaranteed by the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, i.e. the right to work. The second and partly the fourth and the sixth chapter deal with this topic.

In the light of the potential impacts that a removal from the register of job seekers may bring and while having regard to the difficult social situation in which the job seekers are, it is necessary to approach to the possible exclusion of such a person from the register in a very sensitive way.

On the other hand, it is not possible to resign upon the Labour office's basic mission in the field of employment intermediation which is to intermediate suitable employment and thus positively influence the situation on the labour market. It is also necessary to remind that natural persons have the right to the intermediation of employment if they want to work, can work and are seeking work.

Regarding the first area, it is necessary to rely on characteristics of the merits of an administrative offense that react to possible violations of law by employers, while ensuring that the principle of legality, material truth and the principle of legitimate expectations are adhered to. Although the main function of the fine, as the main form of a sanction imposed by labour inspection authorities, is to serve as a preventive mechanism, it cannot be overlooked that it also has a repressive function. In this regards it needs to be mentioned that it is not possible to react to the infringement of the law, especially when it comes to serious violations of the obligations under the Employment Act, even in cases where such fine may have a serious, albeit not liquidating, impact on the accused's property sphere.

In the context of the above mentioned, we must conclude that the administrative procedure in both areas will always be under the scrutiny of the administrative courts, which often have a different view on the matter at hand. Nevertheless, we cannot resign on compliance with the obligations under the Employment Act. The dissertation work describes the details the pitfalls resulting from the seriousness of the infringements and at the same time draws attention to some shortcomings in the current employment legislation.

**Key words:**

Labour office

Dependant work

Job seeker

Labour inspection

To impose a fine