

---

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií  
Katedra veřejné a sociální politiky

**Diplomová práce**

**2013**

**Eva Knoblochová**

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií  
Katedra veřejné a sociální politiky

**Eva Knoblochová**

**Institucionální systém boje s nelegální  
zaměstnaností v ČR**

*Diplomová práce*

Praha 2013

Autor práce: **Bc. Eva Knoblochová**

Vedoucí práce: **Mgr. Miriam Kotrusová, Ph. D.**

Rok obhajoby: 2013

## **Bibliografický záznam**

KNOBLOCHOVÁ, Eva. *Institucionální systém boje s nelegální zaměstnaností v ČR*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Ústav sociologických studií, 2012. 111 s. Vedoucí diplomové práce Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

## **Abstrakt**

Diplomová práce „Institucionální systém boje s nelegální zaměstnaností v ČR“ pojednává o institucionálních opatřeních, která jsou prováděna Českou republikou v oblasti nelegálního zaměstnávání. Stěžejní institucí, která má v kompetenci provádět opatření proti výkonu nelegální práce je Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. Boj proti nelegálnímu zaměstnávání vyžaduje zavedení široké škály mechanismů a opatření, a to od preventivních k represivním, tak aby došlo k odrazení zaměstnanců i zaměstnavatelů tento fenomén využívat. Nelegální práce ohrožuje ekonomiku, oslabuje trh práce a snižuje počet pracovních míst pro občany, kteří se o ni ucházejí na úřadech práce. Při potírání nelegálního zaměstnávání se musí působit jak proti nelegálním zaměstnancům na straně poptávky, tak proti zaměstnavatelům na straně nabídky. Jedním z cílů boje proti nelegálnímu zaměstnávání je, aby přijímaná opatření přispěla k plnění zákonných povinností, což se týká zákonných odvodů na sociální pojištění, zdravotní pojištění a daní z příjmů. Proto, aby boj proti nelegálnímu zaměstnávání byl úspěšný, je nezbytná podpora celé vládnoucí reprezentace včetně organizačního, finančního a technického zabezpečení. Pokud systém nenabídne dostatek pracovních míst a bude přetrvávat hospodářská krize na evropském trhu práce, bude se fenomén nelegální práce vyskytovat a potřeba systematického boje přetrvávat.

## **Abstract**

The thesis "The institutional system struggling with underclared work in the Czech Republic " discusses institutional precautionary measures taken by the Czech republic in

the matter of illegal employment. The key institution that has the responsibility to take measures against illegal work is the Ministry of Labour and Social Affairs of the Czech Republic. The fight against illegal employment requires the introduction of a wide range of mechanisms and measures ranging from prevention to repression to discourage employees and employers from benefiting from this phenomenon. Illegal employment jeopardizes economy, weakens the labour market and reduces the number of jobs for citizens who apply for them at the unemployment offices. To combat illegal employment, there have to be precautions against illegal employees on the demand side as well as against employers on the supply side. One of the objectives of the fight against illegal employment is that the measures contribute to the fulfilment of legal obligations, which relates to statutory contributions to social insurance, health insurance and income tax. In order for the combat against illegal employment to be successful, it is imperative to have the support of the whole governing representation including organizational, financial and technical security. As long as the system does not provide enough jobs and the crisis on the European labour market continues, the phenomenon of illegal employment and the need for systematic combat is going to persist.

## **Klíčová slova**

právní úprava, zaměstnanost, legislativní změny, zaměstnávání, nelegální zaměstnávání, institucionální podpora

## **Keywords**

legislation, employment, legislative changes, employment, illegal employment, institutional support

**Rozsah práce:** počet znaků s mezerami 110 863

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 15. 5. 2013

Eva Knoblochová

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala Mgr. Miriam Kotrusové, Ph.D. za odborné a metodické vedení, trpělivost, vstřícnost a cenné podněty, které mi poskytla při vypracování mé diplomové práce.



# TEZE DIPLOMOVÉ PRÁCE

**Univerzita Karlova v Praze**

Fakulta sociálních věd  
Institut sociologických studií  
Katedra veřejné a sociální politiky

**PŘEDPOKLÁDANÝ NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE:**

**Institucionální systém boje s nelegální zaměstnaností v ČR**

**The institutional system struggling with underclared work in the Czech Republic**

**DIPLOMANT:** Bc. Eva Knoblochová

**KONZULTANT:** Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.



## **Vymezení předmětu zkoumání a strukturace výzkumného tématu**

Česká republika, tak jako i ostatní evropské země má problém s nelegálním zaměstnáváním. U tohoto jevu je prakticky nezjistitelný odhad, neboť se jedná o jev, který je, tak jak uvedeno nelegální a v právním rámci ošetřen sankcemi, kterým se jak zaměstnanci, tak zaměstnavatelé vystavují.

*Při formulování politiky zaměřené proti stínové ekonomice je nutno vzít v potaz míru společenské důvěry ve veřejné instituce obecně a ve schopnost těchto institucí zabezpečit dostatečně kvalitní sociální ochranu a veřejné služby. Jakýkoliv pokus o regulaci neformálních pracovních míst a neformálních ekonomických činností bude úspěšný pouze tehdy, existuje-li dostatečná úroveň této důvěry.<sup>1</sup> „Legální“ zaměstnavatelé a zaměstnanci přispívají do státního rozpočtu na sociální zabezpečení, a to pojistným na sociální zabezpečení a příspěvků na státní politiku zaměstnanosti (31,5 % z mezd), dále na zdravotní pojištění (13,5 % z mezd), a dále mají daňovou povinnost, v případě nelegální práce jsou tyto odvody kráceny, což způsobuje deficit státního rozpočtu.*

Jakýkoliv zásah proti nelegálnímu zaměstnávání musí mít komplexní charakter, který nepůsobí pouze v jedné politice. Všeobecně lze říci, že politika cílená na potírání nelegální práce by se měla orientovat především na pozitivní aktivizační nástroje a ne výhradně na represii (Fassmann, 2006, s. 86).

## **Teoretická východiska**

Jako teoretická východiska ve své práci využiji institucionální teorii, teorii evropeizace, teorii racionální volby a jako hodnotové východisko právo na sociální zabezpečení.

Institucionální teorií z důvodu, že stát vytváří institucionální rámce, tzn. vymezení vlastnických práv a jejich efektivní vymáhání. V ekonomickém pojetí jsou instituce

---

<sup>1</sup> FASSMANN Martin. *Stínová ekonomika a práce na černo*. vyd. Praha: tiskárna ČVUT: 2006. 151 s. ISBN: 80-86729-27-3, s. 277

jakákoliv omezení, která utváří ekonomické chování lidí. Dále **teorii evropeizace**, která se zabývá zesíleným vlivem evropského sociokulturního prostoru na českou společnost v oblasti hodnot. Také se týká míry reálného zapojení do komunikace a interakce v rámci Evropy. Evropská unie má značný vliv na právo pracovní, ovlivňuje práva zaměstnanců a také oblast genderové rovnosti. Jako další **teorii racionální volby**, která hraje velkou úlohu v rozhodování jednotlivců, kteří se snaží maximalizovat své výhody a minimalizovat své náklady. Posledním hodnotovým východiskem je **právo na sociální zabezpečení**, které bych chtěla uvést, protože patří mezi sociální práva, která je stát povinen realizovat. A aby zaměstnanec mohl být pod ochranou právních předpisů na právo sociálního zabezpečení, musí být jeho pracovní poměr legální.

### **Cíle diplomové práce a výzkumné otázky**

Hlavní výzkumná otázka zní:

Odpovídá institucionální boj České republiky proti výkonu nelegální práce způsobům aplikovaným v jiných členských státech EU?

Díličí výzkumné otázky:

1. Jak je výkon nelegální práce vymezen v legislativě, a to včetně systému kontroly a postupů proti jejímu zamezení?
2. Jaká jsou hlavní rizika a problémy spojené se současným institucionálním systémem?
3. Jaká řešení se osvědčila v zahraničí?

### **Metody a prameny**

V rámci své diplomové práce se budu zabývat obsahovou analýzou primárních i sekundárních dokumentů.

V první části diplomové práce s ohledem na hlavní výzkumnou otázku zvolím metodu porozumění, za využití metody studia dokumentů, protože oblast nelegálního zaměstnávání nemá jednoznačný výklad a je kontroverzní. Prostuduji dokumenty, které nevznikly za účelem mého výzkumu.

V druhé části bych se chtěla věnovat kvalitativnímu výzkumu, tak abych podala obraz o reálné skutečnosti z pohledu aktérů a nezůstala pouze u známých soudů, a to pomocí ankety. Kvalitativní výzkum umožňuje získat hlubší informace o zkoumaném jevu (tzv. měkká data). Kvalitativní data vypovídají o tom, co všechno souvisí se zkoumaným jevem, ale nepodávají informaci o tom, co má větší a co menší význam, proto nelze získané informace kvantifikovat ani statisticky zpracovávat, tedy ani zobecňovat. Východiskem je výpověď respondentů (Hendl, 1993, s. 50).

### **Předpokládaná struktura diplomové práce**

1. Úvod
2. Vymezení problému
3. Cíle a výzkumné otázky
4. Metodologie, metody sběru a analýzy dat
5. Teoretická a hodnotová východiska
6. Právní a institucionální rámec
7. Motivace k výkonu nelegální práce
8. Závěr

### **Předběžný seznam literatury ke zvolenému tématu**

Brožová, Dagmar: *Společenské souvislosti trhu práce*. 1. vyd. Praha : SLON, 2003.140 s. IBSN: 80-86429-16-4

DRBOHLAV Dušan. *Nelegální ekonomické aktivity migrantů (Česko v evropském kontextu)*. vyd. UK Praha: Karolinum, 2008. 311 s. ISBN 978-246-1552-3

FASSMANN Martin. *Stínová ekonomika a práce na černo*. vyd. Praha: tiskárna ČVUT: 2006. 151 s. ISBN: 80-86729-27-3

FASSMANN Martin. *Stínová ekonomika III, Práce na černo a boj proti stínové ekonomice*. vyd. Praha: K Effect CZ: 2007. 358 s. EAN: 978-80-86846-21-7

HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Vydání 2. Aktualizované Praha: Portál, 2008, ISBN 978-80-7367485-4

KLÍKOVÁ Christina, KOTLÁN Igor. *Hospodářská politika*. Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates, 2003 ISBN 80-86572-04-8

KREBS Vojtěch. *Sociální politika. Vojtěch Krebs a kolektiv*. 4., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: ASPI, 2007. 503 s. ISBN 978-80-7357-276-1 (brož.)

POTŮČEK Martin. *Veřejná politika. Martin Potůček a kol.* vyd. SLON.Praha: 2005. 399 s. ISBN: 80-86429-50-4

Potůček, Martin a kol. : *Veřejná politika*. Upravené a aktualizované vyd. Praha: SLON, 2005, 399 s. ISBN 80-86429-50-4

REICHEL J. (2009) *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*. Praha: GRADA

### **Legislativní prameny**

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení

Zákon č. 552/1991 Sb., zákon o státní kontrole

### **Webové dokumenty**

Illegal Economic and Transit Migration in the Czech Republic: A Study of Individual Migrants' Behaviour. Plný text k dispozici By: Drbohlav, Dusan; Janska, Eva. *Europe-Asia Studies*, Jan2009, Vol. 61 Issue 1, p141-156, 16p, 1 Chart; DOI: 10.1080/09668130802533025 »[ cit. 4. 4. 2011]»

Souhrnná informace za rok 2007 o aktivitách realizovaných příslušnými resorty, resp. jejich výkonnými složkami, v oblasti potírání nelegálního zaměstnávání cizinců, předkládaná prostřednictvím Meziresortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců v České republice. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/5516/nelegalni\\_zamestnavani.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5516/nelegalni_zamestnavani.pdf) »[ cit. 4. 5. 2011]»

Opatření proti nelegálnímu zaměstnávání – implementace evropské právní úpravy. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/opatreni-proti-nelegalnimu-zamestnavani-implementace-evropske-pravni-upravy-70568.html>, »[ cit. 11.11.2011]»

ČMKOS - vnější působení, tripartita. Dostupné z: <http://www.cmkos.cz/o-nas/vnejsi-pusobeni/tripartita>, »[ cit. 11.11.2011]»

**Ostatní**

Statistiky Úřadu práce

Statistiky státní inspekce práce

Statistiky České správy sociálního zabezpečení

V Praze dne 9. 6. 2011

---

Konzultant : Mgr. Miriam Kotrusová, Ph.D.

Diplomant : Bc. Eva Knoblochová

Podpis :

Podpis :

## Obsah

<b>BIBLIOGRAFICKÝ ZÁZNAM</b> .....	<b>5</b>
<b>PROHLÁŠENÍ</b> .....	<b>7</b>
<b>PODĚKOVÁNÍ</b> .....	<b>8</b>
<b>ÚVOD</b> .....	<b>2</b>
<b>1 VYMEZENÍ PROBLÉMU NELEGÁLNÍHO ZAMĚŠTNÁVÁNÍ</b> .....	<b>4</b>
<b>2 CÍLE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY</b> .....	<b>8</b>
<b>3 METODOLOGIE, METODY SBĚRU A ANALÝZY DAT</b> .....	<b>10</b>
3.1 <i>Metody sběru sekundárních dat</i> .....	10
3.2 <i>Metody sběru primárních dat</i> .....	12
3.3 <i>Metody analýzy dat</i> .....	12
3.3.1 <i>Případová studie</i> .....	15
3.3.2 <i>Analýza dokumentů</i> .....	16
<b>4 TEORETICKÁ A HODNOTOVÁ VÝCHODISKA</b> .....	<b>18</b>
4.1 <i>Institucionální teorie</i> .....	18
4.1.1 <i>Regulace</i> .....	19
4.1.2 <i>Institucionální opatření</i> .....	19
4.2 <i>Teorie racionální volby</i> .....	22
4.3 <i>Teorie evropeizace</i> .....	22
4.4 <i>Právo na sociální zabezpečení</i> .....	23
<b>5 PRÁVNÍ A INSTITUCIONÁLNÍ RÁMEC BOJE S NELEGÁLNÍM ZAMĚŠTNÁVÁNÍM</b> .....	<b>26</b>
5.1 <i>Právní rámec</i> .....	26
5.1.1 <i>Švarcsystém</i> .....	30
5.1.2 <i>Sankce za výkon nelegální práce od 1. 1. 2012</i> .....	32
5.2 <i>Institucionální rámec</i> .....	37
5.2.1 <i>Státní úřad inspekce práce (dále jen SUIP)</i> .....	38
5.2.2 <i>Postoj MPSV k problematice nelegálního zaměstnávání</i> .....	40
<b>6 ANALÝZA NELEGÁLNÍHO ZAMĚŠTNÁVÁNÍ</b> .....	<b>47</b>
6. <i>Motivace k výkonu nelegální práce</i> .....	47
6.1 <i>Motivace vedoucí k nelegální práci na straně poptávky</i> .....	47
6.2 <i>Motivace vedoucí k nelegální práci na straně nabídky</i> .....	50
<b>7 ANALÝZA NELEGÁLNÍHO ZAMĚŠTNÁVÁNÍ</b> .....	<b>53</b>
7.1 <i>Nelegální práce v rámci Evropské unie</i> .....	53
7.2 <i>Příklady dobré praxe boje proti nelegálnímu zaměstnávání</i> .....	57
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>60</b>
<b>SHRNUTÍ</b> .....	<b>62</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>CHYBA! ZÁLOŽKA NENÍ DEFINOVÁNA.</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA</b> .....	<b>64</b>
<b>POUŽITÉ ZKRATKY - SEZNAM</b> .....	<b>67</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH</b> .....	<b>68</b>

## Úvod

Po roce 1989 Československo nastoupilo do nové fáze svých dějin. Postupně se prosazovaly tržní přístupy do jednotlivých sfér české společnosti. Míra nezaměstnanosti byla v této době v Československu jedna z nejnižších v Evropě. Nastupující doba osvobozovala jednotlivce od závislosti na státu, ale i předávala odpovědnost za rozvoj vlastního vzdělání, pracovní a profesní kariéru do rukou jednotlivce. Do roku 1989 jistota zaměstnání neměla žádnou hodnotu, což se počátkem transformace podstatně změnilo. Již v roce 1994 se jistota zaměstnání stala druhou nejdůležitější hodnotou spojenou s prací, tuto změnu způsobilo napětí na trhu práce a nastupující nový jev, kterým se stala nezaměstnanost (Kuchař 2007:129-132).

Vzhledem k tomu, že v poslední době se stále zvyšuje míra nezaměstnanosti, zvláště v době probíhající ekonomické krize, mezi priority sociální politiky se dostává politika zaměstnanosti. Posláním politiky zaměstnanosti je přispívat k dynamické rovnováze na trhu práce a k omezení nezaměstnanosti. K základním atributům člověka patří zaměstnání. Zaměstnání určuje ekonomický i sociální status jedince, rodin a má vliv na stabilitu a prosperování celé společnosti. (Krebs, 2005. s. 283).

Všeobecně se udává, že politiku zaměstnanosti ovlivňuje řada faktorů jako výkonnost ekonomiky, strukturální změny v národním hospodářství, flexibilita domácí pracovní síly, fluktuace na mezinárodním trhu práce, ale domnívám se, že nelegální zaměstnávání je rovněž jedním z faktorů, který sem patří. Nelegální zaměstnávání je jedním z článků stínové ekonomiky. Do stínové ekonomiky spadají např. daňové úniky, aktivity a ekonomické transakce zakázané státem (výroba a distribuce drog), prostituce a práce na černo neboli nelegální zaměstnávání, kterým bych se chtěla ve své práci zabývat. Stínovou ekonomiku můžeme charakterizovat jako příjmy respektive činnosti, jejichž nejbytotnějším zájmem je, aby zůstaly skryty, a to alespoň před orgány státního aparátu. Dále neformální aktivity či transakce, které vedou k oficiálním příjmům, ale jejichž cesta k nabytí je v rozporu se zákonnými pravidly.<sup>1</sup>

Nelegální zaměstnávání nebo tzv. práce na černo je fenomén, který poškozují ekonomiku každé země. Ekonomické ztráty našeho státu způsobené nelegálním

zaměstnáváním odhaduje Ministerstvo práce a sociálních věcí na desítky miliard korun ročně.<sup>2</sup>

Šedá ekonomika rovněž přispívá k prohlubování sociálního vyloučení skupin dlouhodobě nezaměstnaných, neboť podstatnou část nelegálních zaměstnanců tvoří právě dlouhodobě nezaměstnaní. Mimo finanční ztráty s sebou nelegální zaměstnávání přináší pro Českou republiku také bezpečnostní rizika a rizika zvýšení kriminálních jevů ve společnosti.<sup>3</sup>

Důsledkem nelegálního zaměstnávání je únik z daňového systému, neodvádění pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a na zdravotní pojištění. Další negativní jev spojený s nelegálním zaměstnáváním je odnímání pracovních příležitostí pro uchazeče o zaměstnání, kteří jsou evidováni na úřadech práce, protože zaměstnavatelé nemají volná pracovní místa.

Státu vznikají obrovské materiální škody nelegálním chováním zaměstnanců a zaměstnavatelů na základě nelegálního zaměstnávání, vzhledem k tomu je potřeba, aby státem byly vytvořeny takové podmínky, které by tomuto chování zamezily prostor. Náš stát je právním státem, a proto se tak musí dít v souladu se zákonnými principy. Tzn., že stát musí vytvořit zákony a stanovit sankce, pokud dojde k porušení platné právní normy, aby bylo možné postihnout nelegální zaměstnávání. Od podzimu 2009 Ministerstvo práce a sociálních věcí zesílilo tlak na zaměstnavatele v oblasti zaměstnávání. Došlo ke koordinaci prováděných kontrol a ke sjednocení postupů v rámci Úřadů práce, Celní správy, České správy sociálního zabezpečení a Inspekce práce.

Ve své diplomové práci se budu zabývat institucionálním systémem, jehož cílem je boj České republiky proti nelegálně vykonávané práci, která je konána našimi občany tedy nikoliv občany státu EU, EHS a občany třetích zemí<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup>Liberecké novinky. Dostupné z: <http://m.libereckenovinky.cz/zpravy.php?id=df116518-ff91-11e0-89a6-00259038e91e>[cit. 1.4.2013]

<sup>3</sup>Efektivní systém rozvoje zaměstnanosti, výkonu komplexních kontrol a potírání nelegálního zaměstnávání v ČR. Dostupné z: <http://www.suip.cz/files/suip> [cit. 1.4.2013]

<sup>4</sup>Jedná se o občany jiných zemí než EU a EHS – název vychází z koordinačních nařízeních.



# 1 Vymezení problému nelegálního zaměstnávání

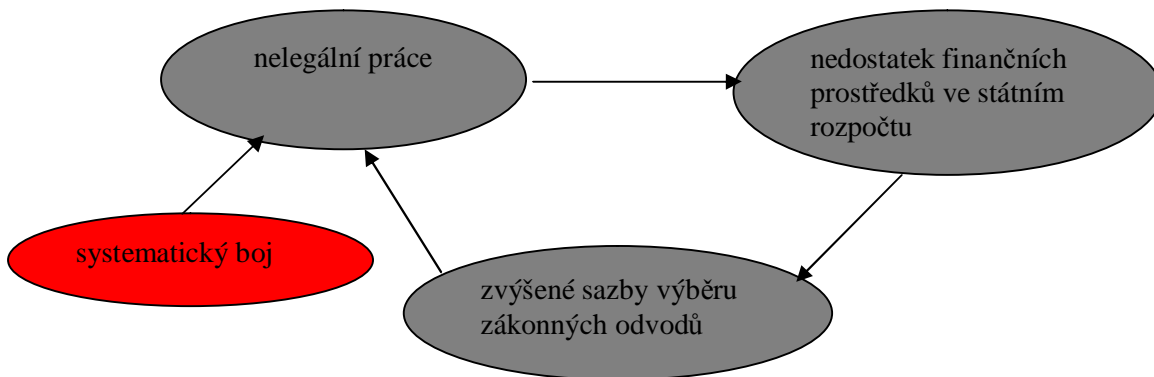
V současné době neexistuje kompaktní literatura, která by pomohla vnést ucelený vhled do problematiky nelegálního zaměstnávání. Rovněž významově se pojem nelegální zaměstnávání v různých zdrojích označuje různě jako např. práce na černo, nelegální práce, nedeklarovaná práce či nehlášená práce. V praxi nelze zjistit kolik občanů v rámci populace skutečně pracuje na černo, všechny zveřejněné údaje, o těchto počtech jsou jen odhady. Nedá se říct, že by existovala metoda, která by spolehlivě zjistila rozsah práce na černo. Jedná se o nezměřitelný jev, tzn., že nikdy se nemůžeme dozvědět přesný počet občanů, kteří pracující nelegálně a výši jejich příjmů, které z této činnosti získají. Oba aktéři, zaměstnanec a zaměstnavatel, se na této činnosti prakticky dohodli, stanovili si podmínky a plní si své závazky, které pro ně, z této nelegální činnosti, plynou.

S fenoménem nelegální práce se setkáváme vždy, pokud se hovoří o stínové ekonomice. Stínovou ekonomikou dle Fassmanna (2007, s. 24 - 25) jsou činnosti, jejichž zájmem je, aby zůstaly skryty před orgány státního aparátu. Nelegální práce je tedy pouze subsystémem šedé ekonomiky. Jedná se o neformální aktivity, které v konečném výsledku vedou k oficiálním příjmům, ale jejich cesta k nabytí je v rozporu se zákonnými pravidly. Výskyt nelegální práce podkopává zákonnost systému. Nárůst nelegální práce vede ke snížení příjmů do státního rozpočtu a následně chybí finanční prostředky v solidárním systému sociálních dávek, čímž se snižuje kvalita a množství veřejně poskytovaných statků a veřejných služeb. Nakonec to může vést ke zvýšení sazby zákonných odvodů (daní, pojistného na sociální a zdravotní pojištění) pro firmy i jednotlivce v oficiálním sektoru, což má za následek ještě silnější motivaci k nelegální práci. Situace se stává bezvýchodnou, proto je nutné bojovat proti nelegální práci a působit na aktéry tak, aby byla z trhu práce vytlačena.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Die Eurokrise und der Schweizer Franken. Dostupné z: [http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2013/02/\[cit. 1.4.2012\]](http://www.oekonomenstimme.org/artikel/2013/02/[cit. 1.4.2012])

Schéma č. 1: Uzavřený kruh negativního vlivu nelegální práce na systém



Zdroj: autor práce

Od roku 2008 se Česká republika těžko potýká s dopady globální krize, která postihla i ostatní členské státy Evropské unie. Snížená poptávka po výrobcích snižuje výrobu a zaměstnavatelé propouštějí své zaměstnance. Tento stav tak přispívá k posílení nelegálního trhu s prací. Celkový podíl šedé<sup>6</sup> ekonomiky v oblasti trhu práce činí v České republice 10 – 15 %. (Kapoun, 2013, s. 7). Nelegální práce poškozují ekonomiku, deformuje pracovní trh a soutěž na trhu práce.

Také Evropská komise ve svých dokumentech (EC, 1998) jako nelegální práci – „nehlášenou práci“ označuje jakékoli placené činnosti, které jsou zákonné, pokud jde o jejich povahu, ale které nejsou ohlášeny veřejným úřadům. Jedná se o pracovní aktivitu, která není nelegální svou vlastní podstatou a mohla by být započítána do vlastního hrubého produktu. Nelegální je proto, že z ní neplynou daně, platby na sociální a zdravotní pojištění, dále se na tyto pracovníky nevztahuje legislativní ochrana plynoucí z platně uzavřených pracovněprávních vztahů či kolektivních smluv. Evropská politika zaměstnanosti se proto snaží ve větší míře pomáhat členským státům s řešením problémů, aby se společnými silami podařilo krizi solidárně překonat a stabilizovat Evropu. Mezinárodní organizace práce<sup>7</sup> považuje za problém to, že ten kdo pracuje na černo, nemá žádnou či velmi malou sociální ochranu a malé nebo žádné sociální zabezpečení od zaměstnavatele a od státu. Kromě toho nemají možnost v rámci zaměstnání dalšího vzdělávání, kariérního postupu a zdravotní péče.

---

<sup>7</sup> ILO

## Významnější výzkumy nelegální práce v rámci České republiky dle Fassmanna

Před rokem 1989 byl výzkum práce na černo tabu. Prvním průzkumem, který podkryl mlčení o pracovních aktivitách, mimo pracovní poměr v bývalém Československu, byl v polovině 80. let průzkum „*Názory občanů na uspokojování jejich potřeb prostřednictvím placených služeb*“. V tomto průzkumu se poprvé objevily informace o pracích konaných za pomoci jiných osob mimo zaměstnání či svépomocí. Zhruba 60 % respondentů zajišťovalo celou řadu prací jinou formou než „prostřednictvím organizací“. Jednalo se hlavně o oblast služeb (opravy) a stavební práce (opravy a rekonstrukce domů).

Tento výzkum nebyl jediným. Pro rok 1987 odhadl Martin Fassmann rozsah práce na černo v celé ČSSR na 5,6 – 6,2 mld. Kč, což bylo zhruba 30 % jím odhadované černé ekonomiky<sup>8</sup>.

Po roce 1990 se výzkumníci soustředili na makroekonomické odhady rozsahu stínové ekonomiky a z některých odhadů se daly počty nelegálně pracujících odhadnout. Odhad byl dle Růženy Vintrové 250 000 v roce 1994 a Iva Baštýře na konci roku 1994 na 300 000 osob zabývajících se nelegální prací. Odhady vznikly bilanční metodou<sup>9</sup>, tedy metodou, která neodpovídá skutečným zobrazením reality, což nelze považovat za systematický výzkum daného jevu.

Postupně se začaly objevovat analýzy zaměřené přímo na výzkum práce na černo. Významnou studií byla studie zabývající se prací na černo nezaměstnaných a zneužíváním sociálních dávek „*Sociálně-ekonomická motivace na trhu práce k zaměstnávání osob z nízkopříjmových skupin obyvatelstva v produktivním věku*“. Jednalo se o studii Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí. Přestože nelegální práce nebyla zkoumaným jevem, tak tato studie byla přínosem. Studie prokázala propad mezi minimální mzdou a životním minimem. Minimální mzda byla hluboko pod životním minimem, což způsobilo, že být zaměstnán se „nevyplácelo“

---

<sup>8</sup> Část ekonomiky, která stojí mimo zákon. Uskuteční se pracovní výkon, ale neodvede se potřebná daň.

<sup>9</sup> Bilanční metoda, zvl. metoda vypracování národohosp. plánů; její podstatou je využívání bilanční soustavy tvořené řadou bilancí, tj. porovnání zdrojů a jejich užití a uvedení těchto dvou složek do rovnováhy. Předmětem bilancování jsou věcné užitné hodnoty v naturálním nebo peněžním vyjádření, fin. prostředky, prac. síly (včetně fondu prac. doby) aj.; v každé uvedené oblasti má bilancování své zvláštnosti, zákl. je však vždy porovnání zákl. forem vytváření (získávání) zdrojů a jejich užití.

Další studie uskutečněná v roce 1999 „*Institucionální možnosti minimalizace vlivu stínové ekonomiky na trh práce*“ nepřinesla očekávaný efekt. Výsledky studie byly označeny jako spekulativní, popsané nástroje byly povrchní a skutečného boje proti nelegálnímu zaměstnávání se týkaly jen okrajově.

Dokument, který dále zmíním je z konce roku 2003 „*Národní zpráva o neformální ekonomice v české republice*“ Jaroslava Kuxe a Milady Horákové. Jednalo se o studii obecnějšího rázu, podle autorů se práce na černo vyskytuje zejména mezi osobami s nízkými příjmy a typickým odvětvím, kde se vyskytuje, je stavebnictví.

Významný posun ve výzkumu práce na černo představovalo terénní šetření „*Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium (CERGE)*.“ Prozatím proběhla tři šetření v roce 2000, 2002 a 2004. Při šetřeních se autoři dotazovali na situaci nejen v daném roce, ale i v předchozích letech. Komplexní výsledky jednotlivých etap šetření nejsou k dispozici. Následující tabulka č. 1 obsahuje odpovědi respondentů. Z údajů v tabulce je ve sledovaném období zaznamenán pokles pracujících na černo, mezi rokem 2004 a 2000 se jedná o snížení o 15,3 %.

Tabulka č. 1 – Počet nelegálně pracujících v ČR – dle sebehodnocení respondentů

Rok	Počet respondentů	Počet pracujících na černo
2000	1062	268
2002	1041	247
2004	1066	227

Zdroj: Fassmann (2006, s. 128)

Poslední významnou studií je studie Stínové ekonomiky III Martina Fassmanna, která se opírá o výsledky výzkumu „*Nedeklarované práce v ČR*“ z listopadu 2005. Tato studie se zaměřila na práci na černo, nástroje a metody boje proti stínové ekonomice. Studie obsahuje analýzu struktury nabídky a poptávky po nelegální práci (Fassmann, 2006, s. 57 - 69)

## 2 CÍLE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY

Hlavním cílem této diplomové práce je zjistit, jaká institucionální řešení byla v České republice zvolena pro boj s nelegálním zaměstnáváním. Zda jsou zvolené formy institucionálního boje systému České republiky s nelegální prací úspěšné a odpovídají řešení jiných členských států Evropské unie.

Na základě dostupných materiálů, bych chtěla popsat fenomén nelegálního zaměstnávání z pohledu a způsobu zvoleného institucionálního řešení, tzn. jeho existence v České republice. V diplomové práci bych se chtěla podrobněji zabývat systémem opatření, které zamezuje výkonu nelegální práce, která je vykonávána občany ČR. Institucionální boj je prováděn zejména v dikci kontrolních orgánů MPSV, které je v České republice institucí, která se zabývá implementací opatření proti nelegálnímu zaměstnávání.

Výskyt nelegálního zaměstnávání porovnáám v rámci zemí Evropské unie s tím, že bych ráda poukázala na řešení problematiky nelegálního zaměstnávání v členských státech Evropské unie v rámci příkladů dobré praxe.

V závěru práce zhodnotím současný stav institucionálního systému boje ČR proti nelegálnímu zaměstnávání.

Diplomová práce není zaměřena na nelegální zaměstnávání cizinců.

Hlavní výzkumná otázka zní:

*Odpovídá institucionální boj České republiky proti výkonu nelegální práce způsobům aplikovaným v jiných členských státech EU?*

Dílčí výzkumné otázky:

1. Jak je výkon nelegální práce vymezen v legislativě, a to včetně systému kontroly a postupů proti jejímu zamezení?
2. Jaká jsou hlavní rizika a problémy spojené se současným institucionálním systémem?
3. Jaká řešení se osvědčila v zahraničí?

### 3 Metodologie, metody sběru a analýzy dat

Na téma mé diplomové práce existuje velmi málo kvalitních studií, většina dokumentů se soustřeďuje na legislativní vymezení tohoto problému, protože jinak k němu ani nelze moc přistoupit. Vzhledem k tomu, že mnou zkoumaný sociální problém se nachází v postavení nelegálnosti, přistoupila jsem ke kvalitativnímu výzkumu.

Pod pojmem kvalitativního výzkumu se rozumí každý výzkum, který nevychází ze statistických hodnocení, a tak nepoužívá ke svým výstupům kvantifikační postup. *„Kvalitativní výzkum používá induktivní formy vědeckých metod, hloubkové studium jednotlivých případů, nejrozličnější formy rozhovorů a kvalitativní pozorování. Cílem je získat popis zvláštností případů, generovat hypotézy a rozvíjet teorie o fenoménech světa. Kvalitativní výzkum je orientován na explorování a probíhá nejčastěji v přirozených podmínkách sociálního prostředí. Plán výzkumu má pružný charakter. To znamená, že plán výzkumu se z daného základu, rozvíjí, proměňuje a přizpůsobuje podle okolností a získaných výsledků.“* (Hendl, 2008, s. 61).

#### 3.1 Metody sběru sekundárních dat

Data byla shromažďována metodou studia důležitých dokumentů. Jednalo se o dokumenty, které nevznikly za účelem mého výzkumu.

Ze zákonných norem jsem vycházela zejména ze zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti a zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, které již nejsou platnou právní normou. Tyto zákony byly nahrazeny zákonem č. 267/2006 Sb., zákoník práce a zákonem č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti, včetně jejich novel.

Zkoumala jsem dokumenty úřední, kterými jsou zákony, důvodové zprávy k zákonům, oficiální statistiky, materiály pro jednání sněmu ČMKOS<sup>10</sup>, zprávy vypracované pro MPSV, oficiální dokumenty EU. Využila jsem především analýzy věcných skutečností (studium dokumentů dle Reichla 2009, s. 125). Dále jsem rozebírala veřejné dokumenty - masmediální, kterými jsou knihy, internetové články, časopisy, internetové stránky institucí MPSV.

Dále jsem zjišťovala, jak formuluje MPSV své kroky v boji proti nelegálnímu zaměstnávání ve svých novinách „Práce a sociální politika.“ Jedná se o měsíčník, který se zabývá problematikou spadající pod toto ministerstvo. Přečetla jsem všechny články k tématu nelegálního zaměstnávání v rozsahu 8 let, a to od roku 2004 do června 2011. Články k tématu mé práce jsem vyhledávala podle klíčových slov práce na černo, nelegální zaměstnávání, nelegální práce, nelegální trh práce.

Hlavním zdrojem pro mou práci byla studie 5/2006 Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky Stínová ekonomika III, práce na černo a boj proti stínové ekonomice, jež byla knižně vydaná v roce 2006 a jejímž autorem je Martin Fassmann.

Dalším zdrojem pro mou práci byla zpráva Závislá práce, nelegální zaměstnávání a „Švarcsystém“ od 1. 1. 2012 – pracovněprávní a daňové aspekty, kterou jsem obdržela od JUDr. Bořivoje Šubrt, který je předsedou Asociace pro rozvoj kolektivního vyjednávání a pracovních vztahů.

Jako důležitý zahraniční zdroj jsem využila studii Evropské unie. V roce 2007 se Evropská komise rozhodla provést evropský průzkum s názvem "Eurobarometr" v oblasti nelegálního zaměstnávání. Rozhovory byly uskutečněny téměř 27 000 občany pocházejícími z 27 členských států Evropské unie.

Dále jsem se dotazovala na ČMKOS a zde následně jsem získala kontakt na experta, který se zabývá problematikou zaměstnanosti, od kterého jsem obdržela několik dokumentů, které jsem v práci využila, ale jen okrajově z důvodu jejich odlišného obsahu, vzhledem k mému tématu.

---

<sup>10</sup> Českomoravská konfederace odborových svazů



Využila jsem také příkladů dobré praxe, jedná se o příklady osvědčených postupů, které již byly praktikovány. Ve své práci uvádím jako příklady dobré praxe opatření, která v boji proti nelegálnímu zaměstnávání použilo Německo, Rakousko a Dánsko. Německo a Rakousko jsem si vybrala, protože jedná o naše sousední státy, které s nelegálním zaměstnáváním bojují již delší čas. Dánsko jsem zvolila na základě studie, ve které byl jeho přístup kladně hodnocen.

### **3.2 Metody sběru primárních dat**

Ve své práci jsem využila také primární data, která jsem získala na základě vlastního empirického šetření, které jsem uskutečnila formou dotazníku pro experty a pracovníky kontrolního orgánu, dále pak provedením ankety se zaměstnanci a zaměstnavateli.

**Anketa** je zvláštním případem použití dotazníku za účelem hromadného šetření. Výzkumník nemá zpravidla prostředky k tomu, aby oslovení dotazník vyplnili a odevzdali. Problematičnost anket je spatřována v jejich nereprezentativnosti, protože odpovídají jen ti oslovení, kteří mají o problematiku zájem. *“Nejčastěji se anketou rozumí taková akce, kdy jsou k odpovědím vyzváni adresně neurčení lidé“* (Zich, 2004, s. 49). V rámci sběru primárních dat jsem anketou, oslovila pouze část populace předem neidentifikovaných lidí. Anketou se stává každé dotazníkové šetření, ve kterém nebylo dosaženo reprezentativnosti vzorku. (Zich, 2004, s. 49).

Oslovila jsem formou ankety, pomocí rozeslaných dotazníků, pracovníky Oblastních inspektorátů práce a Okresních správ sociálního zabezpečení, v jejichž kompetenci je oblast kontroly, jejímž předmětem je i problematika zabývající se nelegálním zaměstnáváním. Těmito pracovníky byli inspektoři oblastních inspektorátů a kontrolní pracovníci okresních správ sociálního zabezpečení. Oslovila jsem pracovníky úřadů na území Libereckého, Ústeckého a Karlovarského kraje. Vybrala jsem si tyto kraje, protože na jejich území bydlím a pracuji. Oslovení pracovníků jsem provedla pomocí e-mailu. Na internetových stránkách jednotlivých úřadů jsou zveřejněny e-mailové adresy, na které jsem dotazníky zaslala. Odeslala jsem celkem 30

dotazníků a obdržela jsem, také e-mailem, 20 vyplněných dotazníků, tzn., že návratnost byla 66,7%. Domnívám se, že se jedná o relevantní vzorek, protože postupy těchto institucí mají jednotné metodické vedení v rámci celé České republiky.

Další oslovenou skupinou respondentů byly osoby z řad odborníků, kteří se dané problematice věnují a publikují své názory veřejně. Výběrovým kritériem pak byla především skutečnost, že tyto osoby veřejně prezentují svá stanoviska v oblasti politiky zaměstnanosti, publikují formou vydaných knih a článků, pravidelně poskytují rozhovory médiím, popř. vyučují na vysoké škole, nebo se jiným způsobem vyjadřují k problematice zaměstnávání. Stejně jako ostatní respondenty jsem i tyto odborníky oslovila písemně formou e- mailu. Kontakty jsem získala z internetových stránek. Svou žádost jsem zaslala 7 expertům a požádala je o vyplnění přiloženého dotazníku. Vyplněný dotazník jsem zpět obdržela celkem od třech expertů, tzn., že návratnost v tomto případě byla jen 42,9 %.

Prvním z nich je JUDr. Petr Bukovjan, který má za sebou pětiletou praxi na pozici vedoucího kontrolního oddělení Úřadu práce Brno-venkov a v současné době pracuje v AG vzdělávací agentuře Ing. Aleny Chládkové jako lektor pracovního práva. Pravidelně publikuje v odborných časopisech a je autorem mj. publikace „Zákoník práce s judikaturou“, která obsahuje text zákoníku práce s citací ze souvisejících rozhodnutí vyšších soudů.<sup>11</sup> Dalším expertem byla Doc. JUDr. Margarita Vysokajová, CSc. Paní docentka vyučuje na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, je členkou Společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, autorka a spoluautorka monografií a učebnic z oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení a komentářů k zákoníku práce. Pravidelně přispívá do odborných časopisů a přednáší pracovněprávní problematiku.<sup>12</sup> Třetím expertem byl Doc. Ing. Pavel Janíčko, CSc., který je ekonomickým expertem Českomoravské konfederace odborových svazů.

Pro získání ucelených informací k danému tématu bylo nezbytné oslovit i příslušné ministerstvo. Z tohoto důvodu jsem učinila písemný dotaz formou e- mailu

---

<sup>11</sup> JUDr. Petr Bukovjan, dostupné z: <http://www.kursy.cz/6/1/judr-petr-bukovjan-cid240000>

<sup>12</sup> Doc. JUDr. Margarita Vysokajová, dostupné z: [http://www.kursy.cz/6/1/doc-judr-margerita-vysokajova-csc-cid192057/\[cit. 12.4.2013\]](http://www.kursy.cz/6/1/doc-judr-margerita-vysokajova-csc-cid192057/[cit. 12.4.2013])

na MPSV. Pracovníky tohoto ministerstva jsem požádala o pomoc při získávání informací s dovětkem, že k této závažné problematice není dostatečné množství studijního materiálu.

V neposlední řadě jsem oslovila formou ankety zaměstnance a zaměstnavatele, u kterých jsem předem nezkoumala, jestli se u nich vyskytuje výkon práce na černo, což se odráželo v konstrukci položených otázek v dotazníku. V tomto případě jsem zvolila metodu výběru na základě dostupnosti (convenience sample). Mohla jsem pracovat jen s případy, které mi byly dostupné (Hendl, 2008, s. 388).

Zaměstnance jsem oslovovala při svém pobytu na území Libereckého, Ústeckého a Karlovarského kraje. V této skupině byl výběrovým kritériem pouze produktivní věk bez ohledu na pohlaví. Pokud oslovený dotazovaný souhlasil s vyplněním dotazníku, tak jej vyplnil „na zastíženém místě“. Celkem jsem získala 50 vyplněných dotazníků.

Prvotně jsem se snažila zaměstnavatele oslovit, tak jako zaměstnance při svém pobytu na území Libereckého, Ústeckého a Karlovarského kraje, ale při osobním kontaktu jsem neuspěla. V dalším kroku jsem zaměstnavatele náhodně vytipovala pomocí internetu, kde jsem vyhledala e-mailové adresy a část dotazníků byla vhozena do poštovních schránek spolu s poštovní obálkou s vyplněnou adresou a známkou pro vrácení vyplněného dotazníku. Takto jsem oslovila 50 zaměstnavatelů pohybujících se ve stejné lokalitě jako zaměstnanci, návratnost dotazníků byla 10 %, vrátilo se mi pouze 5 vyplněných dotazníků a to poštovní přepravou. E-mailem nebyl vrácen žádný vyplněný dotazník.

Jev, který zkoumám ve své diplomové práci, není legálním, tzn., že není v souladu s právním řádem a za vlastní výkon či umožnění nelegální práce jsou stanoveny sankce. Na základě uvedeného je velmi obtížné tento jev zkoumat, jakou metodu zvolit a jak validní jsou odpovědi dotazovaných zaměstnanců a zaměstnavatelů.

### **3.3 Metody analýzy dat**

### 3.3.1 Případová studie

Případová studie (case study) je design výzkumu. Vhodně zvolený výzkumný design umožňuje vyvarovat se situacím, kdyby se mohlo stát, že získaná data a výsledky neodpovídají původní výzkumné otázce. Případové studie patří k těm flexibilnějším výzkumným designům. Hlavním zájmem případové studie totiž bývá něco prozkoumat, a tak je oproti jiným výzkumným designům nezávislá ve svém postupu. Při realizaci případové studie bývají používány jak kvalitativní, tak kvantitativní metody. Analýzy na základě kvantitativních dat mohou spíše poukázat na vztahy, které nejsou zcela zjevné, a mohou zabránit tomu, aby se výzkumník nechal svést vlastním, mylně utvořeným dojmem z kvalitativních dat, nebo mohou kvalitativní data podpořit a doplnit. U případových studií je přirozené používat více metod sběru a analýzy dat, jak ostatně vyplývá z podstaty věci, kdy mapujeme fenomén komplexně. Obecně lze říci, že případové studie většinou dávají přednost dotazování menšího počtu respondentů (v některých výjimečných případech třeba jen jednoho) tak, jak to vyplývá z povahy zkoumaného fenoménu. Cílem je přirozeně co největší porozumění problému. Přestože výsledky případných studií jsou ovlivněny subjektivitou výzkumníka nutně více než třeba výsledky statistických šetření, tak cílem by měla být snaha o co největší nezájatost. Zejména vhodné je jejich použití, pokud hledáme odpovědi na otázky, jak a proč dané fenomény v současnosti (nebo nedávné minulosti) fungují a v jakém jsou vztahu k okolnímu světu.<sup>13</sup>

Protože anketa byla uskutečněna nereprezentativním výběrem na omezeném území, tak závěry z tohoto šetření nelze zobecňovat. Proto jsem zvolila metodu případové studie. Tato metoda je popsána jako výzkum pomocí případové studie, který je zaměřen na několik málo případů. Objekt studie je zkoumán v přirozených podmínkách. Na konci studie se případ vřazuje do širších souvislostí a lze provést validitu výsledků. Je to metoda, která umožňuje zachycení složitosti, detailů, vztahů a procesů probíhajících v daném mikroprostředí. Tuto metodu jsem zvolila, protože jsem

---

<sup>13</sup> Jelinková, M. Případová studie. v: NEKOLA, Martin - GEISLER, Hana - MOURALOVÁ, Magdalena - DRHOVÁ, Zuzana - DURNOVÁ, Anna - JELÍNKOVÁ, Marie - MORÁVEK, Jan - OCHRANA, František - VESELÝ, Arnošt - VÍTEK, Leoš. *Současné metodologické otázky veřejné politiky*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 2011. ISBN 978-80-246-1865-4.

předpokládala, že prozkoumáním těchto případů porozumím přístupům, postojům a chováním jednotlivých aktérů (Hendl, 2008, s. 101 - 102).

### 3.3.2 Analýza dokumentů

Při řešení výzkumných otázek jsem se rozhodla použít analýzu dokumentů. Analýza dokumentů je standardní aktivitou jak v kvalitativním tak v kvantitativním výzkumu. V dokumentech se projevují osobní či skupinové postoje, které jsou vědomé nebo nevědomé. Dokumenty zkoumáme, abychom získali co možná nejvíce informací o výzkumném problému. Zkoumané dokumenty nemusí mít vždy psanou formu.

Podle Hendla (2008, s. 130-131) se dokumenty posuzují podle šesti kritérií:

1. Typ dokumentu - př. úřední dokument má větší váhu než noviny.
2. Vnější znaky dokumentu - týká se externího posouzení.
3. Vnitřní znaky dokumentu - interní evaluace dokumentu (ocenění obsahu).
4. Intencionalita dokumentu - možný zdroj chyb, s ohledem na ideologii, vzdělání a zaměření pisatele.
5. Blízkost dokumentu - blízkost k předmětu zkoumání.
6. Původ dokumentu - odkud pochází.

Analýza dokumentů se zařazuje prakticky vždy do výzkumných projektů. Používá se tehdy, když není jiný přístup k informacím. Informace na problematiku nelegálního zaměstnávání jsou těžko dostupné, a právě z tohoto důvodu, jsem tuto metodu použila.

V rámci své diplomové práce se budu zabývat **obsahovou analýzou** primárních i sekundárních dokumentů. Cílem obsahové analýzy je rozkrýt vlastnosti dokumentů s ohledem na položenou otázku. Pro ujasnění postupů a jednotlivých kroků obsahové analýzy schéma č. 2. Toto schéma znázorňuje tři etapy obsahové analýzy, které lze praktikovat i v rámci mého výzkumu. V první etapě se jedná se o čtení dokumentů, v druhé etapě o výběr základních prvků obsahu a v třetí etapě o tvorbu redukováného textu, jenž se použije k výslednému produktu.

Schéma č. 2: Obsahová analýza<sup>14</sup>

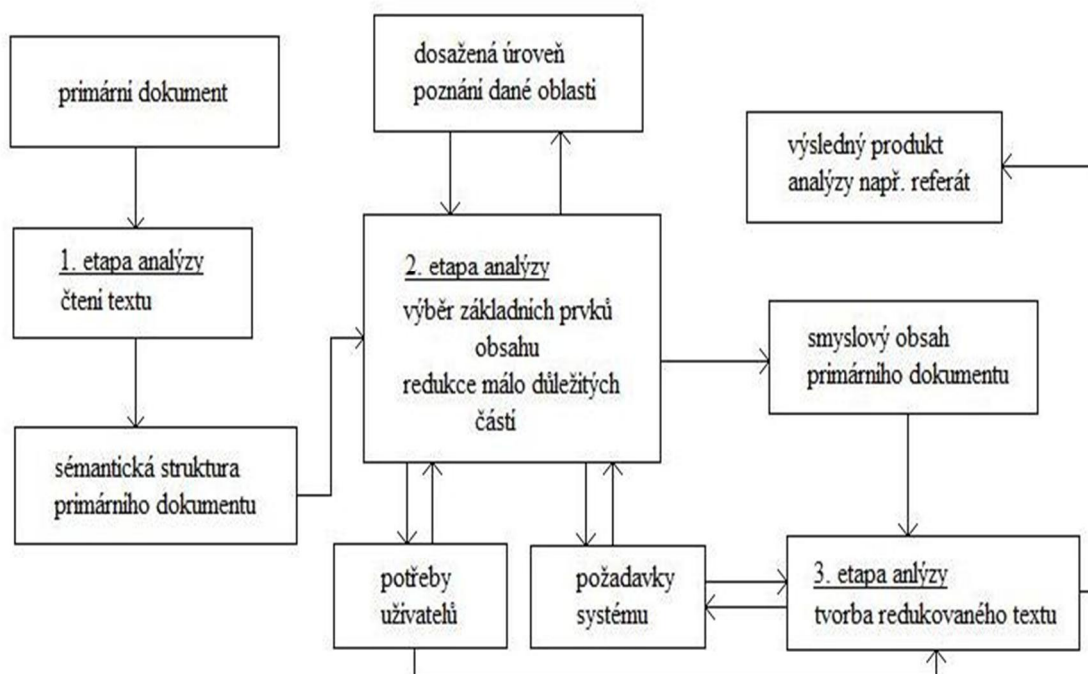


Schéma procesu informační obsahové analýzy např. při procesu referování  
/KARASEV, S. A. Referování naučno-technické literatury. Elementy teorie. Nauč. Techn. Inform.,  
ser. 2, 1978, č. 10, s. 1-4/

Zdroj: [http://Wikipedie.Obsahová analýza](http://Wikipedie.Obsahová%20analýza). Dostupné z: [http://wiki.knihovna.cz/index.php?title=Anal%C3%BDza\\_dokument%C5%AF\\_a\\_artefakt%C5%AF#cite\\_note-6](http://wiki.knihovna.cz/index.php?title=Anal%C3%BDza_dokument%C5%AF_a_artefakt%C5%AF#cite_note-6) [cit. 12.4.2013]

<sup>14</sup>[http://wiki.knihovna.cz/index.php?title=Anal%C3%BDza\\_dokument%C5%AF\\_a\\_artefakt%C5%AF#cite\\_note-6](http://wiki.knihovna.cz/index.php?title=Anal%C3%BDza_dokument%C5%AF_a_artefakt%C5%AF#cite_note-6) [cit. 12.4.2013]

## 4 Teoretická východiska

V případě nelegálního zaměstnávání se střetávají ekonomické a sociální zájmy jednotlivce na jedné straně se zájmy společnosti (státu) na straně druhé. Tento jev je vysoce strukturovaný a nejednoznačný. Jakýkoliv zásah proti nelegálnímu zaměstnávání musí mít komplexní charakter, který nepůsobí pouze v jedné politice. Všeobecně lze říci, že politika cílená na potírání nelegální práce by se měla orientovat především na pozitivní aktivizační nástroje a ne výhradně na represii (Fassmann, 2006, s. 86).

Jako základní teorie pro svou práci jsem použila teorii institucionální teorii, institucionální teorii, teorii racionální volby, teorii evropeizace a hodnotové východisko právo na sociální zabezpečení.

### 4.1 Institucionální teorie

Úlohou státu je vytvořit institucionální rámce, vymezení vlastnických práv a jejich efektivní vymáhání. „V ekonomickém pojetí je institucí jakékoliv omezení, které utváří ekonomické chování lidí. Jinak řečeno instituce jsou množinami pravidel ovládajících jednání. Instituce je možné rozdělit na formální a neformální. Jako formální instituce můžeme označit např. zákonné normy, občanská práva, ústavu či soukromé vlastnictví. Neformální instituce pak mohou nabývat podoby zvyků, jazyka či obecně kultury společnosti. Formální instituce jsou obecně považovány za rychle a snadno změnitelné (např. přijetím příslušného zákona), naproti tomu neformální instituce mohou být velice rigidní, neboť podléhají dlouhodobým společenským procesům“.<sup>15</sup> Neformální instituce pak mohou nabývat podoby zvyků, jazyka či obecně kultury společnosti.

---

<sup>15</sup> Wikipedie.Institucionální systém. Dostupné z: [http://cs.wikipedia.org/wiki/Institucion%C3%A1ln%C3%AD\\_ekonomie](http://cs.wikipedia.org/wiki/Institucion%C3%A1ln%C3%AD_ekonomie), [cit. 2.4.2013]

### 4.1.1 Regulace

Vládou jsou přijímána legislativní opatření, která se používají k různým účelům jako je i náprava selhání trhu.<sup>16</sup> V případě mé diplomové práce se jedná dle Fassmanna (2007, s. 275) o režim ekonomických předpisů a předpisů na trhu práce. Nelegální zaměstnávání existuje tam, kde působí regulace. Pokud by přestala existovat regulační opatření v podobě zákonných norem, přestala by formálně existovat práce na černo. Odstranění všech regulačních pravidel není žádoucím krokem, protože by tím nedošlo k odstranění negativních faktorů. Efektivní regulace existuje jen tehdy, pokud můžeme říci, že celkové přínosy jsou vyšší než celkové náklady. Nejen u regulačních opatření proti nelegálnímu zaměstnávání je vždy nutné posoudit jejich účinnost, tzn., jestli opravdu regulují výkon práce na černo. Dále jejich působnost. Postihují-li všechny činnosti nelegálního zaměstnávání. A v neposlední řadě rigiditu regulačního rámce, ve smyslu stupně pružnosti, kterou je systém ochoten tolerovat.

Regulační režim v případě trhu práce netvoří jen legislativní předpisy, ale také zde hraje velkou roli **sociální regulace**, tj. sociální normy a společenská kontrola. Různé země Evropské unie mají tu zkušenost (Fassmann, 2007, s. 276), že snížením sociální ochrany je vyvolána potřeba kompenzování zvýšením neformální ochrany, a to aktivitami stínové ekonomiky a formou práce na černo.

### 4.1.2 Institucionální opatření

V rámci institucionálního systému opatření bych chtěla poukázat na dva projekty, které svou povahou vznikly jako forma boje proti nelegálnímu zaměstnávání.

---

<sup>16</sup> Wikipedie. Teorie regulace. Dostupné z: [http://cs.wikipedia.org/wiki/Ekonomick%C3%A1\\_regulace](http://cs.wikipedia.org/wiki/Ekonomick%C3%A1_regulace) [cit. 1.4.2013]



## Kontroly v rámci projektu ESF

Tyto kontroly jsou prováděny v rámci operačního programu „Lidské zdroje a zaměstnanost“ Evropského sociálního fondu. Od roku 2012 je kontrola pracovněprávních vztahů v oblasti zaměstnanosti prováděna státním úřadem inspekce práce a realizována v rámci projektu EU s názvem „*Efektivní systém rozvoje zaměstnanosti, výkonu komplexních kontrol a potírání nelegálního zaměstnávání v ČR*“ (CZ.1.04/2.2.00/11.00013). Tento projekt je financován z Evropských strukturálních fondů a z rozpočtu ČR. V rámci projektu pracuje 18 týmů na 8 oblastních inspektorátech práce. Tyto týmy jsou tvořeny též pracovníky bývalých Úřadů práce, kteří přešli pod SÚIP. Státní úřad inspekce práce se dle požadavku MPSV zaměřuje zvláště na kontrolu dodržování povinností zaměstnavatelů podle zákona o zaměstnanosti a na mimořádné kontrolní akce zaměřené na oblast nelegální práce a pracovněprávních vztahů. Hlavní složka projektu není směřována jen na kontrolní činnost, ale i na poradenskou činnost. Od 1. 4. 2012 poskytují inspektoři ve vyčleněných konzultačních dnech a hodinách na krajských a okresních pracovištích OIP také poradenskou činnost týkající se pracovněprávních vztahů, pracovních podmínek pro podnikající fyzické a právnické osoby, a to zdarma.

Oblastní inspektoráty práce řeší také podněty zaměstnanců, kteří si stěžují, že jejich zaměstnavatel porušuje právní předpisy. Během 1. čtvrtletí 2012 SÚIP evidoval 2 935 podnětů ke kontrole.<sup>17</sup>

—

## Projekt Donez

Projekt DONEZ (**do**cházka **ne**zaměstnaných) se realizuje již od listopadu 2011. Tento projekt je též financován z Evropského sociálního fondu a jeho cílem je maximálně omezit výkon nelegálního zaměstnávání. Princip spočívá v tom, že vybraní uchazeči dochází v čase určeném pracovníkem úřadu práce na místa Czech POINT na České poště, a to cca 2 x týdně v náhodném čase v rámci standardní pracovní doby. Uchazeči zařazení do projektu jsou vytipováni na základě vnitřních metodických

---

<sup>17</sup> MPSV.Tisková zpráva.Donez. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/cs/14435\\_220312b.pdf](http://www.mpsv.cz/cs/14435_220312b.pdf) [cit. 1.3.2013]

postupů Úřadu práce. Czech POINT slouží pouze k evidenci návštěvy, přijímání omluvenek a vystavení potvrzení o návštěvě. Smyslem tohoto opatření MPSV je posílit kontrolní mechanismy a znesnadnit uchazečům „o zaměstnání výkon nelegálního zaměstnání, resp. činností, které nejsou oprávněni vykonávat a které se zpravidla realizují v rámci tzv. šedé ekonomiky.“<sup>18</sup> Pokud se nezaměstnaný v určený čas nedostaví na Czech POINT, zjišťuje se důvod nedodržení této zákonné povinnosti vůči Úřadu práce ČR. V případě neopodstatněné absence uchazeče, zahajuje Úřad práce ČR správní řízení, které může vést až k vyřazení uchazeče z evidence Úřadu práce ČR a odebrání dávek. Za první dva měsíce bylo do projektu zahrnuto 17 054 uchazečů o zaměstnání, v listopadu bylo na místech Czech POINT realizováno 72 528 návštěv, v říjnu (v prvním měsíci fungování projektu) 13 514 návštěv. „Projekt již nese první výsledky. Zahájeno bylo zhruba 800 správních řízení, což při odejmutí dávek znamená úsporu 12,7 mil. Kč. Co považuji za ještě větší úspěch a doklad o potřebnosti zvýšené kontroly je fakt, že 78 lidí si po zařazení do projektu najednou našlo zaměstnání. Úspora činí v tomto případě 1,5 mil. Kč, říkal Jaromír Drábek, v té době ministr práce a sociálních věcí.

### **Kritéria uchazeče pro zařazení do systému DONEZ:**

Do systému jsou zařazováni vybraní uchazeči o zaměstnání, mj. například ti, kteří se do evidence nezaměstnaných dostávají opakovaně, lidé, kteří v posledním půlroce byli zaměstnaní méně než deset dní, uchazeči s opakovanou evidencí či vytipované rizikové profese s danou úrovní vzdělání apod. Do systému naopak nejsou zařazeni například ti, kteří jsou zařazeni do rekvalifikace, osoby starší šedesáti let, lidé pečující o osobu blízkou s 2. stupněm invalidity atd. Mezi důvody, které omlouvají absenci na dohodnuté schůzce na pracovišti Czech POINT, patří pochopitelně nemoc, pohovor u potenciálního zaměstnavatele a například také obtížná dopravní dostupnost.<sup>19</sup>

Dne 24. 1. 2013 byla vydána Ministerstvem práce a sociálních věcí tisková zpráva, že v září 2013 bude tento projekt zastaven. Projekt DONEZ podléhá značné kritice. Podle ombudsmana, povinnost nezaměstnaných hlásit se na poštu, odporuje lidské důstojnosti. Kritizováno bylo i to, že povinnost hlásit se, tak jak výše uvedeno se

<sup>18</sup>MPSV. Tisková zpráva. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/12663/tz\\_220312b.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/12663/tz_220312b.pdf) [cit. 1.3.2013]

<sup>19</sup> viz odkaz 18

nevztahovala na všechny nezaměstnané. Nezaměstnaní tvrdili, že kvůli neustálým návštěvám pošty nemají čas na to, hledat si práci, přičemž konstatovali i nemalé finanční ztráty v podobě jízdného.<sup>20</sup>

## 4.2 Teorie racionální volby

Základní myšlenkou teorie racionálního výběru („rational choice theory“) je, že vzorce chování ve společnostech odrážejí provedené volby jednotlivců, kteří se snaží maximalizovat své výhody a minimalizovat své náklady. Lidé rozhodují o tom, jak by měli jednat na základě porovnání nákladů a užitků, protože chtějí získat co nejvíce užitků za nejnižší cenu.<sup>21</sup> Jednotliví aktéři se chovají racionálně v ekonomickém smyslu. Obecně tedy platí, že si vybírají užitky za nejnižší cenu, na základě stanovených preferencí.

## 4.3 Teorie evropeizace

Teorie evropeizace vysvětluje dopad členství v Evropské unii na jednotlivé státy, na jejich politická opatření, která přijímají a jejich politiku. „V nejrozšířenějším významu je evropeizace reakcí na fakt, že se státy, které jsou členy Evropské unie, musí přizpůsobovat evropskému prostředí. Pokračující evropská integrace klade nároky na změnu nebo spíše generuje změnu domácí politiky.“<sup>22</sup>

Existuje mnoho definic na vysvětlení pojmu, ale nejvystižnější se mi zdála definice Radaelliho (2004.3) „Evropeizace je proces a) konstrukce, b) difuze, c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, paradigmat, stylů jak postupovat, sdílených hodnot a norem, které jsou nejprve definovány a konsolidovány

---

<sup>20</sup> MPSV. Tisková zpráva. Donez. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/cs/14435\\_220312b.pdf](http://www.mpsv.cz/cs/14435_220312b.pdf) [cit. 1.3.2013]

<sup>21</sup> Rational\_choice\_theory. Dostupné z: [http://en.wikipedia.org/wiki/Rational\\_choice\\_theory](http://en.wikipedia.org/wiki/Rational_choice_theory) [cit. 1.3.2013]

<sup>22</sup> Hloušek: Evropeizace nemá na politické strany velký. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8801/2496/clanek/hlousek-evropeizace-nema-na-politicke-strany-velky-vliv/> [cit. 1.3.2013]

*na úrovni EU a poté inkorporovány do logiky domácího (národního a subnárodního) diskursu politických struktur a veřejných politik.“*

V oblasti sociálního zabezpečení nedochází k harmonizaci a sjednocení sociálních systémů členských států, ale pouze k jejich koordinaci. Příčinou toho, je různorodost sociálních systémů států Evropské unie. Tyto systémy jsou založeny na odlišných principech a mají též i různé institucionální uspořádání. Stále zůstávají rozdíly mezi národními systémy, které v rámci koordinace ponechávají zákonné předpisy beze změn.

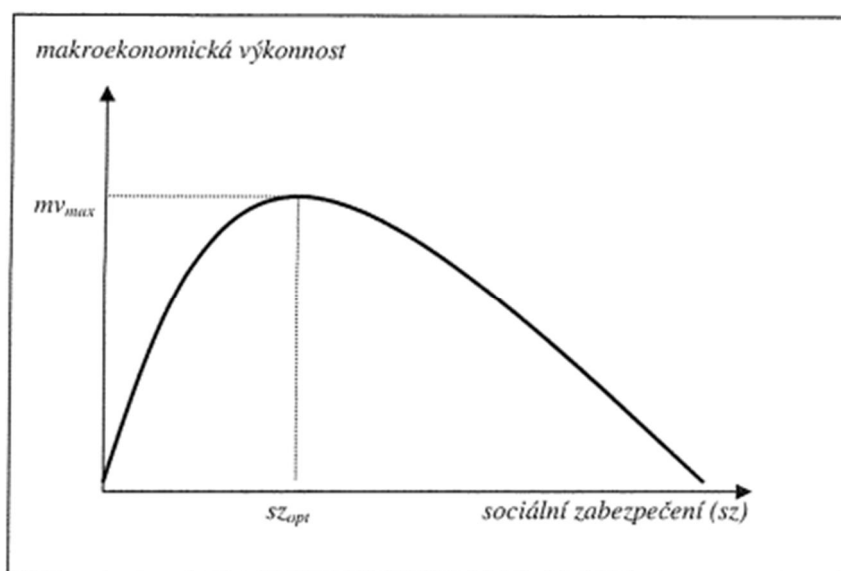
V případě mé diplomové práce se jedná o proces ovlivňování přístupů a přijímaných opatření České republiky v boji proti nelegálnímu zaměstnávání Evropskou unií. V rámci Evropské unie dochází k reflektování přijatých opatření napříč členskými státy. Politika České republiky se ve své podstatě přizpůsobuje pravidlům Evropské unie.

#### **4.4 Právo na sociální zabezpečení**

Právo na sociální zabezpečení je v mé práci hodnotovým východiskem. Právo na sociální zabezpečení patří mezi sociální práva, která je stát povinen realizovat, protože toto právo společně s ostatními lidskými právy zajišťuje svobodný rozvoj osobnosti člověka. Sociální práva jsou stejně jako ostatní jiná lidská práva zakotvena v Listině základních lidských práv a svobod. V České republice právo na sociální zabezpečení vychází z článků 30 až 32 Listiny základních práv a svobod. Realizace práva na sociální zabezpečení je zajištěna i dalšími právními předpisy. Právní garancí práva je jeho zakotvení v ústavních předpisech. Jako ochrana na dodržování sociálních práv je kontrola prostřednictvím speciálních institucí, které mohou kontrolu provádět (Tröster, 2002, s. 39-42). Aby zaměstnanec mohl být pod ochranou právních předpisů na právo sociálního zabezpečení, musí být jeho pracovní poměr legální. Z důvodu institucionálního dozoru nad dodržováním této normy jsem v mé práci zařadila právo na sociální zabezpečení k institucionální teorii.

System právní úpravy tvoří v ČR tři základní pilíře, kterými je sociální zabezpečení, státní sociální podpora<sup>23</sup> a sociální pomoc<sup>24</sup>. Sociální pojištění je založeno na zdravotním pojištění, nemocenském pojištění a důchodovém pojištění. Důchodové pojištění je nejdůležitější složkou sociálního pojištění, s ohledem na jeho rozsah a výši vyplácených prostředků (Kliková, Kotlán, 2006, s. 245-247). K 31. 12. 2011 bylo vypláceno celkem 3 501 402 důchodů, z tohoto počtu bylo 2 340 147 starobních důchodů. Průměrná výše jednoho starobního důchodu činila 10 552 Kč.

Graf č. 1: Vztah makroekonomické výkonnosti a úrovně sociálního zabezpečení



Zdroj: Kliková, Kotlán, 2006, s. 241

Z grafu je patrné, že s růstem rozsahu sociálního zabezpečení roste makroekonomická výkonnost ekonomiky. Ekonomická aktivita je prostředkem k dobrému sociálnímu zabezpečení. “V bodě optimálního rozsahu sociálního zabezpečení  $sz(opt)$  je dosahováno nejvyšší makroekonomické výkonnosti  $mv(max)$ .” (Kliková, Kotlán, 2006, s. 241)

<sup>23</sup> Jedná se hlavně o podporu státu rodin s nezaopatřenými dětmi.

<sup>24</sup> Pomoc státu občanům v těžké životní situaci způsobené např. zdravotním stavem a tato pomoc není zahrnuta v předchozích dvou pilířích.

Ve své studii<sup>25</sup> „**Stínová ekonomika a práce ve stínu**“ Friedrich Schneider<sup>26</sup> uvádí podíl zaměstnanců, kteří nejsou pojištěni v rámci systému sociálního zabezpečení, z důvodu výkonu nelegální práce.

Tabulka č. 2.: Podíl zaměstnanců, na něž se nevztahuje pojistné na sociální zabezpečení

Země	Podíl nepojištěných zaměstnanců v %	
	2007	2008
<b>Rakousko</b>	35,4	34,5
<b>Belgie</b>	38,8	36,2
<b>Česká republika</b>	40,8	40,4
<b>Estonsko</b>	34,6	33,9
<b>Finsko</b>	23	23,5
<b>Francie</b>	51,9	x
<b>Řecko</b>	37,1	37,3
<b>Maďarsko</b>	40,6	42,4
<b>Island</b>	13,4	13,3
<b>Irsko</b>	39,8	40,3
<b>Itálie</b>	40	39,3
<b>Lucembursko</b>	34,6	32,6
<b>Nizozemsko</b>	17,7	21,6
<b>Norsko</b>	12,2	13,2
<b>Polsko</b>	65,3	57
<b>Portugalsko</b>	35,1	38,5
<b>Slovenská republika</b>	39,1	38,5
<b>Slovinsko</b>	24,7	25,2
<b>Španělsko</b>	41,5	41,4
<b>Švédsko</b>	22,7	22

*Zdroj: Studie (OECD výpočet na základě EU-SILC 2007 a 2008, citováno z OECD (2011), s. 18)*

Uvedené srovnání uvádí ve své studii. Ze srovnávací tabulky je patrné, že mezi jednotlivými zeměmi existují velké rozdíly. Česká republika se s cca 40 % pohybuje v horní míře. Jedná se o značnou částku, která není odvedena do systému sociálního zabezpečení.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> pro Ústav pro studium práce (IZA) v Bonnu je místní a virtuální mezinárodní výzkumné centrum

<sup>26</sup> Je profesorem ekonomie a byl viceprezidentem zahraničních věcí na Univerzitě Johanna Keplera v Linci. Byl také konzultantem mnoha organizací včetně Evropské komise v Bruselu, MMF, Světové banky.

<sup>27</sup> Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces? Dostupné z: [http://www.iza.org/en/webcontent/personnel/photos/index\\_html?key=206](http://www.iza.org/en/webcontent/personnel/photos/index_html?key=206) [cit. 1.4.2013]

## 5 Právní a institucionální rámec boje s nelegálním zaměstnáváním

### 5.1 Právní rámec

Oblasti právních vztahů, které vznikaly na úseku zaměstnanosti, byly po roce 1989 upraveny hlavně zákonem č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, zákonem č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti a dalšími, zejména prováděcími předpisy k těmto zákonům. Tyto předpisy však vznikaly za jiných společensko-ekonomických podmínek a byly v průběhu dvanácti let mnohokrát novelizovány. Legislativní opatření, která byla přijímána po roce 1990 se vztahovala k výkonu nelegální práce ve vztahu k cizincům, kteří se na našem území po roce 1990 začali zdržovat a nelegálně pracovat. Nelegální práce občanů České republiky byla zprvu legislativními opatřeními opomíjena.

První kroky v boji proti nelegálnímu zaměstnávání sahají teprve do počátku tohoto století, kdy vstoupil v platnost nový zákon o zaměstnanosti. Podle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o zaměstnanosti bylo jeho hlavním cílem změnit stávající právní úpravy spočívající v převzetí všeho pozitivního a fungujícího, precizování některých institutů a jejich dopracování, tak aby byly plně slučitelné s právem Evropských společenství. Vydání nového zákona o zaměstnanosti, zákona č. 435/2004 Sb., jehož účinnost nabyla dnem 1. 10. 2004, předcházelo vládní programové prohlášení učiněné v roce 2002. Toto prohlášení se zabývalo bojem proti daňovým únikům, jehož součástí je právě i výkon nelegální práce.<sup>28</sup> Dále pak v roce 2004 vláda vydala *zprávu* o některých opatřeních a připravenosti omezit šedou ekonomiku. Jedním z cílů Národního akčního plánu zaměstnanosti na léta 2004 – 2006 byla přeměna práce

---

<sup>28</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Systém ASPI - stav k 1.1.2012 do částky 50/2013 Sb. a 21/2013 Sb.m.s. - RA396[cit. 1.4.2013]

nelegální na legální. Poprvé zde byl řešen problém, co je vlastně výkonem nelegální práce v českém právu. Jako další následek po zavedení nového zákona bylo posílení kontrolních mechanismů a sankcí, jejichž cílem bylo omezit tento jev.

Nový zákon o zaměstnanosti, tj. zákon č. 435/2004 Sb., byl plně kompatibilní s právními akty Evropské unie, jejímž cílem je účinně a pružně regulovat právní vztahy fungující tržní ekonomiky v oblasti zaměstnanosti. Významným způsobem rozšířil pravomoc a působnost úřadů práce. Zavedením nových legislativních opatření na potírání nelegálního zaměstnávání se navýšila úřadům práce jejich agenda. Na realizaci zákona bylo počítáno ze státního rozpočtu s výdaji ve výši cca 287,0 mil. Kč. Vyšší nároky byly kladeny na úřady práce i v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie (např. agenturní zaměstnávání), dále s agendou spojenou s novými formami aktivní politiky zaměstnanosti (např. příspěvek na zapracování), s opatřením v oblasti poskytování podpor fyzickým osobám (např. nové prvky v úpravě rekvalifikace) a s rozšířením předmětu kontroly týkající se potírání tzv. nelegální práce. K těmto vnitřním věcným faktorům a novým nebo rozšířeným legislativním institutům v zákoně přistoupila Česká republika i z důvodu vytvoření podmínek a předpokladů pro plnění závazků v národní politice zaměstnanosti, které vyplývají z přistoupení k Evropské unii, zejména dlouhodobých cílů tzv. lisabonského procesu.<sup>29</sup>

Vývoj trhu práce před rokem 2004 byl v České republice charakterizován snižující se zaměstnaností a zvyšující se nezaměstnaností v důsledku řady faktorů, především vlivu demografického vývoje, restrukturalizací ekonomiky, privatizací podniků, zapojením národní ekonomiky do světového trhu. Poptávka po pracovní síle v této době nepokrývá její nabídku, která se následně přelévá do nezaměstnanosti. V souvislosti s přijetím nového zákona o zaměstnanosti byl přijat rovněž doprovodný zákon č. 436/2004 Sb., kterým se mění některé další zákony (např. zákoník práce, zákon o péči o zdraví lidu, zákon o sociální potřebnosti, zákon o správních poplatcích, zákon o státní sociální podpoře, zákon o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů), z důvodu souladu navazujících legislativních opatření.

---

<sup>29</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o zaměstnanosti. Obecná část - poslední stav textu Systém ASPI - stav k 22. 4. 2012 do částky 49/2012 Sb. a 24/2012 Sb.m.s. - RA243 [cit. 1.4.2013]



Nicméně odhalování nelegálního zaměstnávání a prosazování práva v případech nelegální práce jsou stále velmi problematické v praxi. Boj proti nelegálnímu zaměstnávání je dlouhodobý proces, který vyžaduje více než jen legislativní zákaz, ale také vyžaduje systematickou práci a spolupráci mezi kontrolními orgány, které prosazují zákon o zaměstnanosti.<sup>30</sup>

Další významná změna zákona o zaměstnanosti byla zakomponovaná do prvního „balíčku“ změn sociální reformy obsažené v zákoně č. 367/2011 Sb. Součástí změn v tomto zákoně byl přechod veškeré kontrolní činnosti zaměstnavatelů a zaměstnanců z úřadů práce na Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, včetně rozhodování o uložení sankcí za přestupky<sup>31</sup> a správní delikty<sup>32</sup> v oblasti zaměstnávání.

V rámci druhého balíčku změn byla do zákona implementována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. 6. 2009 o minimálních normách pro opatření a sankce vůči zaměstnavatelům neoprávněně zaměstnávajících státní příslušníky třetích zemí. Implementací této směrnice došlo k zásahu do definice nelegální práce a stanovení nové oznamovací povinnosti vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících cizinců bez povolení. Zásah do definice úžeji specifikuje výkon nelegální práce, což posiluje podporu kontrolních zjištění.

Nelegální práci se rozumí<sup>33</sup>:

a) výkon závislé práce (§ 2 zákoníku práce) fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah (Zákonná podpora v ustanovení § 3 zákoníku práce - **závislá práce musí být vykonávána výlučně v pracovněprávním vztahu**), nebo

b) 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 s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (zelená karta) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo v rozporu

<sup>30</sup> Eurofound. Unijní zprávy. Dostupné z: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/cz003.htm> RA243 [cit. 1.4.2013]

<sup>31</sup> Dopouštějí se jich fyzické osoby.

<sup>32</sup> Dopouštějí se jich právnické osoby.

<sup>33</sup> Zákon č. 267/2006 Sb., zákoník práce a zákon č. 435/2004 Sb., zákon o zaměstnanosti

s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce,

c) 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.

Velkým přínosem od 1. 1. 2012 byla provázanost zákona o zaměstnanosti, a to jeho definice výkonu nelegální práce se zákoníkem práce v ustanovení § 2 odstavec 1) vymezující závislou práci: „*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.*“

A navazujícího ustanovení v § 3 Zákoníku práce „*Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy.* 2) *Základními pracovněprávními vztahy podle tohoto zákona jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*“

Účelem změny této právní normy je postihnout výkon závislé práce, která je vykonávána v režimu švarcsystému, tzn. na základě jiných smluv např. podle občanskoprávních či obchodních, přestože se jeví, že výkon práce má charakter pracovněprávního vztahu podle zákoníku práce. Takže změna právní normy umožní kontrolnímu orgánu zkoumat, jestli pracovní činnost nevykazuje znaky závislé práce.

Je tak možné konstatovat, že o nelegální práci se bude jednat v případech, kdy se bude jednat o závislou práci, tj. budou současně splněny všechny výše uvedené podmínky, a tato práce nebude vykonávána na základě platné písemné smlouvy, tzn. v pracovním poměru na základě pracovní smlouvy nebo je práce vykonávána na základě dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, tedy na podkladě sepsané dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce.

Dalším legislativním opatřením směřující proti snížení práce na černo byla změna u dohody o provedení práce. Ještě v roce 2010 bylo možné uzavřít dohodu o provedení práce ústně, na což se většina zaměstnavatelů při případné kontrole ze

strany úřadu práce nebo České správy sociálního zabezpečení vylouvala. Od 1.1.2011 však musí být i dohoda o provedení práce uzavřena písemně, jinak je neplatná.

Změnu, kterou přinesl zákoník práce od 1. 1. 2012, je povinnost zaměstnavatelů uchovávat kopii o uzavřeném pracovněprávním vztahu na pracovišti. Což je velmi důležité, vzhledem k tomu, že pracovníci Oblastních inspektorátů provádí kontrolu na pracovištích, která mohou být několik kilometrů vzdálená od místa, kde jsou uloženy doklady o pracovněprávních vztazích. Kontrola se tím velmi prodlužovala a vlekla, neboť zaměstnavateli byla uložena dodatečně povinnost doklady předložit. V některých případech se zaměstnavatel již na úřad nedostavil. Požadované doklady bývaly často předloženy až ve správním řízení, což administrativně zatěžovalo úředníky.

Další změna v zákoně o zaměstnanosti od 1. 1. 2012 se týkala uchazečů o zaměstnání. V případě, že uchazeč pracuje nelegálně nebo nespolupracuje s úřadem práce bez omluvitelného důvodu, je z evidence vyškrtnut a v případě, že pobírá hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti je mu tato dávka odňata. Do evidence uchazečů o zaměstnání se pak může zaregistrovat nejdříve po 6 měsících.

### 5.1.1 Švarcsystém

Od ledna 2012 byl švarcsystém postaven jednoznačně mimo zákon a stát tím deklaroval svůj zájem bojovat také proti švarcsystému. Jako švarcsystém se označuje způsob ekonomické činnosti, při které osoby vykonávají pro zaměstnavatele závislou práci, ale nejsou jeho zaměstnanci, ale formálně vystupují jako samostatní podnikatelé. Práci vykonávají jako „živnostníci – podnikatelé“, tzn. jako fyzické osoby samostatně výdělečně činné, např. s živnostenským oprávněním pro jiný subjekt na základě obchodněprávní nebo občanskoprávní smlouvy. *Slovy Nejvyššího správního soudu: „Skutečnost, kdy fyzická osoba na základě svých živnostenských listů vykonává pracovní činnost, jež je předmětem činnosti „odběratele“, je latentní formou „švarcsystému.“*<sup>34</sup> Tyto osoby tak vykonávají pro zaměstnavatele závislou práci, ale nejsou jeho zaměstnanci. Švarcsystém je pro jeho aktéry ekonomicky výhodný. Oba účastníci,

<sup>34</sup> Systém ASPI - stav k 29. 4. 2012 do částky 50/2012 Sb. a 24/2012 Sb.m.s. - RA245  
Obsah a text Závislá práce, nelegální práce a "švarcsystém" od 1. 1. 2012, 1. část - poslední stav textu,  
Nejvyšší správní soud: sp. zn. 3 Ads 82/2005-53.[cit. 1.4.2013]

odběratel i dodavatel v podstatě ušetří na povinných odvodech, a to na pojistném i na dani. Odběratel práce za OSVČ totiž neodvádí pojistné do veřejnoprávního pojištění a samy OSVČ minimalizují svoji daňovou povinnost, a to eventuálně i prostřednictvím výdajů na soukromou spotřebu (např. automobilů), které vykazují jako své daňové výdaje.

Dále v rámci provedené ankety jsem zjistila, že oslovení experti potvrdili, že není dostatečně řešena problematika osob samostatně výdělečně činných, protože z hlediska daňové povinnosti jsou výhodnější příjmy ze živnosti než ze zaměstnání, tzn., že dochází k využívání švarcsystému. Opatřeními proti výkonu nelegální práce vidí v provedení změn v oblasti daní z příjmů. Je však otázkou, nakolik je omezením výběru formy právního vztahu porušeno ústavní právo na svobodu podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti. Dále v důslednější kontrolní činnosti, zrovnoprávnění fiskální pozice zaměstnanců a OSVČ. Podstatou opatření, která by omezila výkon nelegální práce je najít správný poměr mezi prací na živnostenské či jiné oprávnění a výkonem závislé práce.

Pro kompletnost je nezbytné uvést u švarcsystému také ustanovení § 2 odst. 1 obchodního zákoníku, jenž definuje podnikání a tyto znaky musí naplňovat práce OSVČ: *„Podnikáním se rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku.“*

Pro lepší znázornění o jak vysoké úniky se jedná, jsem sestavila tabulku č. 4 s výpočtem povinných odvodů na sociální pojištění, zdravotní pojištění a daní za kalendářní rok – 12 měsíců.

Tabulka č. 3: Porovnání zákonných odvodů

	Zaměstnanec	Zaměstnavatel	OSVČ
Hrubý příjem	240 000 Kč	240 000 Kč	240 000 Kč <sup>35</sup>
Sociální pojištění	15 600 Kč	60 000 Kč	22 032 Kč
Zdravotní pojištění	10 800 Kč	21 600 Kč	20 364 Kč
Daň	25 020 Kč	x	0 Kč
Čistý příjem	188 580 Kč	x	197 604Kč
Povinné odvody	51 420 Kč	81 600 Kč	42 396Kč

*Zdroj: autor práce*

Pro lepší znázornění o jak vysoké úniky se jedná, jsem sestavila Tabulku č.3 s výpočtem povinných odvodů na sociální pojištění, zdravotní pojištění a daní za kalendářní rok, předpokládáme-li, že roční mzda je 240 000 Kč. Pokud je obsahem výkonu činnosti fyzické osoby závislá práce, měla být tato práce vykonávána v pracovněprávním vztahu, v tomto případě povinné odvody činí pro zaměstnance 51 420 Kč a pro zaměstnavatele 81 600 Kč, tj. celkem 133 020 Kč. Pokud obě smluvní strany přistoupí k nelegálnímu způsobu odměňování, tzv. švarcsystému, do státního rozpočtu je odvedeno 42 396 Kč. Finanční ztráta pro státní rozpočet činí 90 624 Kč.

V rámci provedené ankety jsem zjistila, že všichni respondenti měli totožný názor, že otázka nelegálního zaměstnávání je i po změně legislativy nedostatečně řešena. Shodli se v tom, že není dostatečně řešena právě problematika osob samostatně výdělečně činných, protože z hlediska daňové povinnosti jsou výhodnější příjmy ze živnosti než ze zaměstnání, tzn. využívání švarcsystému.

### **5.1.2 Sankce za výkon nelegální práce od 1. 1. 2012**

#### **Sankce ukládané SUIP**

<sup>35</sup> výdaje ze živnosti stanoveny % ve střední hranici hodnot 60 %

Zaměstnavatel je povinen se zaměstnancem uzavřít pracovněprávní vztah písemnou formou. Již neexistuje, aby pracovní poměr byl sjednán pouze ústně. Nebude-li dodržena písemná forma sjednaného pracovněprávního vztahu mezi oběma stranami, přestože obě strany uvedou, že pracovní vztah skutečně vznikl, lze uložit sankci zaměstnavateli až do výše 10 000 000 Kč,

V případě, že se fyzická osoba („zaměstnanec“) dopustí přestupku, tím, že sama vykonává nelegální práci, lze ji uložit pokutu až do výše 100 000 Kč.

Pokud jiná fyzická osoba („zaměstnavatel“) umožní výkon nelegální práce dle již citované definice ustanovení § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2, tak je možné za tento přestupek uložit sankci až do výše 5 000 000 Kč.<sup>36</sup>

V důsledku využívání švarcsystému hrozí odběrateli služeb OSVČ právní rizika. Na základě novelizovaného znění zákona o zaměstnanosti od 1. 1. 2012 se do popředí dostalo riziko uvalení sankce/pokuty na odběratele služeb OSVČ i samotné OSVČ. Pokud kontrolní orgán, kterým je inspektorát práce, zjistí, že se jedná o výkon nelegální práce, musí uložit pokutu dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti ve výši mezi 250 000 Kč až 10 000 000 Kč za umožnění výkonu nelegální práce a případně pokutu až do výše 100 000 Kč pro OSVČ za výkon nelegální práce, dle ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

Část expertů v mé anketě potvrzuje názor, že v novém zákoně shledali jen výrazné zvýšení sankcí, které přinutí ty, které se jim chtějí vyhnout, hledat nové možnosti a způsoby na jejich obejití, ale na druhou stranu mohou mít i odstrašující

---

<sup>36</sup> Zákon o zaměstnanosti 435/2004 Sb., v platném znění od 1. 1. 2012

§ 139 odst. 1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že

a) poruší zákaz diskriminace nebo nezajistí rovné zacházení podle tohoto zákona,

b) zprostředkuje zaměstnání bez povolení,

c) vykonává nelegální práci,

d) umožní výkon nelegální práce podle [§ 5 písm. e\)](#) bodu 1 nebo 2, nebo

§ 140 odst. 1) Právní osoba nebo podnikající fyzická osoba se správného deliktu dopustí tím, že

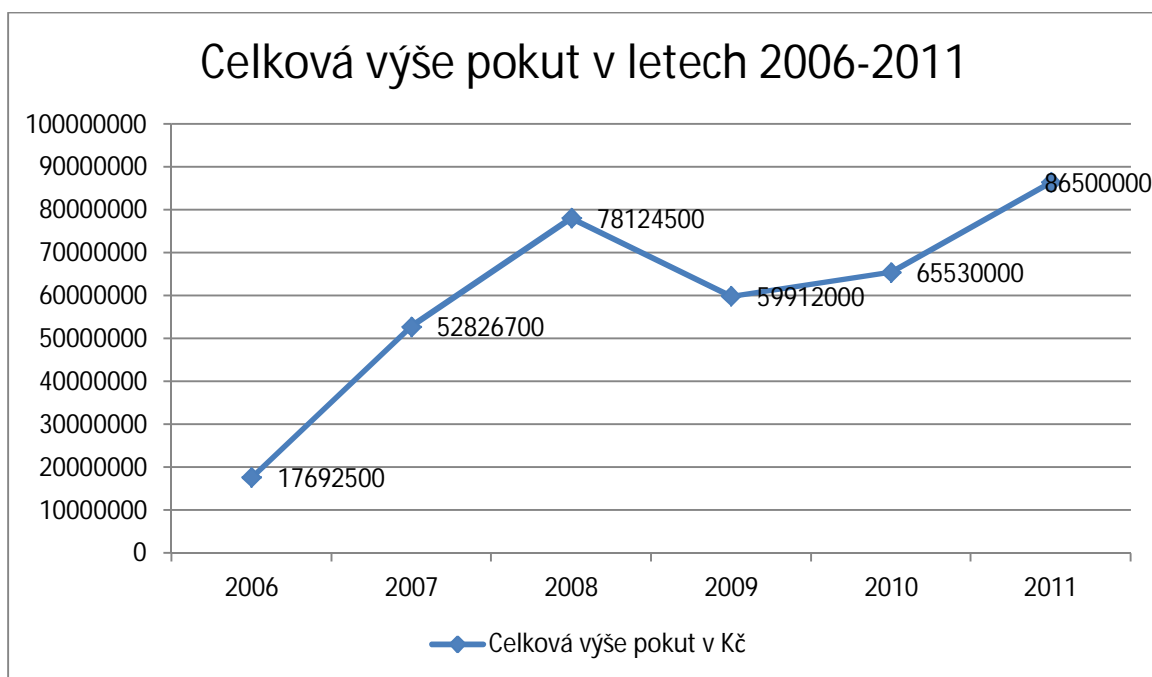
a) poruší zákaz diskriminace nebo nezajistí rovné zacházení podle tohoto zákona,

b) zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy,

c) umožní výkon nelegální práce podle [§ 5 písm. e\)](#) bodu 1 nebo 2, nebo

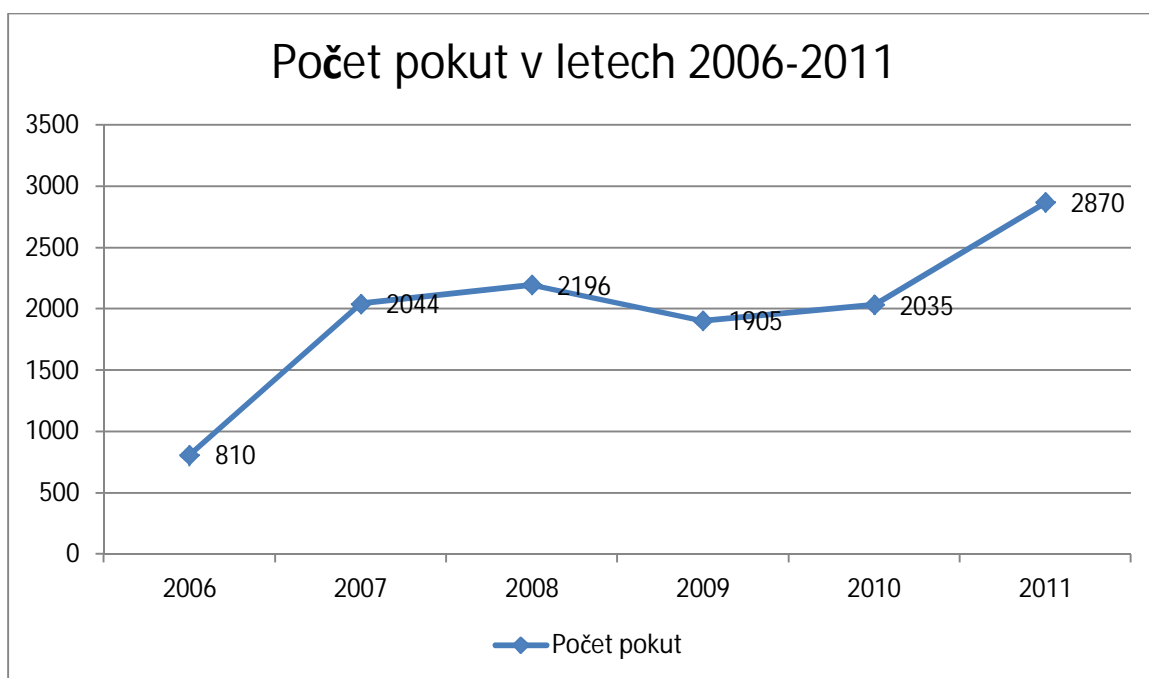
účinek. Z odpovědí expertů je rovněž patrné, že institucionální boj v poslední legislativní úpravě spočíval v navyšování sankcí, které jsou již tak vysoké, že užití v horní hranici je neúnosným opatřením a v případě dolní hranice sankce 250 000 Kč za tzv. švarcsystém, a to za každé jednotlivé porušení, nemůže mít pozitivní výchovný efekt, ale pouze likvidační. Bylo odpovězeno, že znevýhodňují standardní zaměstnanecký poměr vůči OSVČ, a tak podporují praktiky švarcsystému a obecně sociálního dumpingu.

Graf č. 2: Přehled celkové výše uložených pokut v letech 2006–2011



Zdroj: Statistika SUIP

Graf č. 3: Přehled počtu uložených pokut v letech 2006–2011



Zdroj: autorka (Statistika SUIP)

Pro lepší znázornění vývoje v oblasti sankcí uvádím grafy, které vychází z údajů získaných ze statistik SUIP. Z grafu č. 2 a č. 3 je spojnicí vyznačen nárůst počtu pokut i částek ve sledovaném období od roku 2006 do roku 2011. Rovněž vzrostla i průměrná výše uložené pokuty. V roce 2006 průměrná výše pokuty činila 21 843 Kč, zatímco v roce 2011 to bylo již 30 139 Kč. V roce 2011 byla průměrná pokuta o 38 % vyšší než v roce 2006. V současné době nejsou k dispozici statistická data za rok 2012. V tomto roce došlo k navýšení sankcí.

Na základě anketního šetření jsem zjistila, že ani jeden z 50 respondentů nevěděl, jaká mu hrozí sankce, pokud dojde k jeho odhalení kontrolním orgánem. Stejný stav byl i v případě zaměstnavatelů, kteří se vyšší sankce také „nezabývají“.

### **Sankce ukládané ČSSZ**

Jedná se o pokuty ukládané podle zákona č. 187/2006 Sb., zákona o nemocenském pojištění. Zaměstnavatel, který je fyzická osoba, se podle ustanovení § 131 odst. 1 ZNP dopustí přestupku a zaměstnavatel, který je právnická osoba, se podle



ustanovení § 136 odst. 1 ZNP dopustí správního deliktu tím, že neoznámí nástup zaměstnance do zaměstnání, tzn., nesplní svou povinnost (viz níže). Zaměstnavateli lze za přestupek nebo správní delikt uložit pokutu do 20 000 Kč.

### Povinnosti zaměstnavatele vůči OSSZ

Pokud firma zaměstnává alespoň jednoho zaměstnance, má v nemocenském pojištění jednak ohlašovací a oznamovací povinnost a také další povinnosti zaměstnavatele. Každý zaměstnavatel se do 8 dnů od nástupu prvního zaměstnance do zaměstnání musí na předepsaném tiskopise přihlásit u příslušné OSSZ/PSSZ/MSSZ do registru zaměstnavatelů.

Zaměstnavatel je dále povinen oznámit na předepsaném tiskopise do 8 dnů den nástupu zaměstnance do zaměstnání a den skončení zaměstnání. Na tiskopise je zaměstnavatel povinen uvést údaje potřebné pro vedení registru pojištěnců.

Informace z Oznámení o nástupu do zaměstnání (skončení zaměstnání) jsou součástí registru pojištěnců, který vede ČSSZ pro účely provádění nemocenského a důchodového pojištění a který mimo jiné slouží k provádění sociálního zabezpečení a plnění úkolů plynoucích z práva Evropských společenství a mezinárodních smluv. Vznik registru pojištěnců stanovil zákon č. 424/2003 Sb., s účinností od 1. 7. 2005.<sup>37</sup>

### **Nelegální práce ve vztahu k sociálnímu zabezpečení**

Za nelegální zaměstnávání, tzv. práci na černo ve vztahu k provádění sociálního zabezpečení lze považovat zejména takovou protiprávní činnost, kdy zaměstnavatel zaměstnává osoby bez uzavření pracovního vztahu, jejich činnost včetně docházky stanoveným způsobem neviduje a za tuto činnost jim vyplácí odměnu, která není v souladu s příslušnými předpisy žádným způsobem evidována a vedena, např. na mzdových listech a zaměstnanec nebyl zaměstnavatelem přihlášen k pojištění do registru pojištěnců, který je veden v rámci České správy sociálního zabezpečení. Vzhledem k tomu, že zaměstnavatel zaměstnance nepřihlásil k účasti na nemocenském

---

<sup>37</sup> ČSSZ. Dostupné z: <http://www.cssz.eu/cz/nemocenske-pojisteni/novy-zakon-o-nemocenskem-pojisteni/jak-postupuje-zamestnavatel.htm>[cit. 1.2.2012]

a důchodovém pojištění, není na zaměstnance zaměstnavatelem veden evidenční list důchodového pojištění, který je prostřednictvím Okresních správ sociálního zabezpečení odeslán na Českou správu sociálního zabezpečení do registru dávkových podkladů pro případné uplatnění nároku na dávku důchodového pojištění, kterou je možné v daných situacích uplatnit. Za takovéto situace se považují např. důchody při zhoršení zdravotního stavu (podle závažnosti jsou klasifikovány 3 stupně „invalidních důchodů“) a starobní důchody. V podstatě se dost často klienti dozvídají až při sepisování žádostí o uvedené důchody, jaká doba jim není započítávána do odpracovaných let. V takovém případě je břemeno prokázání doby trvání pojištění na žadateli. Pokud se jednalo o nelegální práci zaměstnance, nemůže zaměstnanec většinou prokázat, že u zaměstnavatele pracovní činnost s účastí na sociálním pojištění vykonával, např. předložením pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce.

## **5.2 Institucionální rámec**

Boj proti nelegálnímu zaměstnávání má v kompetenci Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. Pod tímto ministerstvem působí Státní úřad inspekce práce. Kontrolní činnost v oblasti zaměstnanosti a odhalování nelegálního zaměstnávání spadá právě pod Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, které kontrolují dodržování pracovněprávních předpisů u zaměstnavatelů. Dalším úřadem, který může odhalit výkon nelegální práce, je Česká správa sociálního zabezpečení a jejich kontrolní orgány působící v rámci okresních správ sociálního zabezpečení, které kontrolují (mimo jiné) ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání přihlašování k sociálnímu pojištění a odhlašování z tohoto pojištění. Třetím úřadem je Úřad práce. Kontrolor generálního ředitelství Úřadu práce se zabývá kontrolou poskytování hmotných podpor na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpory, což se týká investičních pobídek dle § 111 zákona o zaměstnanosti<sup>38</sup>. Kontrolor krajské pobočky Úřadu práce kontroluje výši

---

<sup>38</sup> § 111 odst. (1) zákona č. 435/2004 Sb. - Investiční pobídky jsou nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti, kterým se u zaměstnavatele, kterému bylo vydáno rozhodnutí o příslibu investiční pobídky podle zvláštního právního předpisu, hmotně podporuje a) vytváření nových pracovních míst, b) rekvalifikace nebo školení nových zaměstnanců.

průměrného měsíčního čistého výdělku, a to v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci, dle § 127 zákona o zaměstnanosti.

### 5.2.1 Státní úřad inspekce práce (dále jen SUIP)

Kontrolní působnost a sankční pravomoc přešla od 1. 1. 2012 novelou zákona o zaměstnanosti a zákona o inspekci práce z Úřadu práce České republiky na orgány inspekce práce (Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce).

MPSV klade velký důraz na posílení, zefektivnění a zintenzivnění výkonu kontrolní činnosti všech kontrolních orgánů, které spadají pod jeho působnost. Inspektoráty práce konají v součinnosti s dalšími orgány, které mohou závislou činnost kontrolovat, např. z pohledu daní či pojistného na veřejnoprávní pojištění. Inspektoráty práce poskytují ústředním orgánům státní správy na požádání výsledky kontroly, což v praxi znamená, že v případě zjištění nelegální práce budou o této skutečnosti informovány další kontrolní orgány, např. správci daně či správy sociálního zabezpečení. Inspektoři práce také oznamují orgánům činným v trestním řízení podezření z trestné činnosti zjištěné v průběhu kontroly.

Tabulka č. 4: Výslednost sloučených (koordinovaných kontrol)

Výsledky koordinovaných kontrol v roce 2011	počet pokut	částka
zákona o zaměstnanosti a sociálního pojištění	190	4 646 500
v pohostinství a ubytovacích službách	950	1 649 000
v prodejnách maloobchodu	66	1 007 000
agenturního zaměstnávání	11	175 000
na stavbách	84	143 000

*Zdroj: autorka (SUIP Výroční zpráva 2011)*

V roce 2011 byly mimořádné kontrolní akce konány také v oblastech, kde se dá „nelegální“ zaměstnávání na základě dobré praxe ze zahraničí očekávat. Celkem bylo

uloženo 1 301 pokut v celkové výši 7 620 500 Kč. Průměrná výše jedné pokuty činila 5 857 Kč, viz tabulka č. 4.

Pracovníci kontroly v rámci ankety uváděli, že nejčastěji se setkávají s prací na černo u profesí, které jsou spojeny se službami, jako je prodavačka, číšník (servírka), kuchař, a dále pak zedník, kopáč a pomocné práce.

Uvedené podporuje zjištění prováděná v Evropské unii a také správné zacílení mimořádných kontrolních akcí.

Výkon nelegální práce je zpravidla vykonáván ve sféře externího trhu práce, dle zjištěných skutečností se jedná o služby v pohostinství a obchodu, dále pak ve stavebnictví, což potvrzují hodnoty v tabulce č. 5.

Níže uvedu výslednost sloučených kontrol ve 3. čtvrtletí roku 2011 z pohledu jednotlivých úřadů v diki MPSV. Nepodařilo se mi získat i jiná období, abych mohla výsledky porovnat. Jedná se o rok 2011, v tomto období byl hlavní institucí pro potírání nelegálního zaměstnávání kompetentní Úřad práce. Proto výsledky v odhalení nelegálního zaměstnávání jsou pod jeho vyznačením.

Tabulka č. 5: Celkové výsledky kontrol za III. čtvrtletí 2011

Oblast činnosti ČSSZ, SÚIP, ÚPČR	Počet kontrol	Počet porušení	Počty pokut	Výše pokut	Počet nelegální ho zaměstnávání	Podnět na ŽÚ	Oznámení TČ	Skončení Evidence ÚPČR v důsledku kontroly	Z toho nárok na PvN v částce (v Kč)
<b>SÚIP celkem</b>	nečleně no	1571	283	4 166 000	0	3	1	0	0
<b>ČSSZ celkem</b>	nečleně no	57	13	57 000	0	0	0	0	0
<b>ÚP celkem</b>	nečleně no	917	526	4 201 900	297	43	1	158	572 008
<b>SÚIP, ČSSZ, ÚP CELKEM</b>	3240	2545	822	8 424 900	297	46	2	158	572 008

Zdroj: ČSSZ – Zpráva o kontrolách zaměřujících se na potírání nelegální práce za 3. čtvr. 2011

V uvedeném období bylo celkem odhaleno 297 nelegálně zaměstnaných osob. Celkem bylo uloženo 822 pokut v celkové výši 8 424 900 Kč, průměrná výše jedné pokuty činila 10 249 Kč. Dále byla 158 osobám odňata podpora v nezaměstnanosti. V celkovém součtu se jednalo o 572 008 Kč.

V rámci ankety jsem se zeptala inspektorů, mají-li při prováděných kontrolách nějaké problémy. Většina respondentů konstatovala, že se s problémy při kontrolách potýká.

Mezi hlavní problémy uvedli:

- časové – velké množství kontrol;
- nespolupráce kontrolovaného subjektu.

Rozhodně lze prohlásit, tím že se provádí mimořádné kontrolní akce, došlo opravdu k nárůstu počtu kontrol. Nespolupráce kontrolovaného subjektu je určitě velký problém, který se odvíjí od vymahatelnosti práva v naší legislativě. Výsledkem jsou vleklá správní řízení.

## 5.2.2 Postoj MPSV k problematice nelegálního zaměstnávání

Vymezení pojmu nelegální práce (tzv. práce na černo) v právním řádu České republiky nebylo uvedeno v zákonu až do září 2004. V roce 2004 v 2. čísle PaSP proběhla informace, že vláda České republiky bude ve svém funkčním období prosazovat především cíle a postupy ke snížení nezaměstnanosti, mezi které patří ...“ *opatření proti nelegální (černé) práci. ...Přímý dopad na potlačení nelegální práce bude mít předložený návrh na snížení daně z příjmu právnických osob, a to ze současných 31 % až na 24 %. Situaci by mohly vylepšit také další kroky, které povedou ke zjednodušení podnikatelského prostředí: nová úprava problematiky úpadku podniku, legislativní úprava, která urychlí zápis do obchodního rejstříku, novela živnostenského zákona apod.*“ ...<sup>39</sup>

V čísle 4/2004 měsíčníku PaSP podal pan ministr informaci, že „Dne 1. října 2004 vstoupil v platnost nový zákon o zaměstnanosti, který by měl výrazně napomoci

---

<sup>39</sup> <http://www.mpsv.cz/files/clanky/3696/PSP-02-04-sm.pdf>, [cit. 1.8.2011]

zvýšit zaměstnanost. Velice důležité je to, že nový zákon o zaměstnanosti přesně definuje nelegální zaměstnávání.... Nový zákon obsahuje také definice přestupků a výše pokut. Například pokud uchazeč o zaměstnání nebo cizinec přijme práci „na černo“, hrozí mu pokuta do 10 000 Kč. Pokud zaměstnavatel umožní uchazeči o zaměstnání nebo cizinci nelegální práci, hrozí mu pokuta do 2 000 000 Kč.<sup>40</sup>

---

V roce 2003 Evropská komise navrhla k další diskusi novou operativnější strategii zaměstnanosti, která by se měla lépe vyrovnat se současnými problémy, které mají vliv na potlačení nelegálního zaměstnávání. Výzkum byl založen na odpovědích pracovníků v jednotlivých členských státech EU. Proto se domnívám, že nová zákonná opatření od října 2004 navazují na politiku EU, jejíž členy od května 2004 jsme se stali.

V čísle 9/2005 PaSP podal pan ministr zprávu, že do resortu práce a sociálních věcí bylo převedeno 100 zaměstnanců (v rámci snižování stavu) z resortu financí (Celní správa ČR). Důvodem tohoto kroku byla snaha posílit kontrolní činnosti zejména v oblasti nelegálního zaměstnávání.<sup>41</sup> V čísle 11/2005 PaSP byla zveřejněna informace v rubrice *Zaměstnanost* o pokuty za práci „načerno.“ Definice přestupků a výše pokut jsou obsaženy v § 139 zákona o zaměstnanosti. Například: Pokud státní občan České republiky nebo cizinec vykonává nelegální práci, hrozí mu pokuta do 10 000 Kč. Pokud zaměstnavatel umožní státnímu občanu České republiky nebo cizinci nelegální práci, hrozí mu pokuta do 2 000 000 Kč.<sup>42</sup>

---

V roce 2006 se měsíčník nezabýval tématem nelegální práce, pouze v 6. čísle PaSP bylo poznamenáno, a to v souvislosti s Oblastním inspektorátem práce. „Úřady práce se zabývají vztahy, které předcházejí pracovnímu poměru, nelegálním zaměstnáváním a také zprostředkováním zaměstnání a insolventi zaměstnavatele.“<sup>43</sup> V roce 2006 MPSV konstatovalo, že „*Dokazovat práci načerno je sice obtížné, nikoli však nemožné. Jedná se o nezákonné počínání, které Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR bude přísně postihovat*“.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> [http://archiv.noviny.mpsv.cz/pdf/PSP\\_10\\_04\\_sm.pdf](http://archiv.noviny.mpsv.cz/pdf/PSP_10_04_sm.pdf), [cit. 1.8.2011]

<sup>41</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/3755/PSP\\_09\\_05\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3755/PSP_09_05_sm.pdf), [cit. 1.8.2011]

<sup>42</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/3762/PSP\\_11\\_05\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3762/PSP_11_05_sm.pdf) [cit. 11.8.2011]

<sup>43</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/3776/PSP\\_06\\_06\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3776/PSP_06_06_sm.pdf) [cit. 11.8.2011]

<sup>44</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/4376/Prace\\_07.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/4376/Prace_07.pdf) [cit. 12.8.2011]

V PaSP v roce 2007 v čísle 7 pan ministr uvedl v článku: Na sociálních reformách vydělá každý pouze jednou větou: „Přísnější postižení výkonu nelegální práce. Doposud uchazeč o zaměstnání, který vykonával nelegální práci, je z evidence uchazečů o zaměstnání vyřazen, ale jedinou sankcí je to, že se mu v následující evidenci zkracuje podpůrná doba pro poskytování podpory v nezaměstnanosti o dobu jeho vyřazení z evidence, maximálně o 3 měsíce. O zařazení do evidence však může požádat třeba již druhý den poté, co byl vyřazen. Nova úprava bude znamenat, že uchazeč vyřazený z evidence z důvodu výkonu nelegální práce bude moci znovu požádat o zařazení do evidence uchazečů až po uplynutí 6 měsíců ode dne vyřazení.“<sup>45</sup> V čísle 10/2007 v PaSP byla panu ministrovi položena v samostatném sloupci otázka: „Pane ministře, chcete společně s ministerstvem spravedlnosti prosadit do zákona trestní odpovědnost firem, za nelegální zaměstnávání lidí. Jak by měla vypadat? A odpověď „Nejednalo by se o trestní odpovědnost právnických osob, ale o trestní odpovědnost konkrétních osob za organizování nebo zprostředkovávání nelegálního zaměstnávání.“<sup>46</sup>

V čísle 4/2008 PaSP je opět pouze uvedeno, že v souladu s programovým prohlášením vlády: „Navrhujeme zvýšení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce, a to z 2 milionů Kč na 5 milionů Kč. Nelegální práce je jevem s vysokou společenskou nebezpečností. Fyzické osoby, které nelegální práci vykonávají, nejsou za tuto práci odměňovány odpovídající mzdou, pracují velice často v nevyhovujících pracovních podmínkách a v rozsahu překračujícím stanovenou týdenní pracovní dobu. Poznatky z praxe ukázaly, že maximální možná výše pokuty 2 miliony Kč není dostatečným preventivním opatřením před nelegálním jednáním.“<sup>47</sup> V čísle 9/2008 PaSP je panem ministrem uvedeno: „Stojíme jen o ty, kdo budou pracovat a dodržovat naše zákony. Omezíme korupci a nelegální činnost, která zaměstnávání cizinců dnes provází.“<sup>48</sup>

V čísle 10/2008 se promítá opět prohlášení, „Vzhledem k tomu, že nelegální práce je vysoce společensky nebezpečný jev a současná výše pokuty se nejeví dostatečně účinnou, navrhujeme zvýšení pokuty za umožnění nelegální práce z 2 milionů korun na 5 milionů korun.“<sup>49</sup>

<sup>45</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/4376/Prace\\_07](http://www.mpsv.cz/files/clanky/4376/Prace_07). [cit. 12.8.2011]

<sup>46</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/4700/PSP\\_10\\_07\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/4700/PSP_10_07_sm.pdf) [cit. 13.8.2011]

<sup>47</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/5320/PSP\\_04\\_08\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5320/PSP_04_08_sm.pdf) [cit. 21.8.2011]

<sup>48</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/5686/PSP\\_09\\_08\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5686/PSP_09_08_sm.pdf) [cit. 11.8.2011]

<sup>49</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/5789/PSP\\_10\\_08\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5789/PSP_10_08_sm.pdf) [cit. 11.8.2011]

V 5. čísle 2009 PaSP ministerstvo informuje o výsledku sociální reformy 2008, že nepružný sociální trh se systémem dávek pro nezaměstnané nemotivoval lidi k co nejrychlejšímu řešení jejich nepříznivé životní situace. Nedostatečně byla penalizovaná nelegální práce a zneužívání sociálních dávek. Byla to situace, která nutně vyžadovala změny.<sup>50</sup> V 6. čísle 2009 PaSP byla podána informace o sankcích v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním, a že výkon nelegální práce je důsledně sledován zaměstnanci orgánů kontroly, tj. úřadů práce a celních úřadů.<sup>51</sup> V čísle 10/2009 PaSP proběhla informace o výsledcích kontrol za rok 2008. Počet zjištěných porušení zákona o zaměstnanosti i počet a výše udělených pokut za rok 2008 v porovnání s rokem 2007 výrazně vzrostl. Zvýšil se ovšem i počet provedených kontrolních akcí zaměřených na zaměstnávání zahraničních pracovníků.<sup>52</sup>

V čísle 1/2010 PaSP ministerstvo sděluje, že „*Hlavním cílem kontrolní činnosti úřadů práce v oblasti zahraničního zaměstnávání není perzekvování pracovníků či zaměstnavatelů, nýbrž předcházení nelegálnímu zaměstnávání. Z toho důvodu MPSV také intenzivně rozvíjí prevenci v této oblasti i spolupráci s dalšími orgány státní správy i nevládními subjekty.*“<sup>53</sup> V 9/2010 v PaSP proběhla informace, že „*Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR připravilo na podzim tohoto roku plán zpřísněných kontrol zaměřujících se na ilegální zaměstnávání, kontroly by měly probíhat přímo ve firmách. Kontroly budou provádět úřady práce, inspektoráty práce a ČSSZ. Probíhat budou do konce roku, potom budou vyhodnoceny výsledky, na jejichž základě vytvoří MPSV plán kontrol na rok 2011.*“<sup>54</sup> V 11/2010 pan ministr informuje „*Dnes už nikdo nezpochybňuje takové trestné činy, jako je krádež v obchodě i například podvod v úmyslu podvést svého bližního. Stále se má ale za jaksi normální, a někdy dokonce i chvályhodně, když někdo podvede stát. Takový pohled se musí od základu změnit, a to ať již přímou formou novelizace trestního zákona či vytvářením politického tlaku na trestně právní a justiční praxi. Podvodné jednání zůstane podvodným.*“<sup>55</sup> Dále že kontrolní akce přinesla první výsledky – je zde zmiňováno 45 zahájených kontrol, z toho 26 dokončených, z kterých je 19 kontrolních zjištění. Výše pokut není zveřejněna, kontrolní zjištění jsou uvedena

<sup>50</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/7120/Pracesocpol\\_05\\_09sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7120/Pracesocpol_05_09sm.pdf) [cit. 14.8.2011]

<sup>51</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/7168/Pracesocpol\\_06\\_09\\_s.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7168/Pracesocpol_06_09_s.pdf) [cit. 11.8.2011]

<sup>52</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/7716/Pracesocpol\\_10\\_09\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7716/Pracesocpol_10_09_web.pdf) [cit. 11.8.2011]

<sup>53</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/8017/Pracesocpol\\_12\\_09\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/8017/Pracesocpol_12_09_web.pdf) [cit. 11.8.2011]

<sup>54</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/9429/Pracesocpol\\_09\\_10\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/9429/Pracesocpol_09_10_web.pdf) [cit. 11.8.2011]

<sup>55</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/9673/Prace-socpol\\_10\\_10\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/9673/Prace-socpol_10_10_web.pdf) [cit. 11.8.2011]



jen v obecné rovině. V 11/2010 PaSP byla podána průběžná informace o provedených kontrolách. Již bylo provedeno 200 kontrol. Podrobnější výsledky však chybí.<sup>56</sup>

V 1/2011 PaSP byly zveřejněny informace o kontrolách Úřadu práce v Ostravě.<sup>57</sup> V 2/2011 PaSP proběhla informace o pěti pilířích sociální reformy v roce 2011. Zaměstnanost je řešena ve IV. pilíři. Nelegální práce tak, jak je v současné době definovaná, je velmi obtížně prokazatelná. Z toho důvodu dochází k unikům v oblasti pojistného i daní. Proto bude definice upravena tak, aby prokazování nelegální práce bylo snazší. Maximální částka pokuty za výkon nelegální práce bude zvýšena z 10 000 Kč na 100 000 Kč. Naopak snížena bude maximální částka pokuty za neplnění oznamovací povinnosti nebo nevedení evidence podle zákona o zaměstnanosti z 500 000 Kč na 100 000 Kč.<sup>58</sup> V 6/2011 PaSP je rozsáhlý článek k připravované novele zákona o zaměstnanosti, jehož návrh vláda schválila. Rovněž pan ministr věnuje nelegálnímu zaměstnání celý svůj sloupek. „*Nelegální práce způsobuje významné úniky v oblasti pojistného i daní, ale je také velmi riziková pro lidi, kteří pracují „načerno“.* ... cílem novely zákona o zaměstnanosti, kterou v květnu schválila vláda, je mimo jiné umožnit lepší prokazatelnost nelegální práce. Návrh upravuje definici nelegální práce.“<sup>59</sup>

Sdělované informace se mohou zdát stereotypní, dokola se opakující. „*V tomto smyslu bývají stereotypy v sociálním poli přirovnány k iluzím, jsou sociálními iluzemi.*“ (Vybíral, 2008, s. 116) Je snahou působit na čtenáře tak, jakože se s danou problematikou pracuje. A to v tom smyslu, že vláda dává naději, že na odstranění uvedeného jevu pracuje. Sociální reforma „přitvrzuje“, o čemž svědčí zvyšování pokut, ale na druhou stranu se jedná o opatření státu formou prevence a opatření typu zastrahování, tzn. vzbuzování obav z vysokých sankcí. Dalším jevem, který je v měsíčníku patrný, je formování naší politiky, tak aby byla v souladu s Evropskou unií. Což je také dlouhodobý proces.

#### Vyjádření MPSV ke konkrétní otázce (ocitovaná na základě vydávaných novin MPSV)

<sup>56</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/9843/Prace\\_socpol\\_11\\_10\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/9843/Prace_socpol_11_10_web.pdf) [cit. 18.8.2011]

<sup>57</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/10162/Prace\\_socpol\\_01\\_11\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10162/Prace_socpol_01_11_web.pdf) [cit. 18.8.2011]

<sup>58</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/10330/Prace\\_socpol\\_02\\_11\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10330/Prace_socpol_02_11_web.pdf) [cit. 18.8.2011]

<sup>59</sup> [http://www.mpsv.cz/files/clanky/10936/06\\_11\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10936/06_11_web.pdf) [cit. 18.8.2011]

Oslovila jsem MPSV prostřednictvím e-mailové adresy, vzhledem k tomu, že k problematice nelegálního zaměstnávání není mnoho studijního materiálu. S tím, že sleduji též v novinách vydávaných ministerstvem tento problém, který zde není více rozkryt. V podstatě je zde s obměnami uvedeno: *Kvůli nelegálnímu zaměstnání dochází každoročně k mnohamiliardovým únikům v oblasti pojistného i daní. Stát vyplácí dávky i těm, kteří na ně nemají nárok, protože mají nepřiznaný příjem, a doplácí na to všichni daňoví poplatníci.* Instituce MPSV prováděly v minulém roce zvýšenou kontrolní činnost na potírání nelegálního zaměstnávání, ale podrobněji jsem se nikde nedočetla o výsledcích této kontrolní akce, o míře prokázání výkonu nelegální práce. Dále by mě pro mou diplomovou práci zajímalo, na základě jakých podkladů se vychází v novinách *Práce a sociální politika* pro (shora citované) tvrzení. Tyto informace jsou "všeobecně uváděny", ale jakými argumenty jsou podloženy. Na svůj dotaz jsem dostala odpověď „*dotazujete se, z jakých podkladů vychází tvrzení, že kvůli nelegálnímu zaměstnávání dochází každoročně k mnohamiliardovým únikům v oblasti odvodů pojistného i daně z příjmu, a že stát vyplácí sociální dávky i těm, kteří na ně nemají nárok, protože mají nepřiznaný příjem, přičemž na to doplácí všichni daňoví poplatníci. Uvedená informace je obecným hodnocením dopadů nelegální práce, která byla uvedena v souvislosti se zpřísněním postihu za její výkon. Vychází jednak z provedených kontrol a ze skutečnosti, že na základě předchozí právní úpravy nebylo snadné její výkon prokázat. Pro snížení důkazního břemene při prokazování výkonu nelegální práce došlo ke změně právní úpravy, jak bylo uvedeno ve Vámi citovaném článku novin Práce a sociální politika č. 12/2011, aby k těmto únikům v budoucnu nedocházelo a bylo možné její výkon jednoznačně prokázat.*“

Informovanost MPSV jsem pro lepší znázornění rozdělila do 2 skupin na informace o provedených kontrolách a uložených sankcích (označeny žlutě) a na informace, které se týkaly např. plánovaných změn v legislativních opatřeních a informovanosti k zákonu o zaměstnanosti (označeny červeně). Druh poskytnuté informace v konkrétním měsíčníku jsem vyhodnocovala dle takto stanovených pravidel.

Tabulka č. 6 : Podoba informací sdělovaných MPSV v období 1/2004 – 6/2011  
k problematice nelegálního zaměstnávání

Rok	Čtvrtletí	Oblast informace a kalendářní měsíc	
2004	1.	únor	
	2.	duben	
	3.		
	4.		
2005	1.		
	2.		
	3.		
	4.	listopad	
2006	1.		
	2.	červen	
	3.		
	4.		
2007	1.		
	2.		
	3.	červenec	
	4.	říjen	
2008	1.		
	2.	duben	
	3.	září	
	4.		
2009	1.		
	2.	květen	červen
	3.		
	4.	říjen	
2010	1.	leden	
	2.		
	3.	září	
	4.	listopad	prosinec
2011	1.	leden	únor
	2.	červen	

*Zdroj: autorka*

V tabulce jsou uvedeny jednotlivé sledované roky, které jsem rozdělila na kalendářní čtvrtletí a barevně odlišila měsíce, ve kterých MPSV informovalo o krocích v boji proti nelegálnímu zaměstnávání. Z tabulky je patrné, že první informace byly z oblasti plánovaných změn, tyto informace se vztahují preventivním opatřením. Prevence je důležitým opatřením v boji proti nelegálnímu zaměstnávání. Zlomem bylo až období od září 2009, kdy poskytované informace začaly být i ze skutečně provedených kontrol

a byla v nich řešena již konkrétní uložená sankční opatření. Instituce MPSV přistoupily od prevence k represí. Vzhledem k tomu, že v roce 2008 byla zveřejněna unijní práva o množství nelegální práce v členských státech EU, nabízí se zde vysvětlení zvýšeného počtu kontrol, a to z důvodu evropeinze.

## 6 Analýza nelegálního zaměstnávání

### 6. Motivace k výkonu nelegální práce

#### 6.1 Motivace vedoucí k nelegální práci na straně poptávky

Nelegálně pracující je vystaven riziku pracovního zneužívání a špatným pracovním podmínkám, o čemž se zmiňuje také Fassmann (2007, s. 27) „*Sociálně obtížné postavení nezaměstnaného a jeho nedostatečný kontakt s ekonomickým životem ho navíc – v případě, že se na černém trhu práce uchytí - dostává do nerovného postavení jak v oblasti pracovních podmínek, tak odměňování.*“

Nicméně k nelegální práci se občané ČR uchylují i dobrovolně, neboť tím řeší v danou chvíli finanční problém jakým je ztráta zaměstnání, nebo získání dalšího příjmu do rodiny na vylepšení rodinné ekonomické situace, či etnické problémy. „*Kromě vyššího výdělku, pokud vůbec nějaký získáte, máte větší šanci získat zaměstnání, i s různým typem sociálního hendikepu: například že jste Rom, nemáte kde bydlet anebo máte záznam v rejstříku trestů.*“<sup>60</sup> Dalším důvodem vystavování se rizikům konání nelegální práce je i finanční východisko z rodinné situace, pokud mzda je zatížena exekučními srážkami. Manžel paní V. P. vykonával v tu dobu veřejně prospěšné práce a exekuční

---

<sup>60</sup> Spotřebitelský úřed. Dostupné z: <http://www.spotrebiteleskyudel.cz/?p=59> [cit. 1.6.2016]

srážky mu byly strhávány z platu. Příjem rodiny se snížil natolik, že nebyla schopna hradit nájemné. To přimělo manžela paní V. P. legální zaměstnání opustit a začít si přivydělávat ve sběrně surovin.<sup>61</sup>

Hlavní motivací pro výkon nelegální práce je tedy ekonomická motivace. Zaměstnanec má v podstatě finanční důvody, které ho k této činnosti pobízejí a vystavuje se tak rizikům za účelem zvýšení příjmů, které přináší nelegální práce. Pokud je příjem z legální práce nedostatečný, vzniká motivace k nelegální práci.

V rámci provedené ankety korespondenti uvedli, že hlavním důvodem je finanční zajištění. Jako doplňující údaj uvedli, že takto získají vyšší příjmy. V odůvodnění dále uvedli, že tyto příjmy jsou pro rodinu existenčně důležité, protože jimi zajišťují základní potřeby rodiny. V dalším případě se jednalo o přivýdělek, tzn. druhé zaměstnání. V odpovědích se projevil i nedostatek pracovních míst, část respondentů odpověděla, že neměla možnost legální práce. Pod tímto tlak příjmu nabízené nelegální zaměstnání a neřeší otázku účasti v systému sociálního zabezpečení, ale existenční situaci rodiny.

Shora uvedené znázorním níže v tabulce č. 5 na příkladu ve vztahu k zaměstnanci. Vycházím z předpokladu, že výše mzdy za vykonanou práci je 10 000 Kč za odpracovaný měsíc.

Tabulka č. 7: Porovnání částky k výplatě z legální a nelegální práce

	Legální zaměstnání	Nelegální zaměstnání
Hrubá mzda	10 000 Kč	10 000 Kč
Sociální pojištění	650 Kč	0
Zdravotní pojištění	450 Kč	0
Daň	2 010 Kč	0
K výplatě (čistá mzda)	6 890 Kč	10 000 Kč

Zdroj: autor práce

<sup>61</sup> Kdo drží černého Petra. Dostupné z.: [http://epolis.cz/download/pdf/publications\\_14\\_1.pdf](http://epolis.cz/download/pdf/publications_14_1.pdf) [cit. 1.6.2016]

Zaměstnanec, který je legálně zaměstnán a zaměstnavatel odvede z jeho příjmu zákonné odvody na sociální a zdravotní pojištění, včetně daně, obdrží čistou mzdu ve výši 6 890 Kč. Zaměstnanec, který práci vykonává nelegálně, obdrží od zaměstnavatele plných 10 000 Kč. Rozdíl mezi čistou mzdou je 3 110 Kč, zaměstnanec v legálním zaměstnání obdrží k výplatě ze mzdy 10 000 Kč 69 %.

Tento způsob odměňování se může zaměstnanci zdát výhodný, v daný moment se jednalo o jeho racionální volbu, ale jedná se o příjem v aktuálním čase, tzn., že zaměstnanec takovou činnost vykonává bez dalších nároků, tzn. bez nároku na náhradu mzdy a nemocenské po dobu nemoci, na důchodovou dávku v případě stáří či zhoršeného zdravotního stavu, bez nároku na placenou řádnou dovolenou, aj. tzn., že v případě například dlouhodobé nemoci racionální volba vyšší mzdy, ale bez zákonných odvodů, se může stát iracionální.

V této souvislosti bych ještě jako další ekonomickou motivaci uvedla daňový (fiskální) tlak. Podle Fassmanna (2007, s. 23) se nejedná ani tak o její absolutní úroveň, ale o to jak je vnímána. Na příkladu z Dánska, který je zde uveden, 55 % dotázaných Dánů přijímá mezní daň 65 %, když na oplátku dostane „fungující stát blahobytu“.

Daňový tlak je velmi špatně vnímán osobami samostatně výdělečnými, těžko chápou, že když se „starají sami o sebe, měli by i „2 x platit“. Staví tento druhý příjem jako osobní odměnu, odměnu za něco navíc (Fassmann, 2006, s. 23).

Dalším ekonomickým faktorem je zadlužení. Zaměstnanci chtějí z nějakého důvodu zatajit část svého příjmu a tím zhoršování svého ekonomického stavu, důvodem mohou být exekuční srážky, či snaha získat nějakou formu státní pomoci či podpory.

Tabulka č. 8: Vliv exekučních srážek z platu zaměstnance na částku k výplatě

Čistá mzda	10 000 Kč	20 000 Kč	30 000 Kč
Nezabavitelná částka	7 378 Kč	9 098 Kč	9 098 Kč
K použití pro exekuční srážky	2 622 Kč	10 902 Kč	20 902 Kč
K výplatě	7 378 Kč	9 098 Kč	9 098 Kč

Zdroj: autor práce

Z této tabulky je patrné, že pokud má zaměstnanec nařízené exekuční splátky, tak v rámci legálního zaměstnání nemůže zvýšit po dobu srážek svůj příjem. Zaměstnanec má k výplatě vždy čistou mzdu ve výši 9 098 Kč.

Silný nárůst práce na černo je způsoben také působením moderních faktorů, kterými je např. vyzvedávání individualismu, negativní dopad přebírání odpovědnosti sami za sebe.

Motivace, která vede k nelegální práci nemusí být jen ekonomická, může se skládat též z prvků sociálních, kulturních, politických a demografických. V kulturně společenské motivaci jsou obsaženy rodinné a sousedské vazby, jedná se například o činnosti v rámci sousedské výpomoci. Mezinárodní organizace práce zjistila, že v rozvojových zemích je hlavní motivací chudoba. (Fassman.2006. s. 25 - 26)

## **6.2.2 Motivace vedoucí k nelegální práci na straně nabídky**

Nabídka nelegálního zaměstnávání se týká hlavně příležitostných a krátkodobých prací, dle studie Fassmanna (2006, s. 211 - 222) se jedná např. o domácí práce a práce na částečný úvazek. Tyto práce konají nejčastěji ženy, bylo zjištěno, že nejvíce této nelegální práce se vyskytuje v oděvním průmyslu. Často se stává, že nabídka nelegální práce je nižší než poptávka, což způsobuje velmi špatné finanční ohodnocení za vykonanou práci. Poslední dobou výkon nelegální práce vzrůstá u práce s počítačem, a to na „dálku“. Velkou výhodou pro takové zaměstnavatele je to, že šetří, mimo úspor na mzdách, i režijní náklady spojené s výkonem práce, jako je např. nájemné za prostory, spotřebovanou energii, náklady spojené s přijímáním a propouštěním zaměstnanců.

Další hlavní oblastí výkonu nelegální práce je individuální drobné podnikání ve městě a rodinné hospodaření na půdě na venkově. Pod uvedeným si lze představit nedeklarované služby turistům, prodej domácích výrobků, stavební práce, hlídání dětí, péče o nemocné, úklidové práce, doučování, aj.

Důležité je zmínit, že nelegálně zaměstnávat mohou i registrované podniky, které ale neuzavřou s částí zaměstnanců pracovní právní vztah. V takovém případě, jestliže zaměstnavatel zaměstnává pracovníky či brigádníky bez patřičné smlouvy, tedy nelegálně, vystavuje se také pokutě.<sup>62</sup>

Tabulka č. 9: Hlavní podněty, které vedou k poptávce po práci na černo

Druh motivace	Intenzita	
	střední	silná
<b>Nákladová motivace</b>		
Vztah mezi náklady práce a produktivitou	+	
Konkurence prostřednictvím nákladů	+	
Daňový tlak		+
Hospodářský výsledek, postavení na trhu v roli "ovládaného"	+	
<b>Přízpůsobení se ekonomickému prostředí</b>		
Disponibilní pracovní síla (NABÍDKA PRÁCE NA ČERNO)	+	
Lokální omezenost činnosti	+	
Slabá kvalifikace pracovní síly	+	
Překážky při založení firmy	+	
Tíha pracovních předpisů		+
Městská struktura	+	

*Zdroj: Fassmann (2006)*

Shora uvedená tabulka vykazuje hlavní ekonomické faktory, které mají vliv na nabídku práce na černo. Tyto faktory jsou ekonomického charakteru. Jejich společným znakem je motivace ke snížení výrobních nákladů.

V tabulce č. 10 uvádím rozdíl v nákladech na mzdy v případě legálního a nelegálního zaměstnávání z pohledu zaměstnavatele.

<sup>62</sup> Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti



Tabulka č. 10: Porovnání mzdových nákladů zaměstnavatele

	Legální zaměstnání	Nelegální zaměstnání
Hrubá mzda	10 000 Kč	10 000 Kč
Sociální pojištění	2 500 Kč	0
Zdravotní pojištění	900 Kč	0
Náklady na mzdy celkem	13 400 Kč	10 000 Kč

Zdroj: autor práce (vlastní šetření)

Mzdové náklady na jednoho zaměstnance se mzdou 10 000 Kč hrubého činí s povinnými odvody 13 400 Kč, tzn., že náklady na mzdu jsou o 34 % vyšší než v případě legálního zaměstnání.

V rámci příkladů uvedených v tabulkách č. 8 a č. 9 dochází k úniku částky 6 510 Kč. Tato částka není odvedena do státního rozpočtu.

Na základě provedené ankety u zaměstnavatelů, dle jejich odpovědi na otázku „Jaké důvody je vedly, k tomu, aby zaměstnali pracovníky na černo?“ se potvrdilo, že hlavním důvodem byla ekonomická motivace, čímž bylo snížení výdajů.

Hlavní uvedené důvody:

- administrativní – přihlašování a odhlašování zaměstnanců, sepisování smluv a v případě nespokojenosti se zaměstnancem obtížnost skončení pracovního poměru, vzhledem k zákoníku práce, který poskytuje ochranu zaměstnanci, a jako další vyšší náklady na odměnu účetní za zajištění mzdové a personální agendy;
- získání levnější pracovní síly, v případě potřeby získání stálého zaměstnance se jedná o tzv. „zkoušku“ osvědčí-li se, nárazovost prací a tím nemožnost zaměstnávat větší počet zaměstnanců stabilně. V principu se jedná o stále stejné nelegální zaměstnance, kteří pracují v případě potřeby a nabídku sepsání dohod o provedení práce odmítají, jsou evidováni jako uchazeči o zaměstnání na úřadu práce.

## 7 Analýza nelegálního zaměstnávání

Na trhu práce existuje nelegální zaměstnávání, protože je nerovnováha mezi poptávkou po práci a nabídkou práce. Nevymizí-li poptávka po nelegální práci, bude potřeba přijímat taková opatření, aby docházelo k jejímu minimalizování.

### 7.1 Nelegální práce v rámci Evropské unie<sup>63</sup>

S rozrůstáním Evropské unie a existencí jednotného trhu v rámci Evropy nabírá otázka společného boje proti nelegálnímu zaměstnávání na významu. Vzhledem k rozdílné legislativě členských států není možné společnou akční politiku sjednotit, ale pouze koordinovat a harmonizovat. Politika EU může směřovat pouze k omezení nelegálního zaměstnávání, ale má bezesporu pozitivní společenský účinek. Opatření proti nelegálnímu zaměstnávání musí být však systematická a neustálá, jen taková mohou být účinná (Fassmann, 2007).

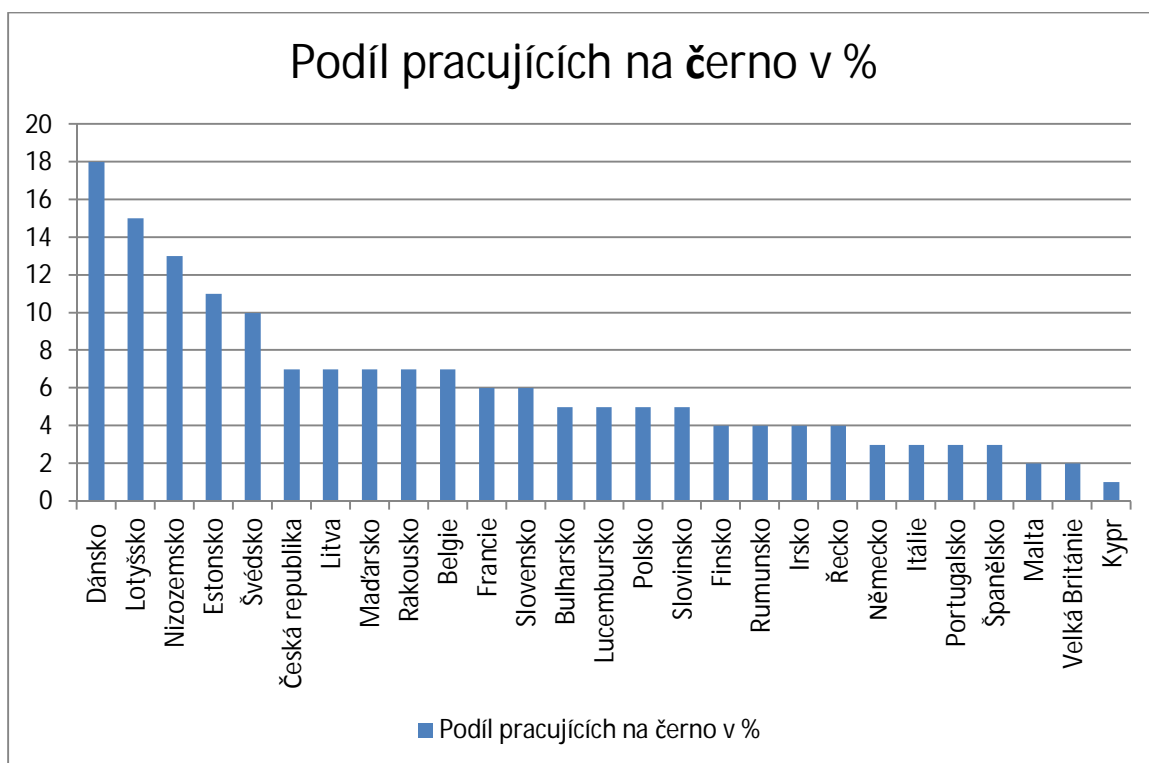
Podstatným dokumentem Evropské unie pro mou práci je studie „Boj proti nehlášené práci v EU“. Tato studie byla zveřejněna v roce 2008, zpracované údaje vychází z dat z let 2006 až 2007, jedná se o výsledky zvláštního průzkumu Eurobarometru o nehlášené práci v EU. Studie vychází z 26 659 rozhovorů („face-to-face“) provedených v rámci průzkumu a měla by být pro ostatní členské státy praktickým návodem a nabídkou opatření, která by mohla být v boji s nelegálním zaměstnáváním účinná.

Vyhodnocením těchto rozhovorů byl vyčíslen počet nelegálně zaměstnaných v rámci EU. Údaje ze studie jsem pro přehlednost vyjádřila za pomoci grafu.

---

<sup>63</sup> Zpracováno na základě studie „Boj proti nehlášené práci v EU“

Graf č. 4: Podíl pracujících na černo v zemích EU na základě studie z let 2006 - 2007



Zdroj: autorka práce ( na základě Průzkumu Eurobarometru o nehlášené práci v EU, 2007)

Česká republika patří se 7 % na černo pracujících lidí nad evropský průměr. Nejvyšší podíl nelegální práce vykazuje s 18 % Dánsko, naopak pouze 1 % pracuje nelegálně na Kypru.

V rámci průzkumu Eurobarometru se zjišťovala odvětví, ve kterých se nelegální zaměstnávání vyskytuje nejčastěji. Členské státy EU byly v rámci studie rozděleny dle zeměpisné polohy.

Tabulka č. 11: Výskyt nehlášené práce v zemích EU-27 podle odvětví a země skupiny v %

Odvětví	kontinentální Evropa	východní a střední Evropa	Severské země	jižní Evropa	EU 27
Služby pro domácnost	23	7	11	30	19
Stavebnictví	16	19	27	3	16
Osobní služby	11	7	4	10	9
Ubytování a stravování	9	2	4	17	8
Opravy	7	5	4	9	7
Průmysl	1	5	7	13	5
Zemědělství	2	9	2	3	4
Doprava	2	4	11	2	3
Maloobchod	2	6	1	1	3
Ostatní	17	15	20	7	15
Odmítnutí/nevím	9	22	9	7	12
Celkem	100	100	100	100	100

*Zdroj: Průzkum Eurobarometr o nehlášené práci v EU, 2007*

Z tabulky jsou tak patrné odchylky způsobené zeměpisnou polohou. Zatímco v EU jako celku se 44 % nelegální práce vyskytuje v domácnostech, na stavebních a ve službách. V kontinentální Evropě v těchto odvětvích vzrostl výskyt nelegální práce na 50 %. Naproti tomu ve střední a východní Evropě se nehlášená práce vyskytuje nejvíce ve stavebnictví, následuje výroba a prodej zemědělských výrobků nebo služeb. V jižní Evropě je nelegální práce nejvíce soustředěna v domácnostech a představuje přibližně 30 %. Ve stavebnictví se jedná pouze o malé množství, a to 3 %. Naopak, v severských zemích je největší podíl nelegální práce ve stavebnictví, a to ve výši 27 %.

Z uvedených statistik je zřejmé, že v rámci EU se výkon nelegální práce vyskytuje poměrně značně a nerovnoměrně s ohledem na zeměpisnou polohu v rámci Evropy.

Evropská unie uvádí dva základní přístupy k boji proti nelegálnímu zaměstnávání:

- zastrašování
  - ✓ detekce
  - ✓ sankce

- podpora legálního zaměstnávání
  - ✓ prevence
  - ✓ pobídky k „beztrestnému“ přechodu z nelegálního do legálního zaměstnávání
  - ✓ opatření povzbuzující legální trh práce

### „Zastrašování“

Zastrašováním je myšlen usilovný boj proti nelegální práci, které směřuje k vymýcení tohoto jevu, a to pomocí změn v postupech efektivního odhalování a následného potrestání pomocí zákonných sankcí. Sankce by měly být tak vysoké, aby se nelegální zaměstnávání nevyplácelo. Jedná se o přístup, který se snaží zastrašit aktéry pomocí represivních opatření a tak změnit jejich chování.

### Podpora legálního zaměstnávání

Tento přístup se snaží podporovat ty, jenž se chovají v souladu s platnou legislativou. Do oblasti prevence patří opatření, která zjednodušují právní předpisy a legislativní opatření, která jsou průhlednější a jejich plnění efektivnější. Dále důležitou složkou je poradenství a přímé a nepřímé daňové pobídky. Důležité je také, soustředit se na vnímání spravedlnosti daňového systému a správy, což má významný dopad na daňovou morálku a dodržování předpisů.

V rámci pobídek dát možnost aktérům přejít z nelegálního zaměstnávání do legálního za přijatelných podmínek v rámci „amnestie“, tak aby bylo pro ně možné se efektivně zapojit na legálním trhu práce, pro ty, kteří se rozhodnou své chování legalizovat. Také působit opatřeními tak, aby se k nelegální práci neuchýlili. Další opatření by měla směřovat k těm, kteří si své povinnosti plnili a plní, tzn., zavést opatření, které je nějakým způsobem zvýhodní.<sup>64</sup> Uvedené opatření je velmi sporné, protože se může zdát až nespravedlivé ve vztahu k legálnímu zaměstnávání.

### 6.1.1 Příklady dobré praxe boje proti nelegálnímu zaměstnávání<sup>65</sup>

Ve své práci jako příklady dobré praxe boje s nelegálním zaměstnáváním uvádím příklad třech členských států EU, které se snaží s problémem nelegálního zaměstnávání bojovat dle nastíněných opatření propagovaných Evropskou unií.

#### Rakousko

Rakousko jsem si vybrala jako příklad opatření zastrašující, které je směřováno na zvýšení sankcí za nelegální zaměstnávání.

Během posledních 10 let byla v Rakousku nelegální práce zjištěna zejména ve stavebnictví. Neformální ekonomika roste a dle odhadů dosahuje až 10% hrubého domácího produktu, stát je tak připraven o € 7 mld. EUR na daních a příspěvků na sociální zabezpečení ročně. Vláda a sociální partneři se snažili zavést právní opatření k boji proti těmto "sociálním podvodům". V této souvislosti byla přijata řada návrhů zákonů, které byly vypracovány zejména s cílem rozšíření stávajících ustanovení trestního zákona proti nelegálnímu zaměstnávání.

Od 1. března 2005 hrozí takovému zaměstnavateli nejen pokuta ale i trest odnětí svobody až na pět let. Dále od 1. ledna 2008 vstoupila v platnost novela zákona o sociálním zabezpečení, která stanoví, že zaměstnavatelé jsou povinni zaregistrovat své zaměstnance u příslušných institucí sociálního pojištění před zahájením prací. Toto opatření má v praxi zabránit nelegálnímu zaměstnávání. Kromě toho novela stanoví přísnější pokutový systém za porušení zákona o registraci, zvýšení horní hranice pokut pro tyto aktéry od € 3 630 na € 5 000, a to za každý jednotlivý případ nelegálního zaměstnávání. Účinky těchto opatření zatím nebyly v souhrnu vyhodnoceny. Rakouské soudy ale zatím nezaznamenaly žádný zvýšený počet trestů za tento trestný čin, kterým je nelegální zaměstnávání. Hlavní překážkou pro soudy a orgány, podle odborníků, je získat doklad o úmyslu spáchat trestný čin proti podvodným zaměstnavatelům, který je nezbytným předpokladem pro přísnější sankce, a to také pokud jde o pokuty nebo dokonce odnětí svobody.

---

<sup>65</sup> Zpracováno na základě studie „Boj proti nehlášené práci v EU“

Na závěr bych uvedla, že ve zdroji je uvedeno, že Rakouská vláda konstatovala, že zvýšené sankce nejsou zárukou toho, že zaměstnavatelé nebudou nelegálně zaměstnávat.<sup>66</sup>

## **Německo**

Německo se v rámci opatření proti nelegálnímu zaměstnávání zaměřilo na efektivní boj, a skloubilo několik opatření pod jeden úřad. V červenci 2003 federální vláda Německa rozhodla o reorganizaci administrativních kompetencí pro odhalování a potírání nehlášené práce. V roce 2004 vznikl nový správní orgán zřízený pro vymáhání daní a odhalování a potírání nehlášené práce (*Finanzkontrolle Schwarzarbeit*, zkratka FKS). Tento správní orgán byl zřízen s cílem zmírnit zátěž plátců daní a příspěvků na sociální zabezpečení, pojistného na sociální zabezpečení organizace a federálního rozpočtu. Je podřízen celním orgánům Federálního ministerstva financí.

### **FKS zahrnuje tři podjednotky:**

- jednotku prevence;
- jednotku detekce, která má na starosti všechna zákonná odhalování a předběžné postupy;
- jednotku ukládání trestu.

Ve své analýze operací FKS, Spolkový účetní dvůr (*Bundesrechnungshof*, BRH) zdůraznil, že nebyl schopen doložit, do jaké míry opatření stanovená zákonem a prostředky používané v omezení nenahlášené práce byla efektivní.

## **Dánsko**

Dánsko ve své práci uvádím proto, že jeho hlavním opatřením v boji proti nelegální práci je prevence. Dánské ministerstvo financí (*Skatteministeriet*) zahájilo Fair Play kampaň v roce 2004, která stále ještě běží. Kampaň se zaměřuje především na

---

<sup>66</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/at002.htm>

mladé lidi, přistěhovalce, majitele obchodů a pracovníky na stavbách, stejně jako osoby, v jiných hospodářských odvětvích, kde je práce na černo převládající.

Cílem kampaně je odhalit nelegální práci. Projekt se skládá z následujících tří stejně důležitých částí zaměřených na:

- pravidla a předpisy, které usnadňují kontrolu nehlášené práce a na možnosti, jak vydat ještě přísnější tresty;
- zvýšení kontrolního úsilí veřejných orgánů, včetně ministerstev, útvarů a policie;
- vedení kampaní, jejichž cílem je změnit postoje a chování zaměstnavatelů a zaměstnanců.

Problém týkající se zvyšování povědomí a změně postojů a chování je spojen s velmi vysokou úrovní zdanění v Dánsku. Praktickým problémem, pro odhalování případů nehlášené práce v Dánsku je to, že velká část této práce, je prováděna zejména v domácnostech, kde je těžko odhalitelná, pokud není jinými občany nahlášena. Dále se vyskytuje nejvíce ve stavebnictví, kde zaměstnavatelé jsou více benevolentní. Úspěch Fair Play kampaně je zastíněn celosvětovou hospodářskou krizí. Dánsko předpokládá, že za dobrých ekonomických podmínek by se nelegální zaměstnávání vyskytovalo v menší míře.



## Závěr

Nelegální zaměstnávání zůstává i nadále přetrvávajícím fenoménem ve všech vyspělých zemích. Vyřešení tohoto problému zůstává důležitým politickým zájmem vlád ve všech státech Evropské unie. Z této práce je patrné, že i naše vláda prostřednictvím Ministerstva práce a sociálních věcí se na tuto problematiku zaměřila a cíleně provádí opatření v boji proti nelegálnímu zaměstnávání. Zákon o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. byl mezníkem v boji proti nelegálnímu zaměstnávání v České republice. Poslední přijatá verze s účinností 1. 1. 2012 již definovala, co je postihnutelné jako výkon nelegální práce, protože již přesněji vymezila nelegální práci v legislativě, což je obrovským přínosem. Hranice mezi legálním a nelegálním zaměstnáním nebyla do té doby ostrá, tzn., že postih a dokazování výkonu nelegální práce bylo velmi obtížné. Dále došlo k uzákonění výrazného zvýšení sankcí, a to za některá porušení od dolní hranice 250 000 Kč až do 10 000 000 Kč. Takto vysoké sankce jsou mediálně kritizovány, protože mohou mít až likvidační efekt. Případně mohou přinutit osoby, které se jim chtějí vyhnout, hledat nové způsoby a možnosti jak legislativní opatření obejít.

Na základě zjištěných skutečností z primárních dat a sekundárních dokumentů lze konstatovat, že v České republice funguje legální trh práce a souběžně nelegální trh práce. Na základě prostudovaných materiálů nelze přesně určit, jakou ztrátu pro stát představuje objem nelegální práce, protože se jedná o těžko měřitelný jev, který vychází jen z odhadů.

Účinným institucionálním bojem proti nelegálnímu zaměstnávání je kombinace různých přístupů spočívajících v postupném časovém sledu od prevence k sankci, s ohledem na co nejefektivnější způsob sladění těchto politických opatření a postupů. Příkladem dobré praxe je v současné době, například kombinace opatření ke zlepšení detekce pomocí kontroly a prevence formou kampaní, které se snaží zvýšit povědomí o prováděných kontrolách a současné varování jednotlivých aktérů o možných sankcích. Skutečné řešení jak odstranit nelegální zaměstnávání v České republice ani v ostatních členských státech v současné době neexistuje. Většina států je teprve v první fázi boje proti nelegálnímu zaměstnávání, a tak nejsou k dispozici vyhodnocení přijatých opatření. Uvedené se dá říci i o České republice, která nová opatření teprve přijala.

Vládou byl schválen nový zákon o zaměstnanosti, v rámci politiky boje proti nelegálnímu zaměstnávání jsou realizovány projekty z Evropských fondů včetně kontrol na potírání nelegální práce, které jsou v kompetenci pouze jednoho úřadu (SUIP), z důvodu procesu zefektivnění. Míru úspěšnosti boje proti nelegálnímu zaměstnávání v České republice nelze v současné době vyhodnotit.

Česká republika v boji proti nelegálnímu zaměstnávání zaujala postoj, který je totožný s ostatními členskými státy EU. Na základě statistických ukazatelů lze uvést, že za potírání nelegálního zaměstnávání se udělují pokuty a dále jsou zveřejňovány počty případů, tzn., že prevence, detekce, kontrola a represe v rámci boje proti nelegálnímu zaměstnávání probíhají v konsensu. Jejich efektivnost a účinnost ale nelze změřit. Velkým přínosem v boji proti nelegální práci by bylo, vyhodnocení vytyčených cílů v boji proti nelegální práci, tak aby byla zajištěna účinná aplikace přijímaných opatření. Unijní zpráva Barometru ve svém závěru uvádí, že studie by měla být jakýmsi návodem a zdrojem postupů v boji proti nelegálnímu zaměstnávání. Ale aby byl boj proti nelegálnímu zaměstnávání účinný, musí být cílený, systematický a neustálý, a jak vychází z unijní zprávy, koordinovaný v rámci členských států EU. Jen plná zaměstnanost by mohla účinně zapůsobit na boj proti nelegálnímu zaměstnávání, ale to je v současném dění nemožné.

## Shrnutí

Legislativní změnou zákona o zaměstnanosti jsou převedeny Státnímu úřadu inspekce práce od 1. 1. 2012 mimo jiné i kontrolní kompetence spojené s kontrolou nelegálního zaměstnávání. Úspěšnou implementaci této politiky na potírání nelegální práce by mohl podpořit projekt „Efektivní systém rozvoje zaměstnanosti, výkonu komplexních kontrol a potírání nelegálního zaměstnávání v ČR“, který je spolufinancován z prostředků Evropského sociálního fondu v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Realizací projektu by mělo dojít k systémovému sjednocení kontrolní činnosti, ke zvýšení efektivity prováděných kontrol a současně projekt předpokládá snížení administrativní zátěže podnikatelských subjektů.

Hlavním úkolem provádění kontrol je zvyšovat tlak na zaměstnavatele, potažmo též na agentury práce a jejich uživatele, aby dodržovali pracovněprávní předpisy, a tím dosáhnout zlepšení pracovních podmínek zaměstnanců, a tak zamezit nerovným podmínkám, které jsou mezi nelegálními a legálními zaměstnanci. Informovanost veřejnosti o postupech MPSV v boji proti nelegálnímu zaměstnávání má tak i preventivní účinek.

V případě zjištění nelegální práce je důležité o této skutečnosti informovat všechny kontrolní orgány zabývající se nelegálním zaměstnáváním. Tzn., že Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce a Česká správa sociálního zabezpečení by se měli zabývat všemi podněty, které obdrží. Každý podnět by měl být posouzen podle svého obsahu a závažnosti. Boj proti nelegálnímu zaměstnáváním je dlouhodobý proces, který vyžaduje více než jen legislativní zákaz, ale také vyžaduje systematickou práci a vzájemnou spolupráci mezi kontrolními orgány, které prosazují zákon o zaměstnanosti. Česká republika zaujala v boji proti nelegálnímu zaměstnáváním postoj, který je shodný s ostatními členskými státy Evropské unie.

## Summary

As of January 1, 2012, the legislative changes to the Employment Act transferred among other things the regulation responsibilities associated with the control of illegal employment to the State Labour Inspection Authority. The project "Effective system for employment development, execution of complex regulations and combating illegal employment in the Czech republic" which is co-financed by the European Social Fund within the scope of Operational programme Human resources and employment could support the successful implementation of this policy to fight illegal work. The implementation of the project should systematically integrate the control activities, increase effectivity of executed regulations and at the same time the project presumes reduction of administrative burden of business entities.

The main challenge of the performed controls is to increase the pressure on employers, and also employment agencies and their users, to comply with labour legislations and thus achieve improvement of work conditions for employees and prevent unequal conditions which exist between illegal and legal employees. Public awareness of MPSV procedures for fight against illegal employment thus has even a pre-emptive effect.

In case of illegal work, it is important to notify all regulatory authorities involved in illegal employment. This means, the State Labour Inspection Office and the regional labour inspectorates and the Czech Social Security Administration should address all complaints which they receive. Any initiative should be assessed according to its content and relevance. The fight against illegal employment is a long-term process which requires more than just a legislative ban, but it also requires systematic work and mutual cooperation between enforcement agencies that promote employment law. The Czech republic has taken a position in the fight against illegal employment which is consistent with other member countries of the European Union.

## Použitá literatura

### Tištěné prameny

ARNOLDOVÁ, A. *Vybrané kapitoly ze sociálního zabezpečení. I. část.* Praha : Karolinum, 2007 ISBN 978-80-246-1393-2,

BROŽOVÁ, D. *Společenské souvislosti trhu práce.* 1. vyd. Praha : SLON, 2003. IBSN 80-86429-16-4

ČSSZ: Zpráva o kontrolách zaměřujících se na potírání nelegální práce v gesci MPSV za IV. čtvrtletí 2011

DISMAN, M. *Jak se vyrábí sociologická znalost.* Praha: Karolinum, 2006, ISBN 80-246-0139-7

FASSMANN, M. (2007): *Práce na černo – stínová ekonomika na trhu práce. In Stínová ekonomika a práce na černo,* Praha: Sondy, 2007. ISBN:978-80-86846-21-7

FASSMANN, M. (2006): *Stínová ekonomika III, Práce na černo a boj proti stínové ekonomice.* vyd. Praha: tiskárna ČVUT, 2006, ISBN 80-86729-27-3

HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace. Vydání 2. Aktualizované* Praha: Portál, 2008, ISBN 978-80-7367485-4

JELÍNKOVÁ, M. *Případová studie.* v: NEKOLA, Martin - GEISLER, Hana - MOURALOVÁ, Magdalena - DRHOVÁ, Zuzana - DURNOVÁ, Anna - JELÍNKOVÁ, Marie - MORÁVEK, Jan - OCHRANA, František - VESELÝ, Arnošt - VÍTEK, Leoš. *Současné metodologické otázky veřejné politiky.* 1. vyd. Praha: Karolinum, 2011. ISBN 978-80-246-1865-4.

KAPOUN, R. *Aktuální průvodce problematikou nelegálního zaměstnávání pro podnikatele.* Olomouc: ANAG. Praha. ISBN 978-80-7623-755-3

KLIKOVÁ, Ch., KOTLÁN, I. *Hospodářská politika.* Ostrava: Institut vzdělávání Sokrates, 2003, ISBN 80-86572-04-8

KREBS, V. *Sociální politika. Vojtěch Krebs a kolektiv.* 4., přepracované a aktualizované vyd. Praha: ASPI, 2007. 503 s. ISBN 978-80-7357-276-1

KUCHAR, P. *Trh práce, sociologická analýza.* Praha: Karolinum, 2007, ISBN 80-246-0139-7

Materiál ČMKOS z 22. 11. 2011 – Informace o aktuální situaci na trhu práce, postup ČMKOS

POTUČEK, M., et al. *Veřejná politika.* Praha: SLON, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4

- POTŮČEK, M. *Sociální politika*. Praha: SLON, 1995. ISBN 80-85850-01-X
- REICHEL, J. *Kapitoly metodologie sociálních výzkumů*. Praha: GRADA, ISBN978-80-247-3006-6
- TRAMPOTA, T. *Zpravodajství*. Portál: Praha, 2006. s. 171 (kapitola Zpravodajství a ideologie)
- TROSTER Petr. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha 2002. C. H. Beck ISBN 80-7179-669-7
- VYBÍRAL, Z. *Nepravdivost v politice, publicistice a vědě*, 2008, Praha:Portál, ISBN978-80-7367-429-8
- WINKLER, J. WILDMANOVÁ, M. *Evropské pracovní trhy a průmyslové vztahy*. Praha.1999. ISBN 80-7226-195-9
- ZICH, F. *Úvod do sociologického výzkumu*. Praha: Eupress, 2004, ISBN 80-86754-19-7

### Internetové prameny

- ČSSZ. Dostupné z.: <http://www.cssz.eu/cz/nemocenske-pojisteni/novy-zakon-o-nemocenskem-pojisteni/jak-postupuje-zamestnavatel.htm> RA243 [cit. 1.2.2012]
- Důvodová zpráva k zákonu č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Systém ASPI - stav k 1.1.2012 do částky 50/2013 Sb. 21/2013 Sb.m.s. - RA396 [cit. 1.4.2013]
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o zaměstnanosti. Obecná část - poslední stav textu Systém ASPI - stav k 22. 4. 2012 do částky 49/2012 Sb. a 24/2012 Sb.m.s. - RA243 [cit. 1.4.2013]
- Eurofound. Unijní zprávy. Dostupné z: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/cases/cz003.htm> RA243 [cit. 1.4.2013]
- Hloušek: Evropeizace nemá na politické strany velký. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8801/2496/clanek/hlousek-evropeizace-nema-na-politicke-strany-velky-vliv/> [cit. 1.3.2013]
- Kdo drží černého Petra. Dostupné z.: [http://epolis.cz/download/pdf/publications\\_14\\_1.pdf](http://epolis.cz/download/pdf/publications_14_1.pdf) [cit. 1.6.2016]
- MPSV. Tisková zpráva. Donez. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/cs/14435\\_220312b.pdf](http://www.mpsv.cz/cs/14435_220312b.pdf) [cit. 1.3.2013]

MPSV. Tisková zpráva. Dostupné z: [http://www.mpsv.cz/files/clanky/12663/tz\\_220312b.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/12663/tz_220312b.pdf) [cit. 1.3.2013]

Obsah a text Závislá práce, nelegální práce a "švarcsystém" od 1. 1. 2012, 1. část - poslední stav textu, Nejvyšší správní soud: sp. zn. 3 Ads 82/2005-53). Systém ASPI - stav k 29. 4. 2012 do částky 50/2012 Sb. a 24/2012 Sb.m.s. - RA245 [cit. 1.4.2013]

Radaelli C. 2004: Europeanization: Solution or problem? European Integration online Papers, r. 8, č. 16. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf> ( 6.5.2012)

Rational\_choice\_theory. Dostupné z: [http://en.wikipedia.org/wiki/Rational\\_choice\\_theory](http://en.wikipedia.org/wiki/Rational_choice_theory) [cit. 1.3.2013]

Shadow Economies in Highly Developed OECD Countries: What Are the Driving Forces? Dostupné z: [http://www.iza.org/en/webcontent/personnel/photos/index\\_html?key=206](http://www.iza.org/en/webcontent/personnel/photos/index_html?key=206) [cit. 1.4.2013]

Spotřebitelský úřed. Dostupné z: <http://www.spotrebiteleskyudel.cz/?p=59> [cit. 1.6.2011]

Studie (Eurobarometru) „Boj proti nehlášené práci v EU“. Dostupné z: <http://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/tackling/udwbycountry10.htm> [cit. 1.4.2013]

Wikipedie. Institucionální systém. Dostupné z: [http://cs.wikipedia.org/wiki/Institucion%C3%A1ln%C3%AD\\_ekonomie](http://cs.wikipedia.org/wiki/Institucion%C3%A1ln%C3%AD_ekonomie), [cit. 2.4.2013]

Wikipedie. Obsahová analýza. Dostupné z: [http://wiki.knihovna.cz/index.php?title=Anal%C3%BDza\\_dokument%C5%AF\\_a\\_artefakt%C5%AF#cite\\_note-6](http://wiki.knihovna.cz/index.php?title=Anal%C3%BDza_dokument%C5%AF_a_artefakt%C5%AF#cite_note-6) [cit. 12.4.2013]

Wikipedie. Teorie regulace. Dostupné z: [http://cs.wikipedia.org/wiki/Ekonomick%C3%A1\\_regulace](http://cs.wikipedia.org/wiki/Ekonomick%C3%A1_regulace) [cit. 1.4.2013]

### **Měsíčník „Práce a sociální politika – odkazy na jednotlivé články:**

<http://www.mpsv.cz/files/clanky/3696/PSP-02-04-sm.pdf>, [cit. 1.8.2011]  
[http://archiv.noviny.mpsv.cz/pdf/PSP\\_10\\_04\\_sm.pdf](http://archiv.noviny.mpsv.cz/pdf/PSP_10_04_sm.pdf), [cit. 1.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/3755/PSP\\_09\\_05\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3755/PSP_09_05_sm.pdf), [cit. 1.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/3762/PSP\\_11\\_05\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3762/PSP_11_05_sm.pdf) [cit. 11.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/3776/PSP\\_06\\_06\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/3776/PSP_06_06_sm.pdf) [cit. 11.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/4376/Prace\\_07.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/4376/Prace_07.pdf) [cit. 12.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/4376/Prace\\_07.](http://www.mpsv.cz/files/clanky/4376/Prace_07.) [cit. 12.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/4700/PSP\\_10\\_07\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/4700/PSP_10_07_sm.pdf) [cit. 13.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/5320/PSP\\_04\\_08\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5320/PSP_04_08_sm.pdf) [cit. 21.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/5686/PSP\\_09\\_08\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5686/PSP_09_08_sm.pdf) [cit. 11.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/5789/PSP\\_10\\_08\\_sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/5789/PSP_10_08_sm.pdf) [cit. 11.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/7120/Pracesocpol\\_05\\_09sm.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7120/Pracesocpol_05_09sm.pdf) [cit. 14.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/7168/Pracesocpol\\_06\\_09\\_s.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7168/Pracesocpol_06_09_s.pdf) [cit. 11.8.2011]

[http://www.mpsv.cz/files/clanky/7716/Pracesocpol\\_10\\_09\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7716/Pracesocpol_10_09_web.pdf) [cit. 11.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/8017/Pracesocpol\\_12\\_09\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/8017/Pracesocpol_12_09_web.pdf) [cit. 11.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/9429/Pracesocpol\\_09\\_10\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/9429/Pracesocpol_09_10_web.pdf) [cit. 11.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/9673/Prace-socpol\\_10\\_10\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/9673/Prace-socpol_10_10_web.pdf) [cit. 11.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/9843/Prace\\_socpol\\_11\\_10\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/9843/Prace_socpol_11_10_web.pdf) [cit. 18.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/10162/Prace\\_socpol\\_01\\_11\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10162/Prace_socpol_01_11_web.pdf) [cit. 18.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/10330/Prace\\_socpol\\_02\\_11\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10330/Prace_socpol_02_11_web.pdf) [cit. 18.8.2011]  
[http://www.mpsv.cz/files/clanky/10936/06\\_11\\_web.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/10936/06_11_web.pdf) [cit. 18.8.2011]

### Zákonné normy

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání

Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole

Zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení



## **Použité zkratky - seznam**

ČMKOS - Českomoravská konfederace odborových svazů

ČR – Česká republika

EU – Evropská unie

MPSV – Ministerstvo práce a sociálních věcí

OIP – oblastní inspektorát práce

OSSZ – Okresní správa sociálního zabezpečení

OSVČ – osoba samostatně výdělečně činná

PaSP – noviny vydávané MPSV – Práce a sociální politika

SUIP – Státní úřad inspekce práce

## **Seznam příloh**

Příloha č. 1: Dotazník pro kontrolní pracovníky a experty

Příloha č. 2: Dotazník pro zaměstnavatele

Příloha č. 3: Dotazník pro zaměstnance

## **Dotazník – problém nelegálního zaměstnávání**

(Za nelegální zaměstnávání, tzv. práci **na černo**, ve vztahu k dotazníku se považuje zejména činnost, kdy osoba pracuje bez uzavření pracovního vztahu a za tuto činnost dostává odměnu, ze které nejsou prováděny zákonné odvody, a osoba není přihlášena k pojištění.)

Odpověď označte křížkem (x), u odpovědi s kterou souhlasíte, nebo ostatní odstraňte a ponechte jen vaši odpověď. Lze dopsat vlastní odpověď.

### **1. Domníváte se, že problém nelegálního zaměstnávání, tzv. výkon práce na černo, je v ČR řešen dostatečně?**

ano

ne

Doplnění .....

.....

### **2. Vidíte nějaký pozitivní vliv změny legislativy platné od roku 2012, oproti roku 2011?**

ne

ano

Popřípadě v čem (doplnění odpovědi) .....

.....

### **3 . Domníváte se, že sankce za výkon práce na černo jsou dostatečné?**

**Pro zaměstnance**

ne

ano

**Pro zaměstnavatele**

ne

ano

### **4. Přináší, z vašeho pohledu výkon práce na černo nějaká rizika (důsledky) pro stát (společnost)?**

.....

.....

**5. Přináší, z vašeho pohledu výkon práce na černo nějaká rizika (důsledky) pro takto pracujícího „zaměstnanec“?**

.....  
.....

**6. Existují nějaká opatření, která by omezila (vymýtila) výkon práce na černo? (váš pohled – prevence, způsob „boje“, ...)**

.....  
.....  
.....

Příloha č. 1: Dotazník pro kontrolní pracovníky a experty

## **Dotazník pro zaměstnavatele**

(Za nelegální zaměstnávání, tzv. práci **na černo**, ve vztahu k dotazníku se považuje zejména činnost, kdy osoba pracuje bez uzavření pracovního vztahu a za tuto činnost dostává odměnu, ze které nejsou prováděny zákonné odvody, a osoba není přihlášena k pojištění.)

Odpověď označte křížkem (x) do okénka (  ) - u odpovědi s kterou souhlasíte. Lze označit více variant, či dopsat vlastní odpověď.

Jste zaměstnavatel, který je  právnickou osobou (spol. s r.o., a.s.)  
 fyzickou osobou

Obor činnosti .....

### **1. Zaměstnával jste osoby v období let 2010, 2011, či nyní (2012) tzv. na černo?**

ano

ne

### **2. Zaměstnával jste osoby před rokem 2010 tzv. na černo?**

ne

ano, naposledy v roce .....

**Pokud jste NIKDY nezaměstnával na černo, již odpovídáte JEN na otázku č. 8, 9 a 10.**

### **3. Z jakého důvodu jste zaměstnával na černo? Označte případně více odpovědí.**

na žádost „zaměstnance“, z důvodu (pokud víte)

.....

pracovní síla je levnější – bez zákonných odvodů

pracovní síla je levnější – nižší mzda

tzv. na zkoušku, před uzavřením pracovního poměru, si zaměstnance vyzkoušíme

vyhnout se administrativnímu zatížení – přihlašování k pojištění, smlouvy, dohody

v případě nespokojenosti se zaměstnancem, je obtížné ukončit pracovní poměr (ochrana plynoucí ze zákoníku práce)

vyhovuje mi zaměstnávat na černo, protože .....

.....

### **4. Jakou činnost pro vás zaměstnanec na černo vykonává/al?**

.....

**5. Kolik zaměstnanců zaměstnáváte celkem?** .....

**6. Z tohoto počtu na černo?** .....

**7. Zaměstnanci na černo pro vás pracují pracují**

pravidelně (př. 5 dnů v týdnu 8 h denně)

nepravidelně (dle potřeby)

**8.  Víte o nějakém riziku, které podstupuje zaměstnavatel, pokud zaměstnává na černo?**

Víte o nějakém riziku, které jste podstoupil/a, pokud jste zaměstnával na černo?

.....

.....

**9. Víte, jak vysoká pokuta může být uložena zaměstnavateli, pokud je mu prokázáno, že zaměstnává na černo?**

ne

ano, je to ..... Kč

**10. Co si myslíte - co by omezilo zaměstnávání na černo?**

.....

.....

**Děkujeme Vám za vyplnění dotazníku.**

## Dotazník

(Za nelegální zaměstnávání, tzv. práci na černo, ve vztahu k dotazníku se považuje zejména činnost, kdy osoba pracuje bez uzavření pracovního vztahu a za tuto činnost dostává odměnu, ze které nejsou prováděny zákonné odvody, a osoba není přihlášená k pojištění.)

Odpověď označte křížkem (x) do okénka (  ) - u odpovědi s kterou souhlasíte. Lze označit více variant, či dopsat vlastní odpověď.

Dotazník vyplňuje: muž  žena

Věk .....

### **1. Vaše nejvyšší dosažené vzdělání:**

- základní
- vyučen/a (SOU, SOŠ)
- středoškolské, zakončení maturitní zkouškou
- vysokoškolské

### **2. Pracoval/a jste někdy v období let 2010, 2011, či nyní (2012) tzv. na černo?**

- ano
- ne

### **3. Pracoval/a jste před rokem 2010 tzv. na černo?**

- ne
- ano, naposledy v roce .....

**Pokud jste NIKDY nepracoval/a na černo, již odpovídáte JEN na otázku č. 9, 10 a 11.**

### **4. Z jakého důvodu jste pracoval/a na černo?**

- získání vyššího příjmu
- nebyla možnost jiné práce
- jedná se o přivýdělek, měl/a jsem své hlavní „legální zaměstnání“
- vyhovuje mi pracovat na černo, protože .....

ostatní př. ....

**5. V jaké profesi jste pracoval/a na černo? (Co jste dělal/a?)**

.....

**6. Kolik hodin týdně jste pracoval/a na černo? (pracovní úvazek)**

.....

**7. Pokud jste pracoval/a na černo, řešil/a jste otázku zdravotního pojištění?**

ne, byl/a jsem v evidenci na úřadu práce

ne, byl/a jsem současně legálně zaměstnán/a

ne, nezabývám se tím

ano, pojištění jsem si hradil/a

jiné.....

**8. Proč jste přestal/a pracovat na černo?**

.....

.....

**9.  Proč si myslíte, že jsou lidé ochotni pracovat na černo?**

Proč jste byl/a ochoten/a, pokud jste pracoval/a n a černo?

.....

.....

**10.  Víte o nějakém riziku, které podstupuje osoba pracující na černo?**

Víte o nějakém riziku, které jste podstoupil/a, pokud jste pracoval/a na černo?

.....

.....

**11. Víte, jak vysoká pokuta může být uložena zaměstnanci, pokud je mu prokázáno, že pracoval na černo?**

ne

ano, je to ..... Kč

**Děkujeme Vám za vyplnění dotazníku.**