

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Diplomová práce  
**Zaměstnávání cizinců**

**Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Margerita Vysokajová, CSc.**

**Zpracovatel: Viet Anh Nguyen**

**říjen, 2006**

"Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým"

*Nguyen*

*Poděkování:*

*Rád bych Doc. JUDr. Margeritě Vysokajové, CSc. poděkoval za její laskavou pomoc a cenné rady při zpracování této diplomové práce.*

## OBSAH

Úvod .....	2
<b>1. Vymezení základních pojmů.....</b>	<b>4</b>
1.1. Zaměstnávání .....	4
1.2. Zaměstnavatel .....	5
1.3. Cizinec .....	6
<b>2. Nástin stávající právní úpravy a srovnání s dřívější právní úpravou .....</b>	<b>7</b>
2.1. Změny týkající se občanů Evropské Unie i některých cizinců .....	8
2.2. Cizinci ze třetích států.....	9
<b>3. Zaměstnanost .....</b>	<b>12</b>
3.1. Zaměstnávání občanů Evropské Unie.....	12
3.2. Zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí .....	15
3.2.1. <i>Povolení získávat zaměstnance</i> .....	16
3.2.2. <i>Povolení k zaměstnání</i> .....	18
3.2.3. <i>Prodloužení povolení k zaměstnání</i> .....	21
3.2.4. <i>Zánik platnosti povolení k zaměstnání</i> .....	22
3.2.5. <i>Pokuty za přestupky</i> .....	23
3.2.6. <i>Plnění běžných úkolů</i> .....	23
3.2.7. <i>Povolení k zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce</i> .....	24
3.2.8. <i>Cizinci bez povolení k zaměstnání</i> .....	26
3.2.9. <i>Kdo nepatří pod režim zákona o zaměstnanosti</i> .....	27
3.2.10. <i>Kdy nelze vydat povolení k zaměstnání</i> .....	28
3.3. Zaměstnávání cizinců vysílaných do ČR na základě smluvních vztahů .....	28
3.4. Informační a evidenční povinnosti zaměstnavatele .....	30
<b>4. Povolování pobytu cizinců .....</b>	<b>31</b>
4.1. Vízum k pobytu do 90 dnů .....	31
4.2. Vízum k pobytu nad 90 dnů.....	32
4.3. Trvalý pobyt na území .....	33
<b>5. Volba právního řádu .....</b>	<b>34</b>
5.1. Určování právní úpravy, kterou se řídí pracovněprávní vztahy s cizím prvkem ..	34
5.2. První interpretační problém .....	35
5.3. Druhý interpretační problém.....	38
5.4. Právní úprava pro pracovní poměry v dopravě.....	39
<b>6. Zaměstnávání cizinců v praxi.....</b>	<b>39</b>
6.1. Povolovací proces .....	40
6.2. Nelegální práce cizinců.....	42
6.3. Soudní spory týkající se nelegálního zaměstnávání cizinců.....	45
6.4. Legalizace nelegálních pracovníků?.....	48
6.5. Důsledky právní úpravy.....	49
6.6. Postoj české veřejnosti k zaměstnávání cizinců .....	50
<b>Závěr .....</b>	<b>53</b>
<b>Přehled použité literatury .....</b>	<b>55</b>

## Úvod

V posledních letech se otázka zaměstnávání zahraničních pracovníků dostala do popředí politického a ekonomického zájmu. Vláda i obyčejní lidé si více uvědomují, že zahraniční pracovníci budou zapotřebí pro trvalou udržitelnost ekonomického růstu. Potřeby zahraničních pracovníků dále prokázaly údaje demografických ukazatelů dokládající stárnutí obyvatelstva a také údaje o míře nezaměstnanosti. Řada států EU včetně ČR přijaly programy k přilákání vysoce kvalifikovaných zahraničních pracovníků.<sup>1</sup> Rok od roku pracuje v České republice více cizinců.<sup>2</sup> Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je třeba, aby právní úprava zaměstnávání cizinců byla upravena co nejvhodněji.

Oblast právních vztahů, které vznikaly na úseku zaměstnanosti, byla do roku 2004 upravena zejména 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. Vstup do Evropské unie ovlivnil občany České republiky v oblasti pracovní, sociální, zaměstnanecké a rozšířil sociální práva a možnost uplatnit se se svými schopnostmi a dovednostmi i mimo ČR. Začlenění do EU přineslo zásadní změny i do činnosti firem v ČR, vystupující v právním řádu ČR jako zaměstnavatelé. Zásadní změny nastaly také v oblasti zaměstnávání cizinců. Tehdejší právní úprava zaměstnanosti provedená v zákonech č. 1/1991 Sb. a č. 9/1991 Sb. byla spojena do jedné komplexní právní normy, a to do zákonu č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále také ZoZ). Zákon o zaměstnanosti v současné době upravuje všechny podmínky pro vydání povolení k zaměstnání a

---

<sup>1</sup> Na základě pilotního projektu nazvané „Aktivní výběr kvalifikovaných zahraničních pracovníků“ bylo v letech 2003-2005 přijato k zaměstnání celkem 340 cizinců, z nichž pocházelo nejvíce občanů z Bulharska a Běloruska. Mezi přijatými zahraničními pracovníky bylo nejvíce pracovníků v oblasti informační technologie, technické a zdravotnické. Pramen: Ministerstvo práce a sociálních věcí.

<sup>2</sup> Jen od loňského března přibýlo 30 tisíc legálních zahraničních zaměstnanců. Dohromady jich je tu přes 150 tisíc. Z oněch 150 tisíc legálně pracujících je nejvíce Slováků a Ukrajinců.

náležitosti povolení vzhledem k právní jistotě cizince i za účelem kontroly na úseku zaměstnávání cizinců ze strany úřadu práce a jiných správních orgánů.

Řízení ve věcech zaměstnávání cizinců je upraveno zákonem č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád). Otázka placení poplatků v těchto případech je upravena zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Dále je nutno se zmínit o zákonu č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád a zákonu č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a to v případech soudního sporu ohledně zaměstnávání cizinců. Vzhledem k tomu, že cizinci ze třetích států k výkonu zaměstnání potřebují také povolení k pobytu, je důležitá z hlediska zaměstnávání cizinců otázka získání takového povolení. Tato problematika je upravena zákonem č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů (dále také jen pobytový zákon).

Při určování právní úpravy, kterou se řídí pracovněprávní vztahy s cizím prvkem,<sup>3</sup> platí ustanovení obsažené v zákoně č. 65/1965 Sb., zákoník práce, který stanoví, že pracovní poměr se řídí zákoníkem práce, pokud právní předpisy o mezinárodním právu soukromém nestanoví jinak. Takovým právním předpisem je zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, v platném znění (dále též "MPSaP"), který obsahuje kolizní normy pro určování právního řádu pro pracovní poměr s cizím prvkem.

Cílem této práce je analyzovat platnou právní úpravu zaměstnávání cizinců, srovnat ji s právní úpravou, která tu platila před přijetím nového zákona o zaměstnanosti. Vzhledem k tomu, že cizinec potřebuje k výkonu práce i povolení k pobytu, bude této problematice věnována samostatná část diplomové práce. V další části diplomové práce se budeme zabývat problematikou zaměstnávání cizinců, avšak

---

<sup>3</sup> Cizí prvek v pracovním právu je dán v případech, kdy zaměstnanec je cizinec a zaměstnávajícím subjektem je tuzemská fyzická osoba nebo tuzemská právnická osoba nebo jako zaměstnávající subjekt vystupuje cizozemská fyzická nebo právnická osoba a zaměstnanec je občanem České republiky.

z praktického hlediska. Podíváme se na konkrétní případ povolovacího procesu, dozvíme se jak dlouhou dobu je třeba k vyřízení všech formalit potřebných pro výkon práce cizince. Soustředíme se na otázku nelegální práce cizinců a na soudní spory týkající se nelegálního zaměstnávání cizinců a s tím související otázku zda legalizovat nelegální pracovníky. V závěru se budeme zabývat důsledky právní úpravy a také postojem české veřejnosti k zaměstnávání cizinců.

## 1. Vymezení základních pojmů

### 1.1. Zaměstnávání

Zaměstnávání je forma závislého vztahu zaměstnance na zaměstnavateli, kdy zaměstnanec provádí činnost podle pokynů zaměstnavatele na místě a v době zaměstnavatelem k tomu určeném, za předem dohodnutou odměnu.<sup>4</sup> Tento vztah je nejčastěji prováděn na základě smluvního vztahu formálně upraveného pracovní smlouvou. Nejlépe tento vztah charakterizuje § 35 zákoníku práce, podle kterého je zaměstnavatel povinen přidělovat zaměstnanci práci podle pracovní smlouvy, platit mu za vykonanou práci mzdu a vytvářet podmínky pro úspěšné plnění jeho úkolů. Zaměstnanec je povinen podle pokynů zaměstnavatele konat osobně práce podle pracovní smlouvy ve stanovené pracovní době a dodržovat pracovní kázeň. V případě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, tj. dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti je tento vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem obdobný.<sup>5</sup> Ve všech těchto případech odpovídá zaměstnavatel za výsledek činnosti svých zaměstnanců třetím osobám a je tedy v jeho zájmu, aby kontroloval řádný výkon práce svých zaměstnanců.

---

<sup>4</sup> Kolektiv autorů, Zaměstnávání cizinců a vysílání zaměstnanců a OSVČ do ciziny. ANAG, 2005, str. 11

<sup>5</sup> Dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr upravuje § 322 – 329b zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce

## 1.2. Zaměstnavatel

Zákoník práce a zákon o zaměstnanosti upravuje pojem zaměstnavatele.<sup>6</sup> Zaměstnavatelem se zde rozumí právnická nebo fyzická osoba, která zaměstnává fyzické osoby v pracovněprávních vztazích, a pokud to zákon stanoví, též v obdobných pracovních vztazích. Zaměstnavatelé vystupují v těchto vztazích svým jménem a mají odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Za zaměstnavatele se podle zákona o zaměstnanosti považují i organizační složky, právnické osoby nebo zahraniční fyzické osoby oprávněné podnikat na území České republiky.<sup>7</sup> Zákon o zaměstnanosti rozlišuje dvě kategorie zaměstnavatelů, a to zaměstnavatele tuzemského a zaměstnavatele zahraničního.

Zahraničním zaměstnavatelem se rozumí zaměstnavatel se sídlem v cizině, který v České republice trvale nepodniká, vysílá však do České republiky své zaměstnance za účelem realizace obchodní nebo jiné smlouvy uzavřené s českou právnickou nebo fyzickou osobou. Vyslání zaměstnanci jsou pak v pracovním vztahu k tomuto zahraničnímu zaměstnavateli a po provedení práce, na kterou jím byly do České republiky vysláni, se vracejí zpět. Za náležitosti spojené s vysíláním zaměstnanců je odpovědná právnická nebo fyzická osoba na území ČR, k níž bude cizinec zahraničním zaměstnavatelem vyslán.<sup>8</sup>

Tuzemským zaměstnavatelem se rozumí právnická nebo fyzická osoba, která zaměstnává fyzické osoby v pracovněprávních vztazích a pokud to stanoví zákon, též v obdobných pracovních vztazích. Podmínkou pro vyvíjení činnosti právnické nebo fyzické osoby na území České republiky je zápis do příslušného obchodního rejstříku nebo do jiného zákonem určeného rejstříku, do příslušného seznamu nebo vedení ve

---

<sup>6</sup> § 8 – 10 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce

<sup>7</sup> § 3 odst. 1 pís. c) zákona o zaměstnanosti

<sup>8</sup> Kolektiv autorů, Zaměstnávání cizinců a vysílání zaměstnanců a OSVČ do ciziny. ANAG, 2005, str. 12



stanovené evidenci u příslušného orgánu v České republice.

Podniká-li v České republice zahraniční právnická nebo fyzická osoba, je zápis této osoby do obchodního rejstříku obligatorní záležitostí (srov. § 21 odst. 4 obchodního zákoníku).

Povinnost zápisu se netýká fyzických osob, které jsou státními příslušníky členských států EU nebo států tvořících EHP. Tyto osoby podléhají stejnému právnímu režimu jako české fyzické osoby.

V praxi někdy činí potíže rozlišit zahraničního zaměstnavatele od zahraniční právnické nebo fyzické osoby podnikající v České republice. Rozumí-li se podnikáním "soustavná činnost",<sup>9</sup> nejde o podnikání na našem území v případech, kdy dochází k nahodilému uzavírání obchodních smluv a s ním spojeným vysíláním zaměstnanců do České republiky.

### 1.3. Cizinec

Problematika cizinců a podmínek pro jejich vstup a pobyt na území České republiky upravuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen pobytový zákon). Cizincem je podle tohoto zákona "každá fyzická osoba, která není státním občanem České republiky"<sup>10</sup>. Cizincem je tedy nejen příslušník jiného státu než České republiky, ale též osoba bez státní příslušnosti. Má-li fyzická osoba dvě či více státních občanství, z nichž jedno je občanství České republiky, pak je podle § 33 odst. 1 MPSaP rozhodné občanství České republiky. Ve sporných případech platí podle § 33 MPSaP tyto zásady: Na toho, kdo v rozhodné době není příslušníkem žádného státu nebo jehož státní

---

<sup>9</sup> blíže k pojmu podnikání viz. obchodní zákoník

<sup>10</sup> § 1 odst. 2 pobytového zákona

příslušnost nelze stanovit nebo zjistit, které příslušnosti nabyt naposledy, je třeba hledět, jako by byl příslušníkem toho státu, na jehož území měl v rozhodné době bydliště, a nelze-li to zjistit, na jehož území měl pobyt. Nelze-li ani to zjistit, je třeba postupovat, jako by šlo o našeho občana.

Z hlediska zákona o zaměstnanosti však nejsou občané států EU/EHP (Evropský hospodářský prostor) a Švýcarska a jejich rodinní příslušníci považováni za cizince a mají tedy stejné právní postavení jako občané ČR, tzn. nepotřebují povolení k zaměstnání a mají právo pobytu po dobu tohoto zaměstnání a mají volný přístup na trh práce (§ 3 odst. 2 a § 87 ZoZ).

Cizinci, kteří mají na území ČR trvalý pobyt, nepotřebují povolení k zaměstnání a na ně se pohlíží jako na občany ČR. Své postavení dokládají tito cizinci po dosažení 15 let věku průkazem o povolení k pobytu vydaným policií ČR. Výjimkou mohou být některá povolání, kde podle platných právních předpisů je vyžadováno státní občanství ČR. Stejně se pohlíží i na cizince, kteří požívají dočasné ochrany podle zvláštního zákona.

Cizinci ze třetích států potřebují pro přijetí do zaměstnání povolení k zaměstnání od příslušného úřadu práce i povolení k pobytu za účelem zaměstnávání, nestanoví-li něco jiného české pracovní předpisy nebo mezinárodní smlouva, jíž je ČR vázána.

## **2. Nástin stávající právní úpravy a srovnání s dřívější právní úpravou**

Hlavním účelem nového zákona o zaměstnanosti byla změna tehdejší právní úpravy, která měla převzít vše pozitivní a fungující, co obsahovaly dosud platné právní předpisy o zaměstnanosti, precizovat některé instituty a zároveň je dopracovat tak, aby nová úprava byla kompatibilní s právem Evropské unie. V novém zákoně o

zaměstnanosti je otázka zaměstnávání cizinců podrobně upravena v čtvrté části citovaného zákona. Mezi hlavní principy nové právní úpravy v oblasti zaměstnávání cizinců patří úprava postavení občanů států EU na trhu práce v České republice v souladu s požadavky stanovenými v právních aktech EU. Další změny nalezneme v oblasti zaměstnávání občanů třetích států, v oblasti kontroly a správního řízení, např. rozšíření pravomoci úřadů práce při provádění kontrolní činnosti při potírání nelegálního zaměstnávání. V následujících odstavcích se podíváme na hlavní změny v oblasti zaměstnávání cizinců po přijetí nového zákona o zaměstnanosti.

### **2.1. Změny týkající se občanů Evropské Unie i některých cizinců**

V souladu s právní úpravou EU zákon o zaměstnanosti v § 85 výslovně uvádí, že za cizince se nepovažují občané České republiky, občané EU ani jejich rodinní příslušníci. Tito občané mají stejné právní postavení jako občané České republiky. Nicméně v souvislosti se zaměstnáváním občanů z členských států EU vyplývá pro zaměstnavatele a úřad práce určité povinnosti. Zákon o zaměstnanosti upravuje informační povinnost zaměstnavatele, nastoupí-li do zaměstnání občan Evropské unie nebo cizinec, u kterého se nevyžaduje povolení k zaměstnání.<sup>11</sup> Oproti dřívější právní úpravě časově posouvá informační povinnosti ke dni nástupu cizince do zaměstnání. V dřívější právní úpravě bylo plnění oznamovací povinnosti následné a úřad práce tak nemohl posoudit oprávnění zaměstnávání cizince v tomto zjednodušeném režimu. S tím souvisí také evidenční povinnost úřadu práce i zaměstnavatelů.<sup>12</sup> Toto ustanovení ukládá úřadům práce vedení evidence vydaných povolení k zaměstnání a evidence cizinců, u nichž se nevyžaduje povolení k zaměstnání a o jejichž nástupu do zaměstnání je zaměstnavatel povinen úřad práce informovat, a zaměstnavatelům vedení evidence cizinců, které zaměstnává nebo kteří k němu jsou vysláni k výkonu práce zahraničním

---

<sup>11</sup> § 87 ZoZ. Kterí cizinci nepotřebují povolení k zaměstnání viz. § 98 ZoZ. Nový zákon o zaměstnanosti zachovává tento okruh cizinců, kteří nepotřebují povolení k zaměstnání, jelikož v praxi vyhovuje.

<sup>12</sup> § 102 ZoZ

zaměstnavatelem. Údaje jsou shromažďovány zejména pro účely sledování a vyhodnocování situace na trhu práce a pro účely kontroly. Občanů EU se týká i ustanovení § 103 ZoZ. S ohledem na harmonizaci právního řádu s právem EU umožňuje toto ustanovení přijetí odpovídajících opatření v případech, kdy členský stát Evropské unie úplně nebo částečně pozastaví uplatňování čl. 1 až 6 nařízení EHS 1612/68.<sup>13</sup>

## 2.2. Cizinci ze třetích států

V souladu s dřívější právní úpravou deklaruje zákon o zaměstnanosti povinnost mít povolení k zaměstnání i povolení k pobytu.<sup>14</sup> Platná právní úprava navíc zdůrazňuje skutečnost, že povolení k zaměstnání je podkladem pro vydání povolení k pobytu a že obě povolení musí být platná nejen při vzniku pracovněprávního vztahu, ale po celou dobu jeho trvání. § 89 ZoZ dále stanoví povinnost mít povolení k zaměstnání i pro případy plnění běžných úkolů (§ 13 odst. 2) zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo. Toto ustanovení má zamezit nežádoucím jevům na trhu práce. Ze zkušeností úřadů práce, správ sociálního zabezpečení, živnostenských úřadů a cizinecké policie vyplynulo, že v minulosti činilo v praxi problém účelové zakládání obchodních společností o velkém počtu společníků - cizích státních příslušníků, kteří se tímto postupem vyhýbají povinnosti získat pro zaměstnání na území ČR povolení a účelově tak obchází zákon o zaměstnanosti. Z těchto důvodů nový zákon o zaměstnanosti nově deklaruje povinnost získat povolení k zaměstnání i na tento okruh cizích státních příslušníků. Tímto způsobem už není tedy možné obcházet zákon.

---

<sup>13</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o svobodě pohybu pracovníků v rámci Společenství. Pokud členský stát vůči ČR uplatňuje omezení ve svobodě pohybu, může vláda nařízením stanovit, vůči kterému členskému státu a v jakém rozsahu přijme Česká republika rovnocenná opatření. Česká republika žádné takové opatření zatím nezavedla.

<sup>14</sup> § 89 ZoZ

Určité zlepšení při podávání žádosti o povolení k zaměstnání představuje § 90 ZoZ, který nově upravuje možnost, aby cizinec mohl podat žádost prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého by měl pracovat.<sup>15</sup> Zaměstnavatel tak bude na řízení více zainteresován a zároveň osvědčí úřadu práce skutečnosti rozhodné pro udělení povolení k zaměstnání, totéž by mělo být i u prodloužení tohoto povolení. Oproti dřívější právní úpravě, kdy bylo zpoplatňováno pouze kladné rozhodnutí úřadu práce, se zpoplatňuje sama žádost. Je to zdůvodněno tím, že administrativní náročnost procesu povolování zaměstnání cizincům je poměrně značná a proto je vhodné zpoplatnit již samu žádost. Další zlepšení představuje § 91 ZoZ, kde vzhledem k vyšší právní jistotě cizince upravuje toto ustanovení nově základní náležitosti žádosti a vyjmenovává doklady, které je třeba k žádosti přiložit. Jedná se o doklady, které mají osvědčit základní skutečnosti nezbytné pro zaměstnávání cizince na území ČR. Stanoví se zde rovněž povinnost předkládat tyto doklady nejen v originálním znění, ale i v úředně ověřeném překladu do českého jazyka. Podmínky pro vydání povolení k zaměstnání a náležitosti povolení upravuje § 92 ZoZ. I toto ustanovení přispívá k větší právní jistotě cizince, navíc umožňuje kontrolu na úseku zaměstnávání cizinců ze strany úřadu práce, popřípadě jiných správních úřadů (cizinecká policie, finanční úřady, okresní správy sociálního zabezpečení apod.). § 92 odst. 2 stanoví maximální dobu jednoho roku, na kterou může být povolení k zaměstnání vydáno. Nově je upravována možnost, aby cizinec pokračoval v zaměstnání u dosavadního zaměstnavatele na základě prodloužení platného povolení k zaměstnání a nemusel žádat o vydání nového povolení.<sup>16</sup> Podmínkou pro prodloužení povolení k zaměstnání je aktuální situace na trhu práce, tj. nedostatek volných pracovních sil na trhu práce v ČR. Nová právní úprava odstraňuje problémy, které měla ČR při sjednávání mezinárodních dohod, neboť i ve státech EU je

---

<sup>15</sup> Dříve mohl cizinec zažádat o povolení k zaměstnání jen na základě vlastní žádosti, nyní za něho tuto povinnost může vykonávat zaměstnavatel.

<sup>16</sup> § 94 ZoZ. Dřívější praxe byla taková, že pokud chtěl zaměstnanec pokračovat v zaměstnání, musel zažádat o nové povolení k zaměstnání a pokud splňuje všechny podmínky, úřad práce mu vydá nové povolení k zaměstnání.

obvyklé prodlužování pracovních povolení, nikoliv opakované vydávání nových, zároveň zjednodušuje a urychluje proces povolování zaměstnání v případech, kdy pokračuje zaměstnanec v zaměstnání u dosavadního zaměstnavatele. Zaměstnavatel je povinen písemně informovat příslušný úřad práce, jestliže cizinec, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání, nenastoupil do práce nebo ukončil zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo povolení vydáno.<sup>17</sup> Toto ustanovení odstranilo nedostatek dřívější právní úpravy, podle níž neměl zaměstnavatel povinnost informovat příslušný úřad práce o ukončení pracovního poměru cizince před uplynutím doby povolení, na kterou bylo vydáno. Důsledkem toho bylo, že když platnost povolení k zaměstnávání ze zákona zanikla, nemohly nastat zákonné důsledky ve vztahu k právu pobytu cizince na území ČR, jelikož tato skutečnost příslušným orgánům nebyla známa. V praxi se často objevily případy nelegálního zaměstnávání z tohoto důvodu.

V minulosti v praxi docházelo k účelovému získávání povolení k zaměstnání u úřadů práce, kde situace na regionálním trhu práce umožňovala povolení získat, a zaměstnavatelé pak cizince vysílali k výkonu práce do regionů, kde by toto povolení s ohledem na situaci na trhu práce nezískali. Takové praxi má zabránit ustanovení § 93 ZoZ, které omezilo dobu, po kterou může být cizinec vyslán na do jiného místa výkonu práce tak, že bez vědomí úřadu práce je toto vyslání možné do 7 kalendářních dnů a s vědomím úřadu práce, kam je cizinec vyslán, do 30 kalendářních dnů. Při pracovní cestě nad 30 kalendářních dnů je třeba povolení k zaměstnání vydané úřadem práce místně příslušným podle nového místa výkonu práce. Doba 30 dnů vychází z povinnosti cizince hlásit změnu svého pobytu na území ČR, pokud tato změna bude delší než 30 dnů (zákon č. 326/1999 Sb., pobytový zákon).

Na možnost tzv. agenturního zaměstnávání reaguje nově § 95 odst. 4 ZoZ. V případech, kdy je obsahem smlouvy mezi zahraničním zaměstnavatelem a českým subjektem pronájem pracovní síly, podmínkou pro udělení povolení k zaměstnání

---

<sup>17</sup> § 88 ZoZ

cizinci je skutečnost, že zahraniční zaměstnavatel cizince získal od ministerstva povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 60 odst. 1 písm. b) ZoZ<sup>18</sup> formou dočasného zapůjčování svých zaměstnanců uživateli.

§ 97 ZoZ se týká cizinců, kteří nemohou ohrožit tuzemský trh práce. Toto ustanovení jim zjednodušuje vstup na trh práce. Nová právní úprava je v podstatě stejná jako právní úprava dřívější. Změna se týká případů cizinců, kterým bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu, a to v souvislosti s novou právní úpravou povolování pobytu cizinců na území ČR a udělování azylu. I tito cizinci mají jednodušší vstup na trh práce.

### **3. Zaměstnanost**

#### **3.1. Zaměstnávání občanů Evropské Unie**

Vstup do EU byl spojen s otevřením evropského trhu, volným pohybem pracovních sil, služeb, zboží a kapitálu. Zaměstnavatelé v ČR se po vstupu do EU musí řídit nejen vnitrostátním právem, ale i právem EU. Pro podniky i zaměstnance byl jednou z nejvýznamnějších výhod volný pohyb osob, ať už za prací, studiem nebo z jiného důvodu. Podle Smlouvy o založení ES se volným pohybem osob rozumí zejména právo občanů EU ucházet se o zaměstnání, podnikat či studovat na území ostatních členských států. Za tímto účelem se tam mohou volně pohybovat a v členském státě zůstat po ukončení zaměstnání či studia.

Tato práva upravuje např. nařízení Rady č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků v rámci Společenství. Podle tohoto nařízení státní příslušník členského státu má právo, bez ohledu na místo jeho bydliště, zahájit pracovní činnost (popř. činnost jako osoba samostatně výdělečně činná) na území jiného členského státu v souladu se

---

<sup>18</sup> § 60 odst. 1 písm. b): Povolení ke zprostředkování zaměstnání vydává ministerstvo na základě žádosti právnické nebo fyzické osoby o povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců na území České republiky.

zákony a předpisy, kterými se řídí zaměstnávání státních příslušníků tohoto státu. Přijetí do pracovní činnosti nemůže být závislé na kritériích souvisejících se zdravotním stavem nebo na jiných hlediscích. V souladu se zákazem diskriminace musí pracovník mít další výhody jako občané státu EU, v němž bude pracovat. Jako příklad lze uvést např. členství v odborech, sociální a daňové výhody, zajištění bydlení apod.

Článek 10 nařízení Rady č. 1612, který je rovněž přímo aplikovatelný v ČR po jejím vstupu do EU, uvádí, že obdobná práva v souvislosti s volným pohybem osob mají i rodinní příslušníci zaměstnance. Kdo je rodinným příslušníkem zaměstnance viz. dále.

České pracovněprávní předpisy jsou plně v souladu s právem EU. Jak už bylo uvedeno, občané států EU/EHP a Švýcarska a jejich rodinní příslušníci nejsou považováni za cizince z hlediska ZoZ a v souladu s tímto zákonem mají stejné právní postavení jako občané České republiky. Rodinným příslušníkem občana EU/EHP a Švýcarska se bez ohledu na státní příslušnost rozumí jeho manžel nebo manželka a jejich potomci, jsou-li mladší 21 let nebo jsou-li na něm závislí, dále pak vyživovaní (závislí) příbuzní ve vzestupné řadě občana EU/EHP a Švýcarska a jeho manžela nebo manželky. Občan EU/EHP a Švýcarska nebo jeho rodinný příslušník nepotřebuje pro účely zaměstnání na území ČR povolení k zaměstnání. Rodinný příslušník, který není občanem EU/EHP, ani Švýcarska, předkládá příslušnému úřadu práce doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana EU/EHP nebo Švýcarska.

Zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, ke které jsou občané EU/EHP a Švýcarska a jejich rodinní příslušníci svým zaměstnavatelem vysláni, je povinen nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce písemně informovat o této skutečnosti úřad práce příslušný podle místa výkonu práce. Při ukončení zaměstnání jsou zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba povinni tuto skutečnost oznámit příslušnému úřadu práce nejpozději do 10 kalendářních dnů od skončení zaměstnání nebo vyslání.



V této souvislosti je nutno se zmínit o § 6 odst. 2 zákoníku práce, který zní:

*„Je-li zaměstnanec vyslán k výkonu práce na území jiného členského státu Evropských společenství nebo je-li zaměstnanec zaměstnavatele z jiného členského státu Evropských společenství vyslán k výkonu práce na území České republiky, vztahuje se na něho úprava členského státu, ve kterém je práce konána, pokud jde o*

- a) délku pracovní doby a doby odpočinku,*
- b) délku dovolené na zotavenou,*
- c) minimální mzdu, minimální mzdové tarify a příplatky za práci přesčas,*
- d) bezpečnost a ochranu zdraví při práci,*
- e) pracovní podmínky žen a mladistvých a zaměstnanců pečujících alespoň o jedno dítě mladší než tři roky,*
- f) rovné zacházení s muži a ženami a zákaz diskriminace.*

*Věta první se nepoužije, jsou-li nároky vyplývající z právních předpisů členského státu Evropských společenství, z něhož byl zaměstnanec vyslán pro něho výhodnější. Výhodnost se posuzuje u každého pracovněprávního nároku samostatně“.*

Dnem vstupu platnosti smlouvy o přistoupení ČR do EU, to jest od 1. 5. 2004 vstoupila v účinnost nová úprava § 6 zákoníku práce. Tato nová úprava § 6 zákoníku práce se vztahuje na zaměstnance, kteří budou na území členského státu EU vysláni zaměstnavatelem, prakticky jde o pracovní cestu nebo o delší pracovní pobyt občana EU na území ČR nebo českého občana na území EU. Cílem je zabránit dovozu levnějších pracovních sil ze zahraničí za účelem snížení nákladu. Provedená úprava je v souladu se směrnicí ES č. 67/71/EC, o vysílání zaměstnanců v rámci poskytování služeb. Pokud bude zaměstnanec vyslán na území jiného členského státu ES k výkonu prací, vztahuje se na něho minimální úprava stanovených mzdových a pracovních podmínek tohoto členského státu, jen pokud budou pro něho výhodnější, týká se to podmínek pod písm. a) – f).

Při krátkodobém vyslání a omezeném množství vykonávané práce existují určité výjimky, které jsou upraveny v § 6 odst. 3 a 4 zákoníku práce. V případě, že doba

vyslání zaměstnance nepřesáhne celkově dobu jednoho měsíce v období posledních 12 měsíců od počátku vyslání, nesleduje se výhodnost právní úpravy u minimální mzdy, minimálních mzdových tarifů a příplatků za práci přesčas. U práce malého rozsahu, to jest práce konána po dobu kratší než 22 dnů v období posledních 12 měsíců od doby vyslání, platí stejná výjimka navíc spojená s výjimkou z právní úpravy délky dovolené na zotavenou. Jednotlivé doby vyslání se v daném období posledních měsíců sčítají.

Podle výslovné úpravy uvedené v odst. 5 se kolizní norma ( § 6 odst. 2 až 4 zákoníku práce) nevztahuje na zaměstnance orgánů státní správy.

### **3.2. Zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí**

Zákon o zaměstnanosti upravuje v části čtvrté zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí.<sup>19</sup> V souladu s dřívější právní úpravou zaměstnávání cizinců má právní úprava zajišťovat ochranu trhu práce v ČR tím, že cizinci mohou být zaměstnáváni pouze na místech, na která nelze přijmout uchazeče o zaměstnání evidovaného na úřadu práce.<sup>20</sup> Zaměstnavatel tedy může získávat cizince pouze na pracovní místa, která jsou zaměstnavatelem nahlášena ÚP jako volná a nelze je obsadit občany ČR. Volným pracovním místem se rozumí takové místo, které zaměstnavatel nově vytvořil nebo které se uvolnilo. Charakteristika volného pracovního místa hlášeného úřadu práce musí být totožná s charakteristikou místa, na které zaměstnavatel zamýšlí získávat zaměstnance, případně cizince. V případě zaměstnání cizince je zaměstnavatel povinen nabídnout tomuto cizinci pracovní a mzdové podmínky obvyklé u občana ČR ve stejném pracovním zařazení podle platných právních předpisů, případně v souladu s kolektivními smlouvami nebo pracovními smlouvami.<sup>21</sup> Z tohoto důvodu vyplývá i

---

<sup>19</sup> Jde o paragrafy 85 – 103 zákona o zaměstnanosti

<sup>20</sup> § 85 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Toto ustanovení zároveň definuje pojem zaměstnanec ze zahraničí. Za zaměstnanec ze zahraničí se pro účely zaměstnávání podle tohoto zákona považuje fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, občanem Evropské unie ani jeho rodinným příslušníkem.

<sup>21</sup> Kolektiv autorů, Zaměstnávání cizinců a vysílání zaměstnanců a OSVČ do ciziny. ANAG, 2005

povinnost, aby zaměstnavatel pro získávání cizinců, tj. pro dovoz pracovních sil ze zahraničí, obdržel nejprve povolení úřadu práce. Toto povolení by mělo zároveň předcházet jakýmkoli jednáním spojeným s náborem cizinců a jednáním o jejich přijetí do zaměstnání.

### **3.2.1. Povolení získávat zaměstnance**

Zaměstnavatel před potvrzením žádosti o povolení k zaměstnání cizince na pracovní místo musí nabídnout toto volné pracovní místo příslušnému úřadu práce. Zároveň musí na příslušném ÚP podat žádost o povolení získávat zaměstnance ze zahraničí (příslušný tiskopis je k dispozici na ÚP). Úřadem práce příslušným pro povolování získávat zaměstnance ze zahraničí je úřad práce v místě předpokládaného výkonu práce. Žádá-li zaměstnavatel o povolení k získávání cizinců pro několik provozoven v různých územních obvodech, je nutné žádat o povolení k zaměstnávání každý úřad práce samostatně. Žádost obsahuje identifikační údaje zaměstnavatele a údaje o pracovním místě a jeho charakteristice.<sup>22</sup> Dále je třeba uvést počet požadovaných cizinců, předpokládanou dobu zaměstnávání, profesní skladbu budoucích zaměstnanců včetně kvalifikačních požadavků. K žádosti přiloží úředně ověřenou kopii dokladu, na jehož základě vyvíjí svou činnost (výpis z obchodního rejstříku, živnostenské oprávnění, jiné potvrzení statutu organizace, např. zakládací listinu společenské organizace apod.).

Tímto podáním se zahajuje správní řízení na návrh účastníka řízení, jímž je zaměstnavatel. Účastníkem správního řízení je vždy budoucí zaměstnavatel. Ode dne podání této žádosti běží lhůty pro vydání správního rozhodnutí o udělení (neudělení) povolení zaměstnavateli získávat zaměstnance ze zahraničí.

---

<sup>22</sup> § 85 odst. 2 věta druhá zákona o zaměstnanosti

Před vydáním správního rozhodnutí ÚP přezkoumá specifikaci jednotlivých volných míst uvedených v žádosti, případně si dožádá další podklady k jejímu upřesnění a snaží se tato místa obsadit občany ČR, zejména uchazeči o zaměstnání. Zároveň může požádat zaměstnavatele o doložení způsobu řešení nedostatku pracovních sil před podáním žádosti, popř. možnosti ubytování cizince. Zaměstnavatel je povinen nabídnout cizinci tytéž pracovní a mzdové podmínky jako u občana ČR ve stejném pracovním zařazení. V případě, že cizinec bude vzhledem k charakteru zaměstnání vykonávat práci i v jiném místě, než jen v územním obvodu úřadu práce, který o povolení rozhoduje, lze povolení k získávání vydat až po vyjádření tohoto dalšího úřadu práce. Rozhodnutí o získávání zaměstnanců ze zahraničí se vydává na dobu neurčitou,<sup>23</sup> a to z důvodu ochrany trhu práce. Uplyne-li doba vedená v povolení, může zaměstnavatel znovu požádat úřad práce, v novém řízení bude znovu hodnocena situace na trhu práce.

Pokud není ÚP schopen v dané lhůtě (do 30 dnů, ve výjimečných případech do 60 dnů) tato místa obsadit občany ČR, vydává správní rozhodnutí o udělení povolení zaměstnavateli získávat zaměstnance ze zahraničí, přičemž nadále zachovává možnost nabízet volné místo všem zájemcům z řad českých uchazečů až do okamžiku, kdy je na toto místo vydáno povolení k zaměstnání cizinců. O odvolání proti rozhodnutí úřadu práce rozhoduje Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí není vždy bezpodmínečně nutné. Jde o zaměstnance, kteří nemohou ohrozit trh práce v ČR.<sup>24</sup> Povolení k získávání cizinců se rovněž nevyžaduje, pokud cizinec vykonává jako společník, statutární orgán nebo člen statutárního orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost nebo člen

---

<sup>23</sup> § 85 odst. 2 zákona o zaměstnanosti

<sup>24</sup> Tyto výjimky upravuje § 86 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. O vydání povolení k získávání cizinců nežádá zaměstnavatel, který hodlá zaměstnávat cizince, kterému je vydáváno povolení k zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce (§ 97), nebo u kterého se povolení k zaměstnání nevyžaduje (§ 98).

družstva nebo člen statutárního orgánu družstva pro družstvo práce, které jsou předmětem činnosti obchodní společnosti nebo družstva.<sup>25</sup>

Zaměstnavatel však musí mít od ÚP povolení k získávání zaměstnance ze zahraničí a cizinec povolení k zaměstnání i v případě, že cizinec bude sezónním zaměstnancem zaměstnávaným činnostmi závislými na střídání ročních období, avšak nejdéle na dobu šesti měsíců v kalendářním roce, pokud mezi jednotlivými zaměstnáními uplyne doba nejméně šesti měsíců.<sup>26</sup>

Podání žádosti o vydání povolení zaměstnavateli k získávání zaměstnanců ze zahraničí podléhá správnímu poplatku podle zvláštních právních předpisů, kterými jsou Sazebník správních poplatků, a to ve výši 2.000 Kč ( kolková známka).

### **3.2.2. Povolení k zaměstnání**

Povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí ještě neopravňuje žádného konkrétního cizince k tomu, aby v ČR pracoval. K tomu musí získat povolení k zaměstnání, není přitom rozhodné, zda se v daném případě jedná o zaměstnávání u tuzemského nebo zahraničního zaměstnavatele. Do vyřízení povolení nesmí zaměstnavatel cizince zaměstnat (ani na dohodu). Další podmínkou pro výkon zaměstnání na území ČR je pro cizince také udělení povolení k pobytu, jež vydává cizinecká policie. Povolení k pobytu lze získat tím, že cizinec po obdržení povolení k zaměstnání požádá o udělení víza za účelem zaměstnání, žádost se podává na zastupitelském úřadu ČR v zahraničí, pokud pobytový zákon nestanoví jinak. Prvotní povolení, které musí být cizinci uděleno, je tedy povolení k zaměstnání, a teprve na jeho základě lze žádat o povolení k pobytu.

---

<sup>25</sup> JUDr. Ladislava Steinichová, Průvodce zaměstnáváním cizinců v České republice. BMSS-Start spol. s r. o., Praha 2004, str. 15, též § 86 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

<sup>26</sup> Vyplývá to z § 96 písm. b zákona o zaměstnanosti

O vydání povolení k zaměstnání žádá cizinec písemně úřad práce sám nebo nyní i prostřednictvím tuzemského zaměstnavatele, u kterého má být zaměstnán nebo ke kterému bude vyslán svým zahraničním zaměstnavatelem k výkonu práce, a to zpravidla před svým příchodem na území ČR (§ 90 ZoZ). Situace se pro cizince zlepšila tím, že nyní může podat žádost prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého by měl pracovat. Vede to k větší zainteresovanosti zaměstnavatele na osvědčení skutečností rozhodných pro udělení povolení k zaměstnání. Často se také stává, že cizinec nemusí být obeznámen se systémem povolování při prvním zaměstnání v ČR, takže je vhodnější, aby mu pomohl někdo, kdo bude zároveň mít skutečně zájem na nástupu cizince do zaměstnání. Na řízení o žádosti o povolení k zaměstnání se vztahují obecné předpisy o správním řízení. Proti rozhodnutí úřadu práce má osoba, která žádost podala, tedy cizinec nebo zaměstnavatel, jako účastník řízení právo se odvolat.

Žádost o vydání povolení k zaměstnání obsahuje:<sup>27</sup>

- a) identifikační údaje cizince,
- b) adresu v zemi trvalého pobytu a adresu pro doručování zásilek,
- c) číslo cestovního dokladu a název orgánu, který jej vydal,
- d) identifikační údaje budoucího zaměstnavatele,
- e) druh práce, místo výkonu práce a dobu, po kterou by mělo být zaměstnání vykonáváno,
- f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.

K žádosti o vydání povolení je nutno přiložit:<sup>28</sup>

- a) vyjádření zaměstnavatele, že cizince zaměstná,
- b) doklady osvědčující odbornou způsobilost pro výkon požadovaného zaměstnání,
- c) lékařské potvrzení o zdravotním stavu cizince, které nesmí být starší jednoho měsíce,
- d) další doklady, jestliže to vyplývá z charakteru zaměstnání nebo jestliže to stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká

---

<sup>27</sup> § 91 odst. 1 zákona o zaměstnanosti

<sup>28</sup> § 91 odst. 2 zákona o zaměstnanosti

republika vázána.

Doklady přiložené k žádosti o vydání povolení uvedené v § 91 odstavci 2 se předkládají v originálním znění a v úředně ověřeném překladu do českého jazyka. Lékařské potvrzení vydává zpravidla ošetřující lékař cizince, to znamená v zemi, kde se cizinec v době podání žádosti zdržuje. Potvrzení slouží k osvědčení schopnosti cizince k výkonu práce, která má být vykonávána. V případě potřeby provede před nástupem do zaměstnání další prohlídku lékař závodní preventivní péče.

Úřad práce může, ale také nemusí vydat cizinci povolení k zaměstnání podle situace na místním trhu práce a za předpokladu, že se jedná o volné pracovní místo, které s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo dočasný nedostatek pracovních volných sil nelze jinak obsadit. Pokud daná volná pracovní místa ÚP obsadí, vydává záporné rozhodnutí.

Úřad práce sleduje, zda místo, na něž cizinec má být přijat je skutečně tím místem, které zaměstnavatel nahlásil jako místo volné, a zda a jakým způsobem zaměstnavatel jednal s doporučenými uchazeči o zaměstnání. V povolení k zaměstnání musí být uvedeno:

- a) identifikační údaje cizince,
- b) místo výkonu práce,
- c) druh práce,
- d) identifikační údaje zaměstnavatele, u něhož bude cizinec vykonávat zaměstnání,
- e) dobu, na kterou se vydává,
- f) další údaje nezbytné pro výkon zaměstnání.

Povolení k zaměstnání je platné pouze pro zaměstnávání u toho zaměstnavatele, který je uveden v povolení k zaměstnání, jakož i na druh zaměstnávání a místo jeho

výkonu.<sup>29</sup> Má-li dojít z jakéhokoliv důvodu ke změně některé z podmínek uvedených v povolení k zaměstnávání, je třeba příslušný úřad práce včas požádat o nové povolení k zaměstnání nebo o jeho změnu.

### 3.2.3. Prodloužení povolení k zaměstnání

Povolení k zaměstnání se vydává nejdéle na dobu jednoho roku, ale je možno jej na žádost cizince prodloužit, a to i opakovaně, vždy však nejdéle na dobu jednoho roku.<sup>30</sup> Na rozdíl od prvotní žádosti o povolení k zaměstnání žádá v tomto případě cizinec sám příslušný úřad práce. Žádost o prodloužení povolení k zaměstnávání je možno podat příslušnému úřadu práce nejdříve 3 měsíce a nejpozději 30 dnů před uplynutím doby platnosti vydaného povolení k zaměstnání. V této lhůtě musí úřad práce vyřídit žádost v souladu se správním řádem (do 30 dnů), aby cizinec nezůstal zbytečně v nejistotě související s jeho dalším zaměstnáváním. Podá-li cizinec žádost ve lhůtě kratší než 30 kalendářních dnů, nemůže ji úřad práce odmítnout, ale záleží pouze na možnostech ÚP posoudit situaci trhu práce a rozhodnout v časovém limitu, tj. dříve než uplyne doba vymezená v prvotním povolení k zaměstnávání. Není-li dán dostatečný časový prostor pro rozhodnutí, cizinec se pozdním podáním vystavuje nebezpečí, že ÚP bude jeho žádost posuzovat jako novou žádost o povolení k zaměstnání, tj. ovšem i s nutností předchozího povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí zaměstnavateli.<sup>31</sup> Podmínkou prodloužení povolení k zaměstnávání je, aby zaměstnanec vykonával i nadále zaměstnání u téhož zaměstnavatele. K žádosti se přikládá pouze vyjádření zaměstnavatele, že cizince i nadále zaměstná. Úřad práce ve

---

<sup>29</sup> I když to není výslovně uvedeno v zákoně o zaměstnanosti, dle judikatury je povolení k zaměstnání platné pouze pro zaměstnávání u toho zaměstnavatele, který je uveden v povolení k zaměstnání, jakož i na druh zaměstnávání a místo jeho výkonu. Viz. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze 402/1999

<sup>30</sup> § 94 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Žádost o prodloužení povolení k zaměstnání obsahuje stejné náležitosti jako žádost o povolení k zaměstnání.

<sup>31</sup> JUDr. Ladislava Steinichová, Průvodce zaměstnáváním cizinců v České republice. BMSS-Start spol. s r. o., Praha 2004, str. 19



správním řízení znovu přihlédne k situaci na trhu práce. Vychází z toho, zda v daném okamžiku eviduje uchazeče o zaměstnání, pro kterého by konkrétní pracovní místo dosud obsazeném cizincem bylo vhodným zaměstnáváním.

Oproti předchozí právní úpravě se proces povolování zaměstnání cizinci zjednodušuje i zkracuje. Cizinec má právo pokračovat v dosavadním zaměstnání a zaměstnavatel již nemusí požadovat předchozí povolení k získávání zaměstnance ze zahraničí, zaměstná-li i nadále stejného cizince na dosavadním pracovním místě. Zákon nestanoví žádná časová omezení, např. maximální možnou délku cizincova zaměstnávání na území ČR, ani počet na sebe navazujících prodloužení. Prodloužení povolení k zaměstnání zpravidla slouží jako podklad k prodloužení jeho pobytu za účelem zaměstnávání.

#### **3.2.4. Zánik platnosti povolení k zaměstnání**

Platnost povolení k zaměstnání zaniká z důvodů v zákoně uvedených, kterými jsou:

- uplynutí doby, na kterou bylo vydáno
- skončení zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno
- uplynutí doby, na kterou bylo cizinci vydáno povolení k pobytu, nebo
- zánik oprávnění k pobytu z jiného důvodu.

Je v kompetenci úřadu práce odejmout povolení k zaměstnání cizinci, který vykonává zaměstnání v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání, nebo jestli povolení bylo vydáno na základě nepravdivých údajů.<sup>32</sup>

Povolení k zaměstnání může zaniknout z důvodu souvisejících s povolením k pobytu. Jedná se o případy uplynutí doby povolení k pobytu, zrušení platnosti víza

---

<sup>32</sup> § 100 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti.

nebo na základě správního vyhoštění. Správním vyhoštěním se rozumí ukončení pobytu cizince na území ČR, se stanovením doby, do kdy musí cizinec vycestovat a doby, po kterou nebude cizinci vstup do ČR umožněn.

### **3.2.5. Pokuty za přestupky**

Pokud kontrolní orgán zjistí zaměstnání cizince bez povolení k zaměstnání a pobytu, vystavuje se zaměstnavatel možnému uložení pokuty až do výše 250 000 Kč a při opětovném porušení až 1 000 000 Kč. Cizinec se může dopustit přestupku podle zákona o zaměstnanosti především tím, že vykonává nelegální práci. Za tento přestupek lze cizinci udělit pokutu až do výše 10 tisíc Kč, a to na základě rozhodnutí úřadu práce.

### **3.2.6. Plnění běžných úkolů**

Za zaměstnání se pro účely povinnosti mít platné povolení k zaměstnání považuje i plnění běžných úkolů zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu nebo jiného orgánu obchodní společnosti pro obchodní společnost či členem družstva nebo členem statutárního nebo jiného orgánu družstva pro družstvo.

Společnost nebo družstvo musí nejdříve nahlásit volné pracovní místo. Pokud ho nebude možné obsadit jinak, vydá úřad práce na žádost cizince povolení k zaměstnání. Žádost o povolení k zaměstnání předkládá společník nebo člen družstva na zvláštním tiskopise. Obchodní společnost nebo družstvo současně nahlásí úřadu práce charakteristiku běžných úkolů, které bude společník nebo člen družstva zajišťovat. Povolení k zaměstnání bude vydáváno na plnění běžných úkolů, nikoliv na výkon činností spojených s vedením společnosti nebo družstva.

Běžnými úkoly vyplývajícími z předmětu činnosti právnické nebo fyzické osoby se rozumí úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a

obdobnou činností, které právnická nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tuto činnost nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost.

Toto ustanovení má zamezit nežádoucím jevům na trhu práce, kdy ze zkušeností úřadu práce, správ sociálního zabezpečení, živnostenských úřadů a cizinecké policie vyplynulo, že se v praxi vyskytuje problém s účelovým zakládáním obchodních společností o velkém počtu společníků – cizinců, kteří se tímto postupem vyhýbají povinnosti získat pro zaměstnání na území ČR povolení a tak obcházejí zákon o zaměstnanosti. Z těchto důvodů se povinnost získat povolení k zaměstnání vztahuje i na cizince, kteří jsou společníky obchodní společnosti, statutárními orgány nebo členy statutárních orgánů obchodní společnosti nebo členy družstva nebo členy statutárního nebo jiného orgánu družstva a vedle toho, co vyplývá z jejich postavení např. statutárního orgánu nebo člena družstva apod., zároveň zajišťují pro obchodní společnost nebo družstvo i plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu činnosti obchodní společnosti nebo družstva.<sup>33</sup>

### **3.2.7. Povolení k zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce**

Zákon o zaměstnanosti sleduje ochranu trhu práce, avšak obsahuje také ustanovení zjednodušující vstup na trh práce těm skupinám cizinců, které jej nemohou ohrozit, a u nichž by bylo i neefektivní vyžadovat některé formality. Jedná se o cizince, kteří mohou být zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce, nebo o cizince, kteří ke svému zaměstnání nepotřebují povolení úřadu práce.

Zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce znamená, že se nevyžaduje splnění zákonných podmínek § 92 odst. 1 ZoZ, kdy povolení k zaměstnání může vydat

---

<sup>33</sup> JUDr. Ladislava Steinichová, Průvodce zaměstnáváním cizinců v České republice. BMSS-Start spol. s r. o., Praha 2004, str. 14

úřad práce pouze za podmínky, že se jedná o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak a kdy při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce.

Povolení k zaměstnání bez ohledu na situaci na trhu práce (zaměstnavatel nemusí mít povolení k získávání zaměstnance ze zahraničí) se vydává cizinci:<sup>34</sup>

- vykonávajícímu v České republice soustavnou vzdělávací nebo vědeckou činnost jako pedagogický pracovník nebo akademický pracovník vysoké školy či vědecký výzkumný nebo vývojový pracovník ve výzkumných institucích;
- který bude zaměstnán na časově vymezené období za účelem zvyšování svých dovedností a kvalifikace ve zvoleném zaměstnání (stáž), avšak na dobu nejdéle jednoho roku. Toto období může být prodlouženo, nejdéle však na dobu potřebnou pro získání odborné kvalifikace podle předpisů platných v České republice;
- do 26 let věku zaměstnaného příležitostnými a časově omezenými pracemi v rámci výměny mezi školami nebo v rámci programů pro mládež, jichž se Česká republika účastní;
- který je duchovním církve registrované v České republice nebo náboženské společnosti registrované v ČR;
- o němž to stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána;
- kterému bylo uděleno vízum za účelem strpění pobytu podle pobytového zákona nebo mu za stejným účelem bylo vydáno povolení k dlouhodobému pobytu, nebo který je žadatelem o udělení azylu podle zákona o azylu, nejdříve však po uplynutí 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení azylu;

---

<sup>34</sup> § 97 ZoZ

- který bude vykonávat práci na území ČR na základě svého zvolení nebo jmenování do funkce; v tomto případě zaměstnavatel písemně doloží, že se jedná o pracovní místo obsazované volbou nebo jmenováním.

Tito cizinci sice potřebují po dobu výkonu práce v ČR povolení k zaměstnání i povolení k pobytu, jejich zaměstnavatelé ale nepotřebují předchozí povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí.

### **3.2.8. Cizinci bez povolení k zaměstnání**

Cizinci bez povolení k zaměstnání (§ 98 ZoZ) jsou další skupinou cizinců, kteří mají zjednodušený přístup na trh práce. Toto je dáno jednak určitou výlučností postavení některých cizinců, jednak specifickostí vykonávaných činností.

Povolení k zaměstnání se nevyžaduje u cizince:

- a) s povoleným trvalým pobytem;
- b) který je rodinným příslušníkem člena diplomatické mise, konzulárního úřadu nebo rodinným příslušníkem zaměstnance mezinárodní vládní organizace se sídlem na území České republiky, pokud je vyhlášenou mezinárodní smlouvou, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána, zaručena vzájemnost;
- c) kterému byl udělen azyl;
- d) jehož výkon práce na území České republiky nepřesáhne 7 po sobě jdoucích kalendářních dnů nebo celkem 30 dnů v kalendářním roce a jde-li zároveň o výkonného umělce, pedagogického pracovníka, akademického pracovníka vysoké školy, vědeckého, výzkumného nebo vývojového pracovníka, který je účastníkem vědeckého setkání, žáka nebo studenta do 26 let věku, sportovce a osobu, která v České republice zajišťuje dodávky zboží nebo služeb nebo toto zboží dodává nebo provádí montáž na základě obchodní smlouvy, případně provádí záruční a opravářské práce;
- e) o němž to stanoví vyhlášená mezinárodní smlouva, k jejíž ratifikaci dal Parlament souhlas a již je Česká republika vázána;

- f) který je členem záchranné jednotky a poskytuje pomoc na základě mezistátní dohody o vzájemné pomoci při odstraňování následků havárií a živelních pohrom, a v případech humanitární pomoci;
- g) zaměstnaného v mezinárodní hromadné dopravě, pokud je k výkonu práce na území České republiky vyslán svým zahraničním zaměstnavatelem;
- h) akreditovaného v oblasti sdělovacích prostředků;
- i) který je vojenským nebo civilním personálem ozbrojených sil vysílajícího státu podle zvláštního zákona;
- j) který vykonává práci v rámci přípravy na budoucí povolání ve školách a školských zařízeních zařazených do sítě škol, předškolních a školských zařízení;
- k) který byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie;
- l) který na území České republiky pobývá na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jde-li o společné soužití rodiny s cizincem podle písmene a) nebo c).

V případě zaměstnání cizince podle bodu a) až e) a bodu j) a k) je však zaměstnavatel nebo právnická nebo fyzická osoba, ke které byl cizinec svým zaměstnavatelem vyslán na základě smlouvy k výkonu práce, povinen písemně informovat o této skutečnosti příslušný úřad práce nejpozději v den nástupu tohoto cizince k výkonu práce.

### **3.2.9. Kdo nepatří pod režim zákona o zaměstnanosti**

Pod režim zákona o zaměstnanosti nepatří cizinec, který:

- provozuje pracovní činnost na základě živnostenského oprávnění;
- vykonává na území ČR činnost v rámci výměnných stáží studentů a mladých absolventů vysokých škol, pokud tato činnost probíhá za následujících podmínek:
  - účelem výměnné stáže je vzdělávání, včetně tzv. celoživotního;

- případný výkon pracovní činnosti je součástí tohoto vzdělávání;
- příjem cizince na území ČR není odvozen od jeho pracovního výkonu a podmínky poskytování tohoto příjmu jsou založeny smlouvou se zahraniční vysílající organizací (zpravidla formou stipendia nebo příspěvku nadace), nikoliv pracovní smlouvou nebo jinou individuálně sjednanou pracovněprávní dohodou s právnickou nebo fyzickou osobou se sídlem v ČR.

Uvedené podmínky lze prokázat smlouvou (zpravidla o mezinárodní studijní spolupráci), na základě které byl cizinec na území ČR vyslán.

### **3.2.10. Kdy nelze vydat povolení k zaměstnání**

Povolení k zaměstnání nelze vydat cizinci, který

- v České republice požádal o udělení azylu, a to po dobu 12 měsíců ode dne podání žádosti o udělení azylu, nebo
- nesplňuje některou z podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti pro vydání povolení k zaměstnání.

### **3.3. Zaměstnávání cizinců vysílaných do ČR na základě smluvních vztahů**

Zákon o zaměstnanosti pamatuje na případy, kdy je cizinec vyslán na základě smlouvy s českou právnickou nebo fyzickou osobou k výkonu práce na území České republiky zaměstnavatelem, kterým je zahraniční subjekt.<sup>35</sup> I v takovém případě musí cizinec požádat o povolení k zaměstnání. Cizinec zaměstnaný zahraničním zaměstnavatelem a vyslaný k výkonu práce do ČR je odměňován v souladu s pracovní smlouvou, kterou má uzavřenou se svým zaměstnavatelem. Uzavřená pracovní smlouva, jakož i zdravotní a sociální zabezpečení se řídí zpravidla předpisy platnými v zemi zaměstnavatele. Zahraniční zaměstnavatel v těchto případech nepotřebuje

---

<sup>35</sup> § 95 zákona o zaměstnanosti

povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí. Před uzavřením smlouvy, na jejímž základě dojde k vyslání cizinců k výkonu práce na území České republiky, je tuzemská právnická nebo fyzická osoba povinna projednat s příslušným úřadem práce zejména počty a profese vysílaných zaměstnanců a dobu jejich vyslání. Pro úřad práce jsou důležité informace jednak o cizincích, kteří by měli vyskytovat v jeho územním obvodu, tak i o době, po kterou zde budou vykonávat práci. Úřad práce zajímá i důvod příchodu cizinců, v praxi jej zajímá charakter a přibližný obsah smlouvy, kterou hodlají mezi sebou zaměstnavatelé uzavřít. Předchozí projednání s úřadem práce umožní oběma stranám lépe reagovat na aktuální situaci na trhu práce. Neprojednání zaměstnavatel s úřadem práce před uzavřením smlouvy, neznamená to neplatnost smlouvy, avšak zaměstnavatel porušuje předpisy o zaměstnanosti.

Žádost o vydání povolení k zaměstnání pro vysílané cizince podává právnická nebo fyzická osoba, k níž bude cizinec vyslán k výkonu práce na území České republiky. Tato osoba je také odpovědná za to, že cizinci mají platná povolení k zaměstnání a povolení k pobytu po celou dobu jejich vyslání zahraničním zaměstnavatelem. Tím, že český subjekt podá žádost o povolení k zaměstnání, urychlí a zrychlí situaci, cizinec nebo zahraniční zaměstnavatel totiž mnohdy nemusí ani znát české pracovní předpisy.

Doklady, které právnická nebo fyzická osoba překládá úřadu práce, jsou:

- doklad zahraničního zaměstnavatele o právu podnikat v mateřské zemi,
- doklad tuzemské právnické nebo fyzické osoby o právu podnikat v ČR a
- úředně ověřena kopie smlouvy uzavřené mezi zahraniční právnickou nebo fyzickou osobou a tuzemskou právnickou nebo fyzickou osobou.

Je-li obsahem smlouvy pronájem pracovní síly, může úřad práce vydat cizinci povolení k zaměstnání, pokud bylo jeho zahraničnímu zaměstnavateli vydáno povolení ke zprostředkování zaměstnání cizinců na území ČR a jedná-li se o ohlášené volné pracovní místo, které nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek



volných pracovních sil obsadit jinak, a že při vydávání povolení k zaměstnání úřad práce přihlíží k situaci na trhu práce.

Postup při rozhodování o žádosti cizince ve věci povolení k zaměstnání je obdobný jako u cizince, který bude zaměstnáván v pracovněprávním vztahu k tuzemské právnické nebo fyzické osobě.

### **3.4. Informační a evidenční povinnosti zaměstnavatele**

Tuto povinnosti zaměstnavatele upravuje zákon o zaměstnanosti v § 87 – 88 a dále v § 102. Zaměstnavatel je povinen vést evidenci všech cizinců, které zaměstnává nebo kteří jsou k němu vysláni k výkonu práce zahraničním zaměstnavatelem. Dále musí plnit informační povinnost vůči úřadu práce v případě nástupu cizince do zaměstnání a ukončení zaměstnání a v případě, že cizinec, kterému bylo vydáno povolení k zaměstnání do tohoto zaměstnání nenastoupí nebo je předčasně ukončí. Tyto údaje slouží k tomu, aby úřad práce měl o cizincích přehled, a to i o těch cizincích, kteří nepotřebují povolení k zaměstnání. Údaje související s ukončením či předčasně ukončeným zaměstnáním souvisí s eventuálními dalšími nároky cizinců. Údaje související s nenastoupením do zaměstnání nebo předčasným ukončením zaměstnání je pak úřad práce povinen předat cizinecké policii. Písemná informace určená úřadu práce má obsahovat stejné údaje, jaké je zaměstnavatel povinen vést v evidenci občanů Evropské unie i ostatních cizinců, které zaměstnává nebo kteří jsou k němu vysláni za účelem výkonu práce zahraničním zaměstnavatelem.

Evidence zaměstnavatelů, a tedy i písemná informace adresovaná příslušnému úřadu práce, musí obsahovat následující údaje o občanech Evropské unie (a cizincích):

- identifikační údaje o jejich osobě;
- adresu v zemi trvalého pobytu a adresu pro doručování zásilek;
- číslo cestovního dokladu a název orgánu, který jej vydal;

- druh práce, místo výkonu práce a dobu, po kterou by mělo být zaměstnání vykonáváno;
- pohlaví dané osoby;
- zařazení podle odvětvové (oborové) klasifikace ekonomických činností;
- nejvyšší dosažené vzdělání;
- vzdělání požadované pro výkon povolání;
- dobu, na kterou jim bylo vydáno povolení k zaměstnání (z logiky věci plyne, že tato informace se eviduje pouze u cizinců) a na kterou jim byl povolen pobyt;
- den nástupu do zaměstnání;
- den skončení zaměstnání nebo vyslání k výkonu práce zahraničním zaměstnavatelem.

#### 4. Povolování pobytu cizinců

K tomu, aby cizinec mohl na území ČR pracovat, musí kromě povolení k zaměstnání získat také povolení k pobytu.<sup>36</sup> Podmínky vydávání povolení k pobytu upravuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen pobytový zákon). Policie vydává ke krátkodobému zaměstnání vízum do 90 dnů, v případě delšímu zaměstnání vízum nad 90 dnů.

##### 4.1. Vízum k pobytu do 90 dnů

Žádost o udělení víza se podává na zastupitelském úřadu mimo území ČR a cizinec je povinen jej podat osobně. Zastupitelský úřad nebo policie může

---

<sup>36</sup> To neplatí pro občany EU. Ti jsou oprávněni pobývat na území ČR bez víza po neomezenou dobu a není povinen žádat o pobytové povolení. V případě, že občan EU hodlá na území pobývat déle než 3 měsíce, je oprávněn požádat o povolení k přechodnému pobytu, nemá však takovou povinnost. Účely, pro které lze o toto povolení žádat, nejsou omezeny, podmínkou je jen, že pobyt bude delší než 3 měsíce.

v odůvodněných případech od této povinnosti upustit. K žádosti o udělení víza k pobytu do 90 dnů za účelem zaměstnání je cizinec povinen předložit:<sup>37</sup>

- cestovní doklad;
- fotografie;
- povolení k zaměstnání vydané ÚP v ČR opravňující k výkonu zaměstnání do 90 dnů;
- doklad o zajištění ubytování po dobu pobytu na území;
- peněžitou částku jako jistota za případné vyhoštění cizince z území ČR do státu, jehož cestovní doklad cizinec vlastní.

Zastupitelský úřad rozhodne o žádosti ve lhůtě do 30 dnů ode dne podání žádosti. Na udělení víza však není právní nárok, zákon stanovuje výčet důvodů pro neudělení víza.<sup>38</sup> U víza k pobytu do 90 dnů nelze prodloužit dobu platnosti, ale lze prodloužit dobu pobytu na toto vízum, pokud byla stanovena na kratší dobu než 3 měsíce.

#### **4.2. Vízum k pobytu nad 90 dnů**

Za účelem zaměstnání je nejčastěji využíváno vízum k pobytu nad 90 dnů. Vízum k pobytu nad 90 dnů se uděluje obvykle s dobou platnosti na 1 rok, avšak v případě, že toto vízum bylo uděleno za účelem zaměstnání, stanoví se doba platnosti na dobu výkonu zaměstnání uvedenou v povolení k zaměstnání. Doba výkonu zaměstnání uvedená v povolení k zaměstnání, které je předloženo k žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů, musí být delší než 90 dnů.<sup>39</sup> Žádost o udělení víza se podává na zastupitelském úřadu mimo území ČR. K řízení o udělení víza k pobytu je příslušné

---

<sup>37</sup> § 27 pobytového zákona

<sup>38</sup> Jelikož se žadatel nesděljuje konkrétní důvod neudělení víza, nepřispívá to k právní jistotě cizinců. Výčet důvodů pro neudělení víza upravuje § 56 pobytového zákona.

<sup>39</sup> § 30 odst. 2 pobytového zákona

oddělení cizinecké policie podle předpokládaného místa, kde bude cizinec pracovat. K žádosti o udělení víza k pobytu nad 90 dnů za účelem zaměstnání je cizinec povinen předložit cestovní doklad, 2 fotografie, povolení k zaměstnání, doklad o zajištění ubytování a doklady umožňující posouzení trestní záchovalosti. Policie vyřídí žádost o udělení víza k pobytu nad 90 dnů ve lhůtě do 120 dnů.<sup>40</sup> Cizinci, kterému bude při pobytu na území vydáno povolení k zaměstnání opakovaně, prodlouží policie dobu platnosti víza k pobytu nad 90 dnů na dobu výkonu opakovaně povoleného zaměstnání.<sup>41</sup> Po jednom roku, kdy pobývá cizinec na vízum k pobytu nad 90 dnů, nežádá jako v minulosti o prodloužení platnosti tohoto víza, ale žádá o udělení povolení k dlouhodobému pobytu. Podmínkou pro udělení k dlouhodobému pobytu je trvání stejného účelu pobytu, pro který bylo cizinci uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů, v tomto případě tedy trvání zaměstnání.

#### 4.3. Trvalý pobyt na území

Pobyťový zákon používá obecný pojem „povolení k pobytu“ pro konkrétní institut, kterým je povolení k trvalému pobytu udělované cizincům ze třetích zemí. Podmínky k udělení povolení k pobytu upravuje pobyťový zákon v § 65 a následující. Z hlediska cizinců zaměstnaných v ČR je důležitý § 67 citovaného zákona, který stanoví, že každý cizinec je oprávněn požádat o povolení k pobytu po 10 letech nepřetržitého pobytu na území ČR. Do této doby se započítá doba pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů a na povolení k dlouhodobému pobytu. Náležitosti k žádosti o povolení k pobytu jsou obdobné jako u žádosti o vízum nad 90 dnů. Povolení k pobytu se vydává formou správního rozhodnutí. Po nabytí právní moci rozhodnutí se cizinci staršímu 15 let vydává průkaz o povolení k pobytu. Takový

---

<sup>40</sup> Někteří cizinci se oprávněně stěžují na to, že celý povolovací proces a vyřízení žádosti trvá příliš dlouho, viz. v další části práce - příběh Yany Leontiyeva z Kijeva na Ukrajině

<sup>41</sup> § 33 odst. 2 pobyťového zákona

průkaz se vydává s dobou platnosti na 10 let, dobu platnosti lze opakovaně prodloužit vždy o 10 let.

## 5. Volba právního řádu

### 5.1. Určování právní úpravy, kterou se řídí pracovněprávní vztahy s cizím prvkem

Ve vztacích s cizím prvkem je důležité odpovědět na otázku, které právo je třeba použít pro daný právní vztah, zda právo domácí nebo některý právní řád cizí, a v případě že je třeba použít právní řád cizí, tak který.

Hned zpočátku je nutno říct, že u občanů Evropské unie nepřipadá v úvahu volba práva, jelikož tito občané podléhají v souladu s nařízením Rady EHS č. 1408/71 a č. 574/72 a zákonu o zaměstnanosti při zaměstnávání na území ČR režimu našeho práva, což odpovídá zásadě "uplatnění právního řádu jednoho členského státu", státu kde je práce vykonávána.

Při určování právní úpravy, kterou se řídí pracovněprávní vztahy s cizím prvkem, platí obecná zásada uvedená v ustanovení § 6 odst. 1 zákoníku práce:

*"Pracovněprávní vztahy mezi zaměstnanci a cizozemskými zaměstnavateli na území České republiky, jakož i mezi cizinci pracujícími na území České republiky a tuzemskými zaměstnavateli se řídí zákoníkem práce, pokud právní předpisy o mezinárodním právu soukromém nestanoví jinak".* (Dále toto ustanovení stanoví pravidla pro určení právní úpravy, kterou se budou řídit pracovní vztahy zaměstnanců vyslaných zaměstnavatelem k výkonu práce na území jiného členského státu EU nebo je-li zaměstnanec zaměstnavatele z jiného členského státu EU vyslán k výkonu práce na území České republiky, toto ustanovení vstoupila v účinnost v roce 2004.)

Zákoník práce zde odkazuje na zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, v platném znění (dále též "MPSaP"), která obsahuje kolizní normu v § 16 stanovující, že pokud účastníci pracovní smlouvy neučiní volbu práva a pokud MPSaP nestanoví výslovně jinak, řídí se pracovní poměr právem místa, kde pracovník vykonává práci (lex loci laboris). Tímto místem se rozumí místo výkonu práce, která je jednou z podstatných náležitostí pracovní smlouvy. Z tohoto pohledu je vidět, že ustanovení zákoníku práce a zásada stanovená v kolizních normách mezinárodního práva soukromého "lex loci laboris" jsou ve svém důsledku podobné a zákoník práce pouze parafrázuje kolizní normu a odkazuje na MPSaP. Pracovní poměr se tedy řídí v první řadě právem, které si účastníci pracovní smlouvy zvolili. A v případě, že k volbě práva nedošlo, právem místa, kde pracovník vykonává práci. Výjimku z tohoto pravidla stanoví druhá věta § 16 odst. 1, která zní:

*"Koná-li však pracovník práci v jednom státě na základě pracovního poměru s organizací, která má sídlo v jiném státě, je rozhodné právo sídla organizace, leč by šlo o osobu, která má bydliště ve státě, kde se práce vykonávala".*

Tato výjimka ve prospěch sídla zaměstnavatele znamená, že v případech, kdy práce je prováděna jinde než ve státě sídla organizace nebo jinde než má pracovník bydliště, pak platí právní řád sídla zaměstnavatele. V případě místních pracovníků, tj. pracovníků, kteří mají bydliště ve státě, kde se práce vykonává, se použije, nedošlo-li k volbě práva, vždy práva místa výkonu práce bez ohledu na sídlo organizace v jiném státě. Zde je nutno připomenout, že i v případě, kdy je práce vykonávána v jiném státě, než má zaměstnavatel sídlo, mohou účastníci zvolit úplně jiný právní řád.

## **5.2. První interpretační problém**

V praxi dochází k určitým interpretačním problémům, co se týče výše uvedených pravidel.

Předně použitá dikce v MPSaP – pokud se účastníci nedohodnou na něčem jiném - vzbuzuje určité interpretační problémy v případě, že účastníci zvolí pracovní

právo jiného státu. Existují v praxi dva názory na věc. Dle prvního většinového názoru je třeba zvolit právo jen určitého právního řádu jako celek. Není tedy například možné, aby se v pracovním poměru s cizím prvkem použilo pracovní právo platné v České republice, ale otázka odměňování bylo prováděno v měně jiného státu, než v tuzemské měně.<sup>42</sup> JUDr. Josef Hochman na podporu svého názoru v komentáři argumentuje tím, že kdyby byla dána možnost široce chápaného pojetí volby práva, účastníci pracovního poměru by mohli sjednat takové odchylky, které by se řídily pravidly, která by mohla být v rozporu se zákonem, popř. by se neřídily žádnými pravidly a tím by byl anulován kogentní charakter právních norem obsažených v zákoníku práce. Přikláním se ale k menšinovému názoru, a to z důvodů, které jsou dále uvedeny.

V praxi setkáváme s druhým názorem, že volba práva v tomto případě znamená nejen volba určitého právního řádu (tak je tomu v případě § 9 a 10 MPSaP, které upravují volbu práva v případě smluvních vztahů občanskoprávních a obchodněprávních), ale lze se dohodnout na určitých odchylkách od práva místa výkonu práce i od práva sídla zaměstnavatele, tedy jako partikulární volbu práva pro některé instituty.<sup>43</sup> Toto pojetí připouští, aby se pracovní poměr řídil několika právními režimy, to znamená že různé instituty pracovního poměru by se mohly řídit právními úpravami jiného státu. V praxi to bude vypadat spíše tak, že účastníci pracovního poměru se dohodnou na právu jednoho státu, avšak některé dílčí instituty týkající se např. mzdy, svátků nebo dovolenou by se mohly řídit právem jiného státu, nejčastěji právem zaměstnavatele. Ostatně, dílčí volba práva je v mezinárodním právu soukromém v zásadě přípustná a není důvod ji odmítat ani v oblasti pracovního práva.

Jelikož na tuto problematiku neexistuje jednotný názor, doporučuje se, aby se účastníci pracovního vztahu dohodli na právu jakéhokoliv státu, avšak brát toto právo

---

<sup>42</sup> JUDr. Josef Hochman, *Zákoník práce, komentář a předpisy související*, Linde Praha a.s., 2004, str. 41

<sup>43</sup> Viz. Miroslav Bělina a kolektiv, *Pracovní právo*. Praha, C. H. Beck, 1. vydání, 2001, str. 86 nebo M. Součková a kolektiv, *Zákoník práce s komentářem*. Praha, C. H. Beck, 3. vydání, 2001, str. 14

jako celek. To znamená, že účastníci vztahu musí dodržovat nejen ustanovení pracovněprávní, ale i další předpisy týkající se např. daní, pojistného, důchodového apod. A také pořídit doklad o tom, že došlo k volbě práva a jakého práva. Z hlediska práva se doporučuje zvážit všechna pro a proti, které volba práva s sebou přinese a připravit se na možná úskalí, která zaměstnavatele mohou očekávat při nedostatečné znalosti cizincem zvoleného práva.<sup>44</sup>

V této souvislosti je třeba ještě připomenout, že bez ohledu na zvolené právo musí být vždy aplikovány i tzv. nutně použitelné předpisy práva státu, v němž se práce vykonává. V případě výkonu práce na území ČR budou nutně použitelnými předpisy při zaměstnávání cizinců výše uvedená ustanovení zákona o zaměstnanosti týkající se udělení povolení k zaměstnání a povolení k pobytu a dále např. předpisy upravující bezpečnost a ochranu zdraví při práci.<sup>45</sup>

I v případě smluvní volby práva existují určité meze, které nelze překročit. Účastníci nejsou ve volbě práva omezeni na právní řád zaměstnavatele, zaměstnance či místa výkonu práce, ale mohou si zvolit právní řád úplně jiného státu. Meze volby práva jsou stanoveny v § 36 MPSaP o veřejném pořádku. Podle tohoto ustanovení nelze právní předpis cizího státu použít, pokud by se účinky tohoto použití přičily takovým zásadám společenského a státního zřízení České republiky a jejího právního řádu, na nichž je nutno bez výhrady trvat. Výkladem dospějeme k tomu, že jde především o základní sociální práva zakotvená v pracovněprávních předpisech a vycházející z mezinárodních dokumentů, jimiž je naše republika vázána (např. Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech). V případě, že by účastníci zvolili právní řád, který by byl se shora uvedenými zásadami a standarty v rozporu, pak by byla neplatná celá volba práva,

---

<sup>44</sup> Ladislava Steinichová, *Zaměstnávání cizinců v roce 2000*. Praha, PRAGOEDUCA, 2000

<sup>45</sup> M. Vysokajová, *Rozdílný výklad některých ustanovení zákoníku práce a souvisejících předpisů*. MaPP., 2003



nikoli pouze jednotlivé dílčí rozporné ustanovení a instituty zvoleného právního řádu. Při neplatnosti volby práva by se pracovní poměr řídil českým právem.<sup>46</sup>

### 5.3. Druhý interpretační problém

Kolizní ustanovení § 16 ZMPS výslovně upravuje jen pracovní poměry založené pracovní smlouvou, vznikají v praxi další interpretační problémy. První se týká pracovních poměrů založených volbou nebo jmenováním. Jelikož mezinárodní právo soukromé tuto otázku neřeší, dospějeme k závěru, že v takovém případě je třeba se vždy řídit zákoníkem práce, a to pomocí interpretace § 6 odst. 1 ZP, kde se píše: "*...se řídí zákoníkem práce, pokud právní předpisy o mezinárodním právu soukromém nestanoví jinak*". Nutno však podotknout, že i v těchto případech se mohou účastníci pracovního poměru s cizím prvkem zvolit cizí právo, v takovém případě by nebyli vázáni zákoníkem práce a mohli by založit pracovní poměr pracovní smlouvou i v takovém případě, kdy to zákoník práce nepřipouští nebo kdy se podle českého pracovního práva pracovní poměr zakládá jmenováním nebo volbou. V těchto případech by se pracovní poměr řídil právním režimem, který si účastníci v souladu s § 16 MPSaP zvolili.

Dle mého názoru větší aplikační problémy vyvolává otázka možnosti či nemožnosti volby práva v případě jiného pracovněprávního vztahu, než je pracovní poměr. Mám zde na mysli především pracovněprávní vztahy jako jsou dohody o provedení práce a dohody o pracovní činnosti. Podle převládajících názorů, s ohledem na to, že kolizní ustanovení zákona o mezinárodním právu soukromém řeší volbu práva pouze u pracovního poměru, a vzhledem k ustanovení § 6 zákoníku práce, podle něhož se pracovněprávní vztahy s cizím prvkem řídí zákoníkem práce, pokud právní předpisy o mezinárodním právu soukromém nestanoví jinak, volba práva není v těchto případech možná. Vztahy založené dohodou o provedení práce a dohodou o pracovní činnosti by

---

<sup>46</sup> M. Součková a kolektiv, Komentář zákoníku práce. Praha, C. H. Beck, 3. vydání, 2001, str. 14

se tedy řídily výhradně českým právem. Ke stejnému závěru se přiklání i M. Součková a kolektiv, kteří ve svém komentáři na podporu svých názorů uvádí skutečnost, že dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr jsou do značné míry specifickým institutem českého pracovního práva a lze si jen stěží představit, jak by se takový vztah mohl řídit právem státu, který tento institut nezná.<sup>47</sup> Ve většině států je institut českého práva dohody o provedení práce řešen pomocí smlouvy o dílo ve sféře občanského práva. Nic tedy nebrání tomu, aby účastníci se dohodli na uzavření smlouvy o dílo podle občanského zákoníku, který možnost volby bez dalšího umožňuje. V případě dohody o pracovní činnosti by účastníci mohli normálně uzavřít pracovní smlouvy podle cizího práva, pokud chtějí zvolit jiné právo než právo české.

Autoři právnické učebnice však zastávají názor odlišný, podle nich by se na tyto vztahy nepochybně mohlo použít analogii legis a řešit určení použitelného práva podobně jako u pracovního poměru založeného pracovní smlouvou.<sup>48</sup>

#### **5.4. Právní úprava pro pracovní poměry v dopravě**

Zvláštní právní úprava platí podle § 16 odst. 2 MPSsP pro pracovní poměry v dopravě. Pracovní poměry u pracovníků dopravních podniků se v případě železniční a silniční dopravy řídí právem sídla podniku, u dopravy říční a letecké právem místa registrace a u dopravy námořní právem státu, pod jehož vlajkou se doprava provozuje. Jedná se o členy posádek dopravních podniků, kteří pro zvláštní povahu své práce ji vykonávají na území několika států.

## **6. Zaměstnávání cizinců v praxi**

---

<sup>47</sup> M. Součková a kolektiv, Komentář zákoníku práce. Praha, C. H. Beck, 3. vydání, 2001, str. 13

<sup>48</sup> Miroslav Bělina a kolektiv, Pracovní právo. Praha, C. H. Beck, 1. vydání, 2001, str. 86

## 6.1. Povolovací proces

Připomeňme si, jak lze získat zaměstnance ze zahraničí dnes. Nejdříve se musí požádat o povolení k získávání zaměstnance ze zahraničí zaměstnavatel. Musí přitom prokázat spoustu věcí včetně toho, že na takové místo nelze získat českého zaměstnance. Když ho po nejméně měsíčním správním řízení dostane, může o toto místo žádat na stejném úřadě zaměstnanec. Na vyřízení pracovního víza má potom český zastupitelský úřad v zahraničí (jemuž cizinec doloží, že podal žádost na pracovní úřad v Česku) ze zákona 180 dní. Novela pobytového zákona na tom nic nemění. Za těchto okolností proto zaměstnávají cizince většinou jenom ty firmy, které už jinou možnost nemají. Textilky, stavební a zemědělské firmy, pro něž je sehnat lidi téměř nemožné. Právě v takových oborech pracuje načerno také nejvíc cizinci. „*Cizinci pracují nelegálně nejvíc ve stavebnictví, pak zemědělství a při úklidových pracích,*“ vypočítává Adéla Pospíchalová z nevládní společnosti Člověk v tísni, která nedávno pořádala o cizincích konferenci v Senátu. Podle Milana Daniela, vedoucího Poradny pro cizince v Pardubicích, by se domácí pracovní trh měl otevřít alespoň pro ty cizince, kteří mají vážný zájem o integraci do české společnosti. A pomoci jim se získáním práce a bydlení. Pokud se imigrační program v tomto smyslu nezmění, bude téměř k ničemu. Dnes práci a bydlení shánějí zprostředkovatelské firmy, jejichž motivace je jiná: vydělat co nejvíce na chudácích, kteří z nouze přistoupí na vše. A česká byrokracie jim vhání „ovečky do ohrady“.<sup>49</sup>

O tom, že celý proces povolování je příliš složitý a trvá neúměrně dlouho, by mohla vyprávět Yana Leontiyeva z Kijeva na Ukrajině. Yana zde vystudovala a nyní pracuje v sociologickém ústavu Akademie věd. Díky studiu měla již částečně připravenou půdu k asimilaci s českým prostředím, přesto ani její cesta k zaměstnání nebyla snadná:

---

<sup>49</sup> Blíže viz. článek Milana Daniela. Do Česka přes klotové dráty. Hospodářské noviny, 13. 2. 2006

*"Když jsem našla práci, musela jsem se zaměstnavatelem vyplnit smlouvu a vyplnit všechny formality, zaměstnavatel se pak obrátil na úřad práce, kde požádal o povolení k zaměstnávání cizinců, to nějakou dobu trvalo, potom jsem s tím povolením šla na úřad práce já, požádala jsem o povolení k zaměstnání u příslušného zaměstnavatele, pak jsem si pořídila výpis z rejstříku trestů České republiky, potvrzení o ubytování... S pracovní smlouvou a pracovním povolením jsem jela na zastupitelský úřad do Polska, protože se o to musí žádat mimo území České republiky, takže jsem jela do Katowic, požádala jsem tam o vízum... celá procedura trvala zhruba 6 měsíců. Ten proces vůbec nebyl snadný a podle mě je trochu zbytečný samotný fakt, že přestože mám povolení k pobytu a musím ještě žádat o jiné vízum, že nestačí jenom povolení k zaměstnání, že pro účely studia musím mít zvláštní studentské vízum a pro účely práce zvlášť pracovní vízum."<sup>50</sup>*

Dá se říct, že Yana byla na tom mnohem lépe než mnozí jiní cizinci. Měla vzdělání, ovládala jazyk a navíc si tu zaměstnání našla sama. I tak trvalo 6 měsíců, než mohla začít pracovat. To jednak odrazuje samotné zaměstnavatele, aby cizince zaměstnávali, jednak také cizince, kteří by tu chtěli pracovat, přitom v některých oborech cizinci zalepují na pracovním trhu trvale zející díry. Příkladem mohou být zdravotnická zařízení a zařízeních sociální péče, kde dochází poměrně často k tomu, že jsou na fyzicky náročná pracovní místa (pečovatelé, sanitáři) zaměstnávání cizí státní příslušníci, zejména státní příslušníci Slovenska a Ukrajiny. Často vykonávají, především ženy, práci sester, ošetrovatelek, ale i uklízeček, pomocného personálu apod. Jedná se o nedostatečně ohodnocená pracovní místa, na která se jen velmi těžko hledají pracovní síly z České republiky.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Blíže viz. článek Viléma Faltýnka: Komplikuje stát zaměstnávání cizinců?

<sup>51</sup> Blíže viz. článek JUDr. Kristiny Koldinské, Ph.D.: Zaměstnávání cizinců podle nového zákona o zaměstnanosti. V tomto článku se autorka zaměřila na otázku zaměstnávání cizinců ve zdravotnictví.

V našem státě tak postupně dochází k situaci, která panuje již v mnoha dalších státech Evropské unie, kdy se jen velmi těžko obsazují určitá pracovní místa vlastními občany a etablojí se tak oblasti ekonomiky a společenského života, které se bez cizinců již nemohou obejít. Vystává zde tedy logická otázka, jestli bychom neměli těmto potřebným cizincům ulehčit vstup na český pracovní trh. Nový zákon o zaměstnanosti v tomto směru žádné zásadní změny nepřinesl.

## 6.2. Nelegální práce cizinců

Palčivým problémem mnoho ekonomik je problematika nelegální práce, a to nejen cizinců, ale i vlastních občanů. Zákon o zaměstnanosti, na rozdíl od předchozí právní úpravy, definuje v § 5 písm. e) pojem nelegální práce cizinců. O nelegální práci se jedná, pokud cizinec nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno. Výjimka existuje v případě, kdy jde o plnění běžných úkolů a toto plnění zajišťuje fyzická osoba sama nebo s pomocí svého manžela nebo dětí, nebo právnická osoba prostřednictvím svých společníků nebo členů.<sup>52</sup>

Nejrůznější formy nelegální práce ohrožují ekonomiku ČR, oslabují trh práce a snižují počet pracovních míst pro občany, kteří se o ni ucházejí na úřadech práce. Tento jev je třeba omezit pomocí právních i jiných prostředků. Takové jsou časté názory mnohých expertů, přitom ukazují na časté příklady nelegální práce, které se vyskytují v praxi:

- na stavbě pracovali zahraniční zaměstnanci, kteří k tomu neměli povolení úřadu práce;

---

<sup>52</sup> O nelegální práci jde také v případě, pokud fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy. To znamená, že i občan ČR nebo EU může pracovat nelegálně.

- běžné úkoly vyplývající z předmětu činnosti firmy vykonávali zaměstnanci bez pracovního poměru;
- zaměstnání zprostředkovávala firma, která k tomu neměla povolení.

Podle určitých odhadů pracuje nelegálně v ČR desítky tisíc cizinců, některé odhady hovoří o stu až dvě stě tisíc cizinců, další hledají díry v imigračních zákonech, aby je obešli. Nutno ovšem dodat, že legálně pracujících cizinců rok od roku přibývá. Jen od loňského března přibylo 30 tisíc legálních zahraničních zaměstnanců. Dohromady jich je tu přes 150 tisíc. Z oněch 150 tisíc legálně pracujících je nejvíce Slováků a Ukrajinců. Cizinců v Česku pracuje ještě více: dalších bezmála 70 tisíc má živnostenský list. Přesnější počty však žádný úřad nesleduje.

Dle studie Ivan Gabal Analysis & Consulting,<sup>53</sup> hlavními příčiny přechodu cizinců z pracovního režimu do živnostenského případně nelegální pozice jsou:

- Přístup k živnostenským oprávněním – a dlouhodobým pobytům na jejich základě – je relativně jednoduchý. Při splnění daných formálních podmínek má cizinec nárok na vydání živnostenského oprávnění. Živnostenský úřad nemá právo přezkoumat skutečný přínos živnosti, kvalifikaci nebo schopnost cizince komunikovat česky, což by bylo legitimním požadavkem vůči člověku, který chce v ČR samostatně podnikat.
- Naopak přístup k pracovnímu povolení je kritizován cizinci i některými pracovníky úřadů práce jako příliš administrativně náročný. Za samoučelnou administrativní překážku (v novém zákonu o zaměstnanosti) je považována i povinnost předkládat osvědčení o zdravotním stavu.
- Od participace na legálním pracovním trhu odrazuje cizince i povinnost platit vysoké sociální pojištění, aniž by jej mohli po dobu mnoho let v praxi využít. Za

<sup>53</sup> Pracovní studie z roku 2004: Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků

spravedlivý je přitom možné považovat model častý v zahraničí, kdy po určité době přispívání do systému mohou cizinci buď dostat svůj příspěvek zpět, nebo v rozumné míře využívat dávek.

V otázce nelegální zaměstnávání cizinců došli autoři studia ke konkrétním doporučením, kterým směrem by legislativní praxe i správní praxe měly směřovat.

Doporučuje se:

- Nastavit přístup k zaměstnání a k podnikání tak, aby živnostenské oprávnění nesloužilo jako nástroj obcházení normálního pracovního povolení a jednoduchá cesta k dlouhodobým vizům.
- Podmínit získání živnostenského oprávnění pro cizince jazykovou zkouškou, případně posudkem obecního úřadu o místní potřebnosti na základě podnikatelského plánu.
- Usnadnit přístup na legální pracovní trh odbouráním zbytečných administrativních překážek, jako je povinnost zaměstnavatelů žádat o povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí a povinnost cizinců předkládat osvědčení o zdravotním stavu.
- Zatraktivnit dlouhodobou participaci na legálním pracovním trhu zavedením „pracovního povolení druhé (třetí) generace“, které by po prvním roce (a/nebo dalších letech) přiznávalo legálně pracujícímu cizinci širší práva:
- Umožnit cizinci pracovat u jednoho zaměstnavatele na různých pozicích.
- Umožnit při nezaviněné ztrátě zaměstnání najít si nového zaměstnavatele, aniž by to znamenalo okamžitou ztrátu povolení k pobytu.
- Umožnit těm cizincům, kteří řádně platili své příspěvky do sociálního systému, při ztrátě zaměstnání krátkodobě čerpat sociální podporu v nezaměstnanosti.
- Postihovat důsledněji nelegální zaměstnávání cizinců. Sankce je třeba zpřísnit především na straně zaměstnavatelů a zprostředkovatelů. Následovat příklad těch evropských zemí, kde je nelegální zaměstnávání postihováno jako trestný čin. Naopak řadové pracovníky zbytečně nekriminalizovat.

### 6.3. Soudní spory týkající se nelegálního zaměstnávání cizinců

Zjistí-li kontrolní orgán úřadu práce porušení zákona o zaměstnanosti, např. tím, že zaměstnavatel zaměstnává cizince bez povolení k zaměstnání a pobytu, vystavuje se zaměstnavatel možnému uložení pokuty až do výše 250 000 Kč a při opětovném porušení až 1 000 000 Kč. V praxi dochází k mnoha sporům v oblasti zaměstnávání cizinců, podíváme se nyní na některé spory, které se dostaly až k Nejvyššímu správnímu soudu nebo k Vrchnímu soudu a které jsou dle mého názoru příkladné a v praxi se často objevující. V nejednom případě má úřad práce problém s dokazováním, pokud jde o nelegální zaměstnávání cizinců, a to i v případě, že takoví zaměstnanci byli přistiženi při kontrole, že pracují bez pracovního povolení. Zaměstnavatelé někdy tvrdí, že o pracovněprávní vztah vůbec nejde, v jiných případech často poukazují na to, že tito zaměstnanci ani nejsou jeho zaměstnanci, on má jen smlouvu o dílu s jiným podnikatelem. Následují spory tuto skutečnost potvrzující.

Povinnost prokázat, že jde o zastřený pracovněprávní vztah, leží na správním orgánu, jelikož jeho úlohou je vyvrátit tvrzení účastníka řízení o tom, že se o takový zastřený pracovněprávní vztah nejedná.<sup>54</sup> V uvedeném případě úřad práce ve Svitavách dne 20.11.2000 uložil žalobci pokutu ve výši 80 000 Kč za porušení povinností vyplývajících z § 19 odst. 3 zákona o zaměstnanosti,<sup>55</sup> jehož se měl žalobce dopustit tím, že zaměstnával bez povolení čtyři zahraniční zaměstnance. Tito cizinci pracovali na stavbě vily Ing. M. v L., při níž bylo zjištěno, že zde pracují "pro firmu K. z L. čtyři Ukrajinci - v době kontroly se na stavbě nacházeli Viktor Č. a Jurij P., další dva - Oleksandr O. a Zoltan D. - byli v uvedenou dobu na firmě K. v L.". Žalobce v průběhu správního řízení poukazoval na to, že cizince nezaměstnával, tvrdil, že jim poskytl předem dohodnuté a plánované zaškolení pro práci s materiálem zahraniční značky, završené zkouškami, přičemž nabídl k důkazu fotodokumentaci i další písemné

<sup>54</sup> Takto argumentoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí 157/2004

<sup>55</sup> Dnes již neplatný zákon č. 1/1991 Sb. o zaměstnanosti



podklady. Toto tvrzení mohlo být účelové, bylo však na správních orgánech, aby cestou dokazování a hodnocení důkazů takové žalobcovy námitky vyvrátily. Rozhodující přitom byly skutečnosti podporující nebo vyvracející to, zda mezi žalobcem a cizinci existoval faktický nebo právní vztah, který by bylo možno označit jako zaměstnávání. Úřad práce v tomto případě nedokázal, popř. v určitých bodech ani nesnažil vyvrátit důkazy a tvrzení žalobce a vystačil se svými argumenty. V tom spatřoval Nejvyšší správní soud stěžejní vadu řízení spočívající v nepřesně a neúplně zjištěném skutkovém stavu věci a dále zpochybnění tvrzení, že osoby, které obchodní společnost teoreticky či prakticky školí, musí být zaměstnány v pracovním poměru, zrušil tedy rozhodnutí správního úřadu a věc vrátil k dalšímu řízení.

Ani v dalším sporu neunesl úřad práce důkazní břemeno, pokuta uložená zaměstnavateli za zaměstnávání cizinců byla Vrchním soudem v Praze zrušena.<sup>56</sup> V tomto, dá se říct klasickém případě, poukazoval žalobce již v průběhu řízení na to, že to nebyl on, kdo cizince "zaměstnával"; tvrdil, že uzavřel smlouvu o dílo s Olegem B., podnikatelem z Prahy. Soud v tomto případě konstatoval, že taková námitka jistě může být jen účelová; její vyvrácení se děje cestou dokazování a hodnocení důkazů. Přitom je třeba se zaměřit na okolnosti, podporující nebo vyvracející to, zda mezi žalobcem a zahraničními pracovníky existoval faktický a (nebo) právní vztah, který by bylo možno označit jako "zaměstnávání". Hrají tu především roli otázky organizace a řízení práce, odpovědnosti za množství a kvalitu sjednané práce, okolnosti odměňování práce atp. Úřadu práce se nepodařilo zkontaktovat zhotovitele (zmíněného Olega B.), stejně tak ani to, že nešlo cizince v důsledku jejich vyhoštění znovu vyslechnout. Důkazy předkládané úřadem práce nebyly dostatečné, nehledě na to, že v uvedeném případě správní orgán navíc chybně interpretoval ustanovení zákona o zaměstnanosti a pokutoval zaměstnavatele dle ustanovení, kde subjektem povinností mohl být jen cizinec, nikoliv zaměstnavatel.

---

<sup>56</sup> Rozhodnutí Vrchního soudu 1044/2002

V jiném sporu byl správní orgán už úspěšnější.<sup>57</sup> Při kontrole zjistil úřad práce, že zaměstnavatel zaměstnává cizí státní příslušnice. Všem cizinkám bylo rozhodnutím téhož úřadu vydáno povolení k zaměstnání, avšak pro akciovou společnost H. Z toho úřad práce dovodil porušení § 2 odst. 2 a § 19 odst. 4 zákona č. 1/1991 Sb a udělil zaměstnavateli pokutu ve výši 50 000 Kč za zaměstnávání cizinců bez povolení k zaměstnání a za získávání zahraničních zaměstnanců na volná pracovní místa bez povolení příslušného územního orgánu práce.<sup>58</sup> Zaměstnavatel jako žalobce před soudem argumentoval hlavně tím, že ustanovení § 2 odst. 2 zákona o zaměstnanosti na něho nedopadá, neboť mezi žalobcem a cizími státními příslušnicemi zaměstnanecký poměr nevznikl, uvedené pracovnice pracovaly na základě dohod o dočasném přidělení zaměstnance. Dále namítl, že povolení k zaměstnání vydané cizinci platí bez jakéhokoliv omezení, tj. bez určení druhu práce, místa výkonu práce a zaměstnavatele. Žalovaný však trval na svém stanovisku, že povolení k zaměstnání je nepřenosné a vztahuje se pouze na druh práce, místo výkonu práce a zaměstnavatele, v tomto povolení uvedené. Pokud žalobce neměl potřebu všech zaměstnanců na volná pracovní místa pokrytou, mohl požádat úřad práce o povolení získat na tato volná pracovní místa zaměstnance ze zahraničí. Dále uvedl, že rovněž zaměstnavatel a.s. H. zaměstnával cizinky v rozporu s platným povolením k zaměstnání, když s nimi uzavřel dohodu o dočasném přidělení k výkonu práce u žalobce, neboť jim bylo uděleno pracovní povolení pouze k zaměstnavateli a.s. H., s místem výkonu práce v B. Soud v tomto případě dal za pravdu žalovanému a žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ze zákona o zaměstnanosti vyplývá,<sup>59</sup> že zaměstnavatel může konkrétní, jím specifikované volné pracovní místo obsadit zaměstnancem ze zahraničí jen za splnění těchto předpokladů: a) volné pracovní místo oznámil ve stanovené lhůtě příslušnému územnímu orgánu práce, b) bylo mu vydáno povolení k obsazení tohoto místa cizincem nebo osobou bez státní příslušnosti, c) cizinci nebo osobě bez státní příslušnosti vydal úřad práce

---

<sup>57</sup> Jde o rozhodnutí Vrchního soudu v Praze 402/1999

<sup>58</sup> Rozhodnutí dle tehdy platného zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti

<sup>59</sup> Ustanovení § 19 tehdy platného zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti

povolení k zaměstnání na tomto konkrétním, zaměstnavatelem specifikovaném místě.

#### 6.4. Legalizace nelegálních pracovníků?

Legalizaci požadují nevládní společnosti a organizace zdejších cizinců. *"Česká ministerstva se termínu legalizace bojí. Současný cizinecký zákon se postupně novelizuje, situaci ale neřeší,"* říká mluvčí Fóra Ukrajinců Alla Balkovská. Ukrajinci tvoří podle statistiky Ministerstva vnitra třetinu cizinců s povoleným pobytem, mezi nelegálními pracovníky však převažují. *"Víc než polovina ekonomicky aktivních cizinců jsou občané Ukrajiny. Neznalost zákonů, jazyka a nedostatek informací vedou k tomu, že nejsou zaměstnáváni podle vzdělání ani kvalifikace,"* říká Balkovská. Škodí to podle ní i Čechům, kteří přicházejí o peníze na daních i na sociálním pojištění. Šéfredaktor ukrajinského časopisu Porohy Oleksa Livinsky tvrdí, že jeho rodáci by dali přednost legální práci, k překračování zákona je ale nutí diskriminační paragrafy cizineckého zákona. Hlavní problém nastane, když přijdou o práci - pak se musí vrátit domů a absolvovat celou cestu žádostí o víza, policejních registrací a zdravotních prohlídek. Pak se vyplatí přijmout černou práci.

Začátkem ledna 2006 těmto nelegálním pracovníkům vyhasly naděje spočívající v tom, že by jejich pobyt mohl být legalizován. Nakonec o tom ale ministři odmítli uvažovat, přestože tímto způsobem získávají kontrolu nad nezákonnou migrací jiné evropské země. *"Je možné, že časem dojdeme k podobnému závěru jako Španěle, kteří legalizovali práci 700 tisíc cizinců. Zatím to ale nemáme zapotřebí,"* uvedl ministr vnitra František Bublan. Vláda se spíše drží politiky razií a represe.<sup>60</sup> Policie má nyní možnost bez ohlášení pořádat razie v podnicích a při druhém porušení zákona cizince eskortovat a zakázat mu vstup do země.

---

<sup>60</sup> Blíže viz. článek Petra Holuba. Cizinci a práce: Vláda se drží politiky razií, Hospodářské noviny, 5. 1. 2006

Nemyslím si, že ČR vstoupila do fáze, kdy by bylo zapotřebí legalizovat všechny nelegální zaměstnance ze zahraničí. Nicméně politika razíí a represe také není řešením. Zahraničním zaměstnancům je třeba pomáhat a vytvářet podmínky pro jejich jednodušší vstup na trh práce, aby jich co nejméně muselo hledat díry v pracovněprávních zákonech nebo vykonávat nelegálně práce.

## 6.5. Důsledky právní úpravy

JUDr. Kristina Koldinská se ve svém článku<sup>61</sup> oprávněně ptá, zda jsou důsledky právní úpravy zaměstnávání cizinců žádoucí? Dle jejího názoru je potřeba se zamyslet nad možností dalšího trvání podobné právní úpravy v celé Evropské unii. Toto společenství stále zpřísňuje svou politiku vůči občanům třetích států, kteří se snaží do země EU a celého Schengenského prostoru dočasně přistěhovat, aby zde mohli pracovat a zachránit tak velmi často celé rodiny před ekonomickou a sociální katastrofou. V okamžiku, kdy většina členských států EU provádí politiku, která je vůči cizincům nepříznivá a velmi jim ztěžuje legalizaci jejich pobytu na území konkrétního státu, zakládají si tyto státy svou vlastní legislativou podhoubí pro organizovaný zločin a zneužívání osob, které se dnes i na našem území nacházejí nelegálně. Tito lidé jsou v důsledku příliš přísné legislativy potom vystaveni porušení i svých základních lidských práv, která jsou již garantována každému člověku, bez ohledu na jeho národnost či občanství. Podmínky, za jakých pracují tisíce cizinců na našem území, jsou toho důkazem.

Na závěr dodává, že český zákonodárce by se možná měl zamyslet nad striktností své úpravy zaměstnanosti i z toho důvodu, že v České republice byla zrušena povinná vojenská služba a především nemocnice se budou potýkat s akutním nedostatkem pomocného personálu a sanitářů. Tuto práci by přitom rádi vykonávali

---

<sup>61</sup> Blíže viz. článek JUDr. Kristiny Koldinské, Ph.D.. Zaměstnávání cizinců podle nového zákona o zaměstnanosti

občané třetích států i za (legálních) podmínek, za kterých by bylo jen obtížně možné zaměstnat občana České Republiky.

Česká republika stejně jako EU potřebuje zahraniční zaměstnance. Za dvacet pět let bude v Evropské unii schopno pracovat o 20 miliónů lidí méně než dnes. V důsledku toho výrazně poklesne výkonnost evropského hospodářství a unie tak nesplní cíl, který si předsevzala: stát se nejsilnější ekonomikou světa. Minimálně jeden způsob, jak negativním demografickým, a tím i ekonomickým změnám předejít, ale podle Evropské komise existuje. Je jím otevření pracovního trhu přistěhovalcům ze zemí mimo EU. Tedy podobná cesta, jakou se vydal největší konkurent Evropy - Spojené státy americké.<sup>62</sup> Podle prvních náčrtů by EU mohla rozdávat vybraným přistěhovalcům po vzoru Ameriky tzv. „zelené karty“. I když se diskuse o zaměstnávání cizinců může táhnout ještě několik let, eurokomisař Frank Frantini tvrdí, že první překážku už pětadvacítka překonala. Její obyvatelé si podle něj uvědomili, že je přistěhovalci o jejich práci neokradou. „Většina lidí už ví, že imigranti berou horší práci,“ vysvětlil italský komisař. „Jde ale o to, aby přišli i ti, kteří budou v unii podnikat a uplatní se v oborech, které kladou vysoké nároky na vzdělání,“ dodal. „Právě takové lidi potřebujeme. Budeme o ně však muset soupeřit s dalšími oblastmi světa.“ „Za úvahu ten návrh určitě stojí,“ tvrdí i vedoucí české mise Mezinárodní organizace pro migraci Lucie Sládková. „Vadí mi, že se z Evropy stává pevnost. Všichni přitom víme, že volná pracovní místa tady jsou a cizinci je mohou bez problémů obsadit.“

#### 6.6. Postoj české veřejnosti k zaměstnávání cizinců

Jaký je postoj české veřejnosti k zaměstnávání cizinců? V poslední době se v médiích můžeme stále častěji dočíst o problematice cizinců, o jejich zaměstnávání a pobývání na území České republiky. Někdy jsou názory pozitivní - cizince

---

<sup>62</sup> Blíže viz. článek Zuzany Kleknerové. Ekonomiku EU mají spasit imigranti, Hospodářské noviny, 19. 1. 2005

potřebujeme, pracují tu, odvádějí daně, nezabírají nám místa, ale pracují na místech, kde Češi nechtějí pracovat, máme z nich prospěch. Někdy jsou stanoviska naprosto opačná - cizinci zvyšují kriminalitu, podvádějí, nechtějí se integrovat, nechceme je tu. Závěr o tom, že postoj české veřejnosti k zaměstnání cizinců u nás je nejednoznačný, svědčí i výzkum, který v roce 2003 provedl RNDr. Milan Jeřábek, PhD. z Centra pro výzkum veřejného mínění, Sociologický ústav AV ČR.<sup>63</sup>

Výzkum ukázal, že postoj české veřejnosti k zaměstnávání cizinců u nás je nejednoznačný: 45 % respondentů soudí, že je to správné, podobná část - 44 % - je opačného mínění, viz. tabulka 1.

Tabulka 1: Domníváte se, že je správné zaměstnávat cizince v ČR? (v %)

Rozhodně ano	5
Spíše ano	40
Spíše ne	35
Rozhodně ne	9
Neví	11

Z předložených tezí týkajících se problematiky zaměstnávání cizinců vysoká většina dotázaných souhlasila s tím, že levná zahraniční pracovní síla představuje hrozbu pro zaměstnávání českých občanů (82 %) - viz tabulka 2.3. Současně také podpořili názor, že zaměstnávání cizinců by se mělo omezit v oblastech s vysokou nezaměstnaností (81 %). Téměř dvě třetiny mají dále zato, že cizinci by se měli zaměstnávat jen v profesích, o něž občané ČR nemají zájem (63 %). Dotázaní si přitom většinou nemyslí, že při přijímání do práce je správné upřednostňovat cizince ze zemí

<sup>63</sup> RNDr. Milan Jeřábek, PhD.: Postoj české veřejnosti k zaměstnávání cizinců. Výzkum byl proveden v roce 2003, výzkumu se zúčastnilo 1048 občanů ČR ve věku od 15 let.

EU oproti jiným cizincům (55 %). Příliv cizího kapitálu pak zpravidla považují za možnost zlepšení situace na našem trhu práce (58 %), viz. tabulka 2.

Tabulka 2: Postoje k zaměstnávání cizinců v ČR (v %)

	SOUHLAS	NESOUHLAS	NEVÍ
Při přijímání do práce je správné upřednostňovat cizince ze zemí EU oproti jiným cizincům	29	55	16
Levná cizí pracovní síla ohrožuje současné zaměstnávání českých občanů.	82	12	6
Příliv cizího kapitálu zlepšuje situaci na našem trhu práce.	58	26	16
Cizinci by se měli zaměstnávat jen v profesích, o něž občané ČR nemají zájem.	63	28	9
Zaměstnávání cizinců by se mělo omezit v oblastech s vysokou nezaměstnaností.	81	12	7

Výsledky dalšího dotazu ukázaly, že osobní znalost cizinců dlouhodobě pobývajících v ČR není mezi naší veřejností příliš vysoká. Takovou zkušeností disponuje 28 % respondentů.

Bohužel podobné výzkumy se neprovádějí každý rok a postoj české veřejnosti se za poslední 3 roky mohl výrazně změnit, nicméně je stále vidět určitá skepse k otázce zaměstnávání cizinců v ČR. Je to dáno jednak strachem z toho, že cizinci ohrožují současné zaměstnávání českých občanů, tak možná také malou osobní znalostí cizinců pobývajících v ČR. Celá polovina obyvatel České republiky nechápe potřebu pracovní síly ze zahraničí. Díky lepší ekonomické situaci, informovanosti, sdělovacích prostředků se však zdá, že se tato situace pomalu zlepšuje.

## Závěr

Z hlediska zaměstnávání cizinců je nejdůležitější zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, který podrobně upravuje podmínky zaměstnávání cizinců, a to jak podmínky tak i náležitosti pro vydání povolení k zaměstnání. Cizinci mohou být zaměstnání na území ČR za předpokladu, že budoucí zaměstnavatel obdržel povolení získávat zaměstnance ze zahraničí a cizincům bylo navíc uděleno individuální povolení k zaměstnání a povolení k pobytu. Tento poměrně nový zákon nabyt účinnosti v roce 2004, z pohledu cizince však nepřinesl žádné radikální změny. Český pracovní trh zůstává nadále těžce dostupný pro mnohé cizince, i když není pochyb o tom, že v určitých oblastech je zahraniční pracovní síla více než potřebná. Celý povolovací proces, jehož cílem je získání povolení k zaměstnání, zůstává nadále složitý a neúměrně dlouhý. Určité zlepšení však nový zákon o zaměstnanosti přinesl. Jednak vzhledem ke komplexnější úpravě je nová právní úprava přehlednější a tím také přispívá k lepší právní jistotě cizince. Ke zlepšení došlo při podávání žádosti o povolení k zaměstnání, je tu nově upravena možnost, aby cizinec mohl podat žádost prostřednictvím zaměstnavatele, u kterého by měl pracovat. Nově je také upravována možnost, aby cizinec pokračoval v zaměstnání u dosavadního zaměstnavatele na základě prodloužení platného povolení k zaměstnání a nemusel žádat o vydání nového povolení. Tyto změny jsou však spíše menšího charakteru a český trh práce tímto není nijak dotčen. Naopak díky novým opatřením, např. povinnost mít povolení k zaměstnání i pro případy plnění běžných úkolů zajišťovaných společníkem, statutárním orgánem a pro další osoby, je obtížnější pracovní právní předpisy obcházet.

Pracovní právní vztahy mezi cizincem a zaměstnavatelem se řídí zákoníkem práce a předpisy souvisejícími. Zákoník práce však v těchto případech umožňuje pracovní právní vztahy mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem upravit odchylně podle právních předpisů o mezinárodním právu soukromém. Podle těchto předpisů mohou účastníci pracovního vztahu zvolit jakýkoliv právní řád a v případě, že to tak neučiní, bude se pracovní právní vztah řídit právem místa, kde pracovník vykonává práci.



Doporučuje se však, aby se účastníci pracovního vztahu dohodli na právo jakéhokoliv státu, avšak brát toto právo jako celek.

Jelikož Česká republika zahraniční pracovníky potřebuje, bylo by vhodné přemýšlet o legislativních změnách v otázce zaměstnání cizinců. Odbouráním zbytečných administrativních překážek, jako je povinnost zaměstnavatelů žádat o povolení k získávání zaměstnanců ze zahraničí a povinnost cizinců předkládat osvědčení o zdravotním stavu, by pomohlo usnadnit zahraničním pracovníkům na pracovní trh a také zkrátit povolovací proces. Pomohlo by i možnost, kdyby cizinci mohli pracovat u jednoho zaměstnavatele na různých pozicích, nebo v případě nezáviněné ztrátě zaměstnání najít si nového zaměstnavatele, aniž by to znamenalo okamžitou ztrátu povolení k pobytu. Nebylo by od věci, kdyby se český zákonodárce zamyslel nad striktností své úpravy zahraniční zaměstnanosti.

## Přehled použité literatury

### Publikace

1. Kolektiv autorů: Zaměstnávání cizinců a vysílání zaměstnanců a OSVČ do ciziny. ANAG, 2005
2. Ladislava Steinichová: Zaměstnávání cizinců v roce 2000. Praha, PRAGOEDUCA, 2000
3. JUDr. Ladislava Steinichová: Průvodce zaměstnáváním cizinců v České republice. BMSS-Start spol. s r. o., Praha 2004
4. M. Součková a kolektiv: Zákoník práce s komentářem. Praha, C. H. Beck, 3. vydání, 2001
5. JUDr. Josef Hochman: Zákoník práce, komentář a předpisy související, Linde Praha a.s., 2004
6. JUDr. Ladislav Jouza: Zákon o zaměstnanosti a předpisy související s komentářem, Bova Polygon, Praha 2004
7. Zdeňka Leiblová: Zákon o zaměstnanosti s komentářem včetně prováděcích předpisů k 15. 2. 2006, 3. aktualizované vydání Anag, 2006
8. Miroslav Bělina a kolektiv, Pracovní právo. Praha, C. H. Beck, 1. vydání, 2001
9. A. Kroupa, Nelegální zaměstnávání a podnikání cizinců na českém trhu práce, VÚPSV, 1997
10. Ministerstvo práce a sociálních věcí – Právní předpisy a mezivládní dohody upravující zaměstnávání cizinců na území České republiky, Praha 2000

### Přehled právních předpisů

1. Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce
2. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
3. Zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním

4. Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád
5. Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád)
6. Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších zákonů (pobyťový zákon)
7. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
8. Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
9. Nařízení Rady (EHS) 1612/68 ze dne 15. října 1968, o svobodě pohybu pracovníků Společenství
10. Směrnice ES č. 67/71/EC, o vysílání zaměstnanců v rámci poskytování služeb

### Články a výzkumné práce

1. Milan Daniel: Do Česka přes klotové dráty, Hospodářské noviny, 13. 2. 2006
2. M. Vysokajová, Rozdílný výklad některých ustanovení zákoníku práce a souvisejících předpisů. MaPP., 2003
3. Vilém Faltýnek: Komplikuje stát zaměstnávání cizinců?
4. JUDr. Kristiny Koldinské, Ph.D.: Zaměstnávání cizinců podle nového zákona o zaměstnanosti
5. Petr Holub: Cizinci a práce: Vláda se drží politiky razií, Hospodářské noviny, 5. 1. 2006
6. Zuzana Kleknerová: Ekonomiku EU mají spasit imigranti, Hospodářské noviny, 19. 1. 2005
7. Jan Sůra a zpravodajové: Česko by bez dělníků z ciziny stálo, MF Dnes 21. dubna 2006
8. Milada Horáková: Mezinárodní pracovní migrace v ČR
9. Ivan Gabal Analysis & Consulting: Analýza postavení cizinců dlouhodobě žijících v ČR a návrh optimalizačních kroků, Pracovní studie z roku 2004
10. RNDr. Milan Jeřábek, Ph.D.: Postoj české veřejnosti k zaměstnávání cizinců

### **Internetové stránky**

1. [www.mver.cz](http://www.mver.cz)
2. [www.mpsv.cz](http://www.mpsv.cz)
3. [www.cizinci.cz](http://www.cizinci.cz)
4. [www.sagit.cz](http://www.sagit.cz)
5. <http://domaver.cz/>
6. [http://portal.mpsv.cz/sz/zahr\\_zam/zz\\_zamest\\_cizincu](http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/zz_zamest_cizincu)

### **Judikatura**

1. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 157/2004
2. Rozhodnutí Vrchního soudu 1044/2002
3. Rozhodnutí Vrchního soudu 402/1999
4. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR 8/1993