

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

Přestupky a správní delikty v pracovním právu

**Administrative infractions and delicts in the field of labour
matters**

Rigorózní práce

Konzultant: doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D.

Zpracoval: Mgr. Petr Živnůstka

Datum vypracování: duben 2015

Prohlášení:

„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených, všechny využití prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Benešově dne 21.4.2015

Mgr. Petr Živnůstka

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat konzultantovi mé rigorózní práce, doc. JUDr. Martinu Štefkovi, Ph.D., za jeho odborné rady, konzultace a věcné připomínky při vypracování a úpravě práce.

Obsah

1	ÚVOD.....	1
2	PRACOVNÍ PRÁVO	3
2.1	Pojetí pracovního práva a jeho funkce	3
2.2	Individuální pracovní právo	6
2.3	Kolektivní pracovní právo.....	6
2.4	Právní úprava zaměstnanosti.....	8
2.5	Funkce pracovního práva	10
2.6	Postavení pracovního práva v systému práva	10
3	ZÁVISLÁ PRÁCE	14
3.1	Vymezení závislé práce.....	14
3.2	Hlavní definiční znaky závislé práce	19
3.2.1	Nadřízenost zaměstnavatele a podřízenost zaměstnance	19
3.2.2	Osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele.....	22
3.2.3	Výkon práce podle pokynů zaměstnavatele	23
3.2.4	Výkon práce jménem zaměstnavatele	24
3.2.5	Práce vykonávaná za mzdu, plat nebo odměnu za práci	25
3.2.6	Výkon práce na pracovišti zaměstnavatele.....	27
3.2.7	Výkon práce v pracovní době.....	29
3.2.8	Výkon práce na náklady zaměstnavatele.....	31
3.2.9	Práce vykonávaná na odpovědnost zaměstnavatele	32
4	VYBRANÉ PŘESTUPKY A SPRÁVNÍ DELIKTY V PRACOVNÍM PRÁVU ..	34
4.1	Zákon o zaměstnanosti.....	35
4.1.1	Zákaz diskriminace.....	37
4.1.2	Agenturní zaměstnávání	41
4.1.3	Další vybrané skutkové podstaty.....	43
4.2	Zákon o inspekci práce.....	45
4.2.1	Rovné zacházení	45
4.2.2	Povinnosti při vzniku, změnách a skončení pracovněprávního vztahu.....	48
4.2.3	Odměňování zaměstnanců.....	49
4.2.4	Pracovní doba	51
4.2.5	Bezpečnost práce	52

4.2.6	Další vybrané skutkové podstaty	54
4.3	Další předpisy.....	57
5	NELEGÁLNÍ PRÁCE.....	60
5.1	Testy existence závislé práce	61
5.2	Právní úprava nelegální práce	63
5.2.1	Legální definice	63
5.2.2	Právní úprava přestupků a správních deliktů.....	67
5.3	Výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah	74
5.3.1	Zastřetí výkonu závislé práce	74
5.3.2	Kontrola výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah	79
5.4	Výkon nelegální práce cizincem	96
5.4.1	Opatření proti nelegálnímu zaměstnávání cizinců	106
6	ZÁVĚR.....	108
7	SUMMARY	111
8	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	113
9	SEZNAM ZKRATEK	118
10	ABSTRAKT	119
11	ABSTRACT.....	120
12	PŘÍLOHY	122

1 ÚVOD

Tématem této rigorózní práce jsou „Přestupky a správní delikty v pracovním právu“. Pracovní právo jakožto právní odvětví je jedním ze základních právních oborů s ohledem na jeho ochrannou funkci, působící zejména ve prospěch zaměstnanců při výkonu závislé práce.

Prakticky každý se ve svém každodenním životě setkává s právní úpravou pracovního práva, zejména co se týká faktických projevů tohoto odvětví zasahujících do života běžného člověka, a to s ohledem na skutečnost, že většina lidí je zaměstnána, případně se zaměstnání snaží získat nebo z opačné strany zaměstnání nabízí.

Provázanost pracovního práva s běžným životem je tudíž neoddiskutovatelná. Z toho důvodu není překvapením, že zákonodárce reguluje oblast pracovního práva a upravuje taktéž právní normy pro případ porušení povinností stanovených pracovními předpisy a jiného zneužití pracovního práva, zejména v neprospěch zaměstnance.

V návaznosti na to lze v různých právních předpisech nalézt sankční normy upravující přestupky a správní delikty na úseku pracovního práva. Jak bude v práci dále rozebráno, často se v dikci pracovních předpisů jedná o závažná porušení povinností, kdy při naplnění skutkových podstat některých relevantních předpisů může být delikventovi uložena pokuta až do výše 10,000.000 Kč.

Na tom je patrná nejen ochranná funkce s ohledem na zájmy fyzických osob – zaměstnanců, ale také ochrana zájmů státu před různými formami obcházení zákona, například ve formě snahy o snižování daňové a poplatkové povinnosti a na ni navazující působení újmy finanční stabilitě státu.

Tato práce bude zaměřena zejména na jednu konkrétní skutkovou podstatu, resp. institut, kterým je nelegální práce. Důvodem pro volbu tohoto zaměření je moje osobní zkušenost s rozhodováním příslušných správních úřadů ve věci výkonu či lépe řečeno umožnění výkonu nelegální práce.

Při své praxi advokátního koncipienta jsem se opakovaně setkal s nejednotností rozhodování správních orgánů v dané věci, která zřejmě, dle mého názoru, v důsledku neodbornosti vyústila v nesprávné rozhodnutí ve věci a následně vedla ke vzniku značné újmy na straně delikventa.

Argumenty správních úřadů mě přesvědčily, že úřady nejsou v některých případech schopny řádně a v souladu se zákonem posoudit reálnou skutkovou situaci a podřadit ji pod relevantní skutkovou podstatu, kdy formalisticky konstatují spáchání deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce i tam, kde se ve skutečnosti jedná o jiný správní delikt.

Cílem práce je tedy analyzovat institut nelegální práce a její znaky, podrobně se věnovat situacím, při kterých subjekt vykonává nelegální práci a zmínit následky, které takové jednání může mít. Také se text bude zabývat rozhodováním příslušných správních orgánů v oblasti nelegální práce.

K naplnění cíle této práce je však v první řadě nutné stanovit základní rámec, ze kterého tento institut vychází, tj. určit, co je vlastně pracovní právo a závislá práce, čemuž budou věnovány kapitoly č. 2 a 3.

Dále budou ve 4. kapitole detailně analyzovány jednotlivé skutkové podstaty vybraných přestupků a správních deliktů na úseku pracovního práva. Vzhledem k zaměření této práce a rozsahu právní úpravy relevantní k danému tématu je prakticky nemožné obsáhnout všechny skutkové podstaty, proto pro naplnění účelu práce postačuje selektivní úprava dané kapitoly. Následně v 5. kapitole bude prostor věnován podrobnému rozboru samotných skutkových podstat souvisejících s nelegální prací.

Při analýze budou použity aktuální i starší právní předpisy, relevantní odborná literatura a v neposlední řadě také bohatá a nyní velmi aktuální judikatura. Dané téma je totiž v poslední době velmi diskutované s ohledem na časté změny právní úpravy a následné přezkoumání například Ústavním soudem ČR. I proto považuji toto téma za velmi zajímavé.

Práce vychází z právního stavu účinného ke dni 1. 1. 2015.

2 PRACOVNÍ PRÁVO

2.1 Pojetí pracovního práva a jeho funkce

Pracovní právo je právní odvětví, které již ve svém základu vytváří prostor pro množství různých názorů, rozborů a polemik, co se týká např. samotného zařazení pracovního práva do právního systému České republiky, funkci pracovního práva v tomto systému a vymezení pracovního práva.

Jedná se o odvětví práva, jehož prostřednictvím se do práce zapojuje největší část občanů České republiky. Prostřednictvím práce v pracovněprávních vztazích získávají prostředky k obživě a vytvářejí sociální status svůj i své rodiny. Z toho důvodu je pracovní právo významným právním odvětvím. Je upraveno řadou předpisů, z nichž nejdůležitější je zákoník práce.¹

V právní teorii lze nalézt mnoho různých názorů na to, zda pracovní právo spadá do systému veřejného či soukromého práva, nebo zda je kombinací obou těchto právních sfér. Také lze nalézt různé názory na to, které oblasti právních vztahů spadají pod úpravu pracovního práva.

Pokud nahlédneme do zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění (dále jen „zákoník práce“), přesněji do § 1, zjistíme, že tento zákon:

- a) upravuje právní vztahy vznikající při výkonu závislé práce mezi zaměstnanci a zaměstnavateli; tyto vztahy jsou vztahy pracovněprávními,
- b) upravuje rovněž právní vztahy kolektivní povahy. Právní vztahy kolektivní povahy, které souvisejí s výkonem závislé práce, jsou vztahy pracovněprávními,
- c) zpracovává příslušné předpisy Evropské unie,
- d) upravuje též některé právní vztahy před vznikem pracovněprávních vztahů podle písmene a),

¹GALVAS, Milan. *Pracovní poměr : aneb Co by měl vědět každý zaměstnavatel i zaměstnanec*. 1. vyd. Brno : Elita Bohemia, 1995, s. 9. ISBN 80-901-9270-X.

- e) upravuje některá práva a povinnosti zaměstnavatelů a zaměstnanců při dodržování režimu dočasně práce neschopného pojištěnce podle zákona o nemocenském pojištění a některé sankce za jeho porušení.

Nicméně zákoník práce upravuje i některé vztahy, které nespádají pod vymezení dané ust. § 1. Citované ustanovení tak nevymezuje předmět úpravy zcela úplně. Je tomu tak například i vzhledem k tomu, že zákoník práce zakládá nároky dalším osobám v případech, kdy zaměstnanec zemře (srov. například oblast náhrady škody, jestliže zaměstnanec následkem pracovního úrazu nebo nemoci z povolání zemřel).

Na vztahy mezi těmito dalšími osobami (např. pozůstalými) a zaměstnavatelem se zákoník práce vztahuje, a patří tak do jeho působnosti. Tyto vztahy můžeme v širším slova smyslu posuzovat jako vztahy pracovněprávní. Rovněž úprava dohody agentury práce s uživatelem podle § 308 jde nad rámec předmětu úpravy zákoníku práce, tak jak je vymezen v § 1.²

Primárně lze však přijmout závěr, že pracovní právo tvoří soubor právních norem, které upravují v zásadě tři oblasti, z nichž historicky první a současně nejdůležitější oblastí, která tvoří pracovní právo, je individuální pracovní právo.³

Dále většina recentních právně-teoretických publikací řadí do vymezení pracovního práva právní normy upravující kolektivní pracovní právo a zaměstnanost. Tak je tomu například u pražské učebnice pracovního práva.⁴

Brněnská učebnice vymezuje pracovní právo jako soubor právních norem, které upravují společenské vztahy vznikající při námezdní práci a vztahy s nimi související.⁵ Současně však do pracovního práva řadí problematiku související s právem na práci a jeho veřejnoprávní úpravou.

²BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 16. ISBN 978-80-7179-251-2.

³Tamtéž, s. 20.

⁴BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*. 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha : C.H. Beck, 2014, s. 3-4. ISBN 978-80-7400-283-0.

⁵GALVAS, Milan; GREGOROVÁ Zdeňka; HRABCOVÁ, Dana. *Základy pracovního práva*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 15. ISBN 978-80-7380-243-1.

Podobné pojetí zaujímá i recentní publikace, která dále pracovní právo charakterizuje jako právní odvětví, které upravuje vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci při výkonu práce.⁶

Oproti tomu P. Tröster rozlišuje pracovní právo pouze na individuální a kolektivní, aniž by tedy pod něj řadil právní úpravu zaměstnanosti jakožto veřejnoprávní úpravu. Pracovní právo je dle jeho publikace právem závislé práce.⁷

Kloním se však spíše k dělení pracovního práva nejen na soubor norem upravující pracovní právo individuální a kolektivní, ale taktéž soubor právních norem upravujících zaměstnanost, přestože tyto normy mají výhradně veřejnoprávní povahu.

Základním pramenem právní úpravy zaměstnanosti je zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Předmět jeho úpravy je definován v § 1: „*Tento zákon v souladu s právem Evropské unie upravuje zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti.*“

Jsem přesvědčen, že právní úprava zaměstnanosti je natolik specifická, že nelze podřadit pod individuální ani kolektivní pracovní právo a dle mého názoru nelze vyjmout z podřazení pod odvětví pracovního práva a podřadit pod veřejnoprávní odvětví, např. správní právo, jelikož je úzce spjatá s pracovněprávními vztahy a institutem závislé práce.

Pokud bychom přijali opačný závěr, vyloučili bychom tímto právní normy upravující a postihující přestupek či správní delikt nelegální práce z právní úpravy pracovního práva, což vzhledem k jeho vázanosti na právní úpravu závislé práce je závěr nepřijatelný.

⁶HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k l. 1. 2014.* 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 23-24. ISBN 978-80-7263-857-4.

⁷TRÖSTER, Petr. Postavení pracovního práva v právním systému České republiky. In: MALÝ, Karel; CARONI, Pio. *Kodifikace a dekodifikace soukromého práva v dnešním právním vývoji : Kodifikation und Dekodifikation des Privatrechts in der heutigen Rechtsentwicklung.* Vyd. 1. Praha : Karolinum Nakl. Univ. Karlovy, 1998, s. 91. ISBN 80-7184-680-5.

2.2 Individuální pracovní právo

Individuální pracovní právo je v právní teorii charakterizováno jako soubor právních vztahů, v nichž pracovní sílu fyzické osoby užívá za odměnu jiný subjekt – zaměstnavatel, kterým je právnická nebo fyzická osoba. Jedná se tedy o vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci a těžiště úpravy individuálního práva je v zákoníku práce.⁸

Obdobný názor prezentuje poměrně aktuální právně-teoretická kniha, dle které jsou za individuální pracovněprávní vztahy považovány právní poměry mezi subjekty, které k realizaci svého předmětu činnosti potřebují pracovní sílu subjektu jiného.⁹

Jiná odborná publikace přistupuje k negativnímu vymezení oblasti individuálního pracovního práva, když uvádí, že jejím předmětem není dispozice s věcí jako v případě smlouvy o prodeji, půjčce, výpůjčce či o nájmu (v současném pojetí), ale poskytování služeb, služební činnosti či jinak řečeno nájem práce nebo též směna práce za peníze.¹⁰

Předmětem pracovněprávních vztahů tak mohou být jen činnosti, jež jsou výsledkem reprodukce pracovního procesu; může se přitom jednat o lidské činnosti faktické i právní, fyzickou i duševní práci.¹¹

2.3 Kolektivní pracovní právo

Pokud se jedná o kolektivní pracovní právo, právní teorie pod něj zahrnuje právní vztahy mezi subjekty, které zastupují kolektivy zaměstnanců (v ČR jsou jimi především odborové organizace a dále rady zaměstnanců), a zaměstnavateli, resp. jejich sdruženími. Součástí kolektivního pracovního práva je však též soubor norem, které jsou

⁸BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 4. ISBN 978-80-7179-251-2.

⁹HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 24. ISBN 978-80-7263-857-4.

¹⁰ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 19. ISBN 978-80-87146-72-9.

¹¹ŠTEFKO, Martin. *Pracovní právo v kontextu občanského práva : analýza limitů podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích*. Praha : Auditorium, 2012, s. 26. ISBN 978-80-87284-24-7.

výsledkem smluvněprávních jednání uvedených subjektů kolektivních právních vztahů (především normativní část kolektivních smluv).¹²

Kolektivní pracovněprávní vztahy jsou pak právně upraveny jednak přímo v zákoníku práce, který upravuje především jejich hmotněprávní stránku, a jednak v zákoně č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, který upravuje především procesněprávní stránku těchto vztahů a současně stanoví subsidiární použití zákoníku práce.¹³

Pro srovnání, další odborná publikace uvádí, že předmětem kolektivního pracovního práva je ochrana a zlepšování pracovních podmínek zaměstnanců. Kolektivní právní vztahy souvisí s výkonem závislé práce, samotný proces plnění pracovních úkolů ze strany jednotlivých zaměstnanců však postrádá kolektivní povahu ve smyslu možnosti nikoliv osobního plnění pracovních povinností.¹⁴

Kolektivní pracovní právo se poté dále rozděluje na právo organizační (tj. právo zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů), právo kolektivních smluv, právo pracovních bojů a soubor norem, které jsou výsledkem smluvněprávních ujednání subjektů kolektivních právních vztahů (především normativní část kolektivních smluv).¹⁵

Rozdíl a hranice mezi dvěma výše uvedenými podkategoriemi kolektivního pracovního práva, a sice práva kolektivních smluv a souboru norem, které jsou výsledkem smluvněprávních ujednání subjektů kolektivních právních vztahů, mi není známa.

Co jest podstatné, je skutečnost, že oba tyto odborné názory je důsledně odlišují, tedy rozlišují, že kolektivní pracovní právo zahrnuje jak úpravu práva sdružovat se za účelem mj. prosazení zájmů zaměstnanců, a to zpravidla ve formě odborových organizací, tak právní úpravu aktů vzniklých z kolektivního vyjednávání, tj. kolektivních smluv.

¹²BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 4. ISBN 978-80-7179-251-2.

¹³BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*. 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha : C.H. Beck, 2014, s. 3. ISBN 978-80-7400-283-0.

¹⁴ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 20. ISBN 978-80-87146-72-9.

¹⁵Tamtéž, s. 20.

2.4 Právní úprava zaměstnanosti

Jak již bylo uvedeno výše, základem právní úpravy zaměstnanosti je zákon o zaměstnanosti. Právní úprava zaměstnanosti reguluje primárně vztahy, které vznikají při realizaci práva občana získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle čl. 26 Listiny základních práv a svobod.¹⁶

Jedná se o vztahy, které vznikají zejména mezi občany a příslušnými státními orgány, a to Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR a úřady práce. Dále se jedná o vztahy mezi zaměstnavateli a výše uvedenými státními orgány a také mezi občany a zaměstnavateli.¹⁷

Přesné znění shora citovaného článku 26 odst. 3 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“ nebo „Listina“), zní: *„Každý má právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon.“*

Právo na práci (přestože současné právní předpisy již tento termín neuvádějí) je jedním ze základních lidských práv a pravděpodobně nejdůležitější sociální právo člověka.

Jak uvádí odborná literatura, původně se připouštěl pouze jediný cíl státu v této oblasti, a to zabezpečení neúspěšných uchazečů o práci (tj. právo na hmotné zabezpečení).¹⁸

Současné pojetí je však odlišné, jak vyplývá i z judikatury Ústavního soudu ČR. V tomto směru považuji za výstižné následující shrnutí nálezu Ústavního soudu ČR, sp.zn. II. ÚS 2623/09, které uvádí, že právo na svobodnou volbu zaměstnání nevytváří

¹⁶BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*. 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha : C.H. Beck, 2014, s. 3. ISBN 978-80-7400-283-0.

¹⁷BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 5. ISBN 978-80-7179-251-2.

¹⁸ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 21. ISBN 978-80-87146-72-9.

pouze status negativus, tedy prostor autonomie jednotlivce, do něhož nepřísluší veřejné moci zasahovat.

Podstatu uvedeného práva můžeme též do jisté míry shledat i v povinnosti veřejné moci pozitivně formulovat a stanovovat podmínky pro výkon povolání a hospodářské činnosti, čímž se vytváří samotné předpoklady výkonu takových činností (status positivus).¹⁹

Zde je důležitá i právní věta vyjádřená Ústavním soudem ČR v usnesení sp.zn. I. ÚS 228/99: *„Je-li povinností státu zajistit ústavní právo na svobodnou volbu povolání, pak tuto povinnost nemůže stát plnit v ekonomické realitě společnosti spravující se liberálními tržními principy a budované z hlediska hospodářského na volné soutěži soukromých podnikatelů a zaměstnavatelů jinak, než přijetím odpovídajícího zákonodárství regulujícího veřejnoprávními instrumenty také povinnosti soukromého sektoru, které zmíněné právo zajistí co možná rovnou měrou všem.“*

Definice práva na zaměstnání je obsažena v § 10 zákona o zaměstnanosti a uvádí, že právem na zaměstnání je právo fyzické osoby, která chce a může pracovat a o práci se uchází, na zaměstnání v pracovněprávním vztahu, na zprostředkování zaměstnání a na poskytnutí dalších služeb za podmínek stanovených zákonem o zaměstnanosti.

Dle brněnské učebnice pracovního práva má právo na zaměstnání přinejmenším trojí význam – právo na zaměstnání včetně práva nebýt rušen, právo udržet si zaměstnání a právo být zabezpečen pro případ nezaměstnanosti.²⁰

Stěžejní je podle mého názoru samotné právo být zaměstnán. Lze souhlasit, že člověk, který má práci, nepotřebuje sociální dávky a služby, což dále snižuje náklady na státní rozpočet.²¹ Nejsm však přesvědčen, že právo na zaměstnání jakkoliv ovlivňuje

¹⁹ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 21. ISBN 978-80-87146-72-9.

²⁰GALVAS, Milan. *Pracovní právo*. 2. aktualiz. a dopl. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2004, s. 102. ISBN 80-210-3558-7.

²¹ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 22. ISBN 978-80-87146-72-9.

potřebu člověka využívat zdravotní služby tak, jak je uvedeno v citované odborné literatuře.

2.5 Funkce pracovního práva

Nelze pochybovat o tom, že zaměstnanec je v pracovním vztahu slabší stranou. Pracovní právo tedy historicky vzniklo právě z důvodu ochrany zaměstnance, jakožto slabší strany pracovního vztahu.

Za základní a nejdůležitější funkci pracovního práva tak je možné bezpochyby považovat funkci ochrannou. Většina pracovněprávních norem totiž spíše chrání práva zaměstnance a ukládá povinnosti a limity zaměstnavateli, kdy zásadně omezuje dispozici zaměstnavatele při omezení a úpravě zákonem stanovených práv zaměstnance.

Samozřejmě nezanedbatelnou roli hraje i organizační funkce pracovního práva.²² Pracovní právo ve své podstatě vytváří rámec a podmínky, za nichž se uskutečňuje pracovní proces, vymezuje míru práce, odměny za práci a stanovuje pravidla pro fungování pracovního trhu.

Současně poskytuje zaměstnavatelům nástroje pro řízení podniku i jednotlivých zaměstnanců a jejich kolektivů. Také vytváří podmínky pro účast zaměstnanců a jejich organizací a orgánů na řízení podniků.²³

2.6 Postavení pracovního práva v systému práva

Právní teorie zpravidla považuje pracovní právo za relativně samostatné právní odvětví. Jiné odborné názory dokonce poměrně nesystematicky považují pracovní právo s ohledem na jeho ochrannou funkci za součást sociálního práva, které je chápáno jako souhrn právních norem zahrnovaných do pracovního práva a právních norem zahrnovaných do práva sociálního zabezpečení.

²²HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014.* 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 24. ISBN 978-80-7263-857-4.

²³BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář.* 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 5. ISBN 978-80-7179-251-2.

Takové dělení je však dle mého názoru nadbytečné a uměle vytvořené. V tomto ohledu se však plně ztotožňuji s názorem, že právo je či by mělo být jednotným vnitřně souladným normativním systémem, jehož dělení na jednotlivé právní obory je do značné míry umělé a bývá činěno v zájmu lepšího poznání, výuky a praktikování práva ve všech jeho částech.²⁴

Za přijatelné dále považuji stanovisko, že pojem sociální právo je spíše integrujícím pojmem pro oblast pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, než aby sociální právo bylo považováno za právní odvětví.²⁵

Samostatnost právního odvětví pracovního práva je relativní v tom směru, že všechna právní odvětví jsou navzájem propojena řadou vazeb a vztahů, které vytvářejí subsystémy jednoho systému a ve svém souhrnu tvoří právní řád.²⁶

Bez znalosti soukromého práva, resp. občanského práva, nebude člověk schopen řádně praktikovat a užívat pracovní právo, jelikož mu budou chybět např. základní znalosti právního postavení osob, ať již fyzických či právnických, a jejich práv a povinností.

Proto není podstatné, zda bude právní odvětví děleno i na sociální právo; pro přehlednost je však vhodnější se držet tradičnějšího dělení na právo veřejné a soukromé a pod ně spadající odvětví, kdy právo sociální není zpravidla odbornou veřejností jakožto právní odvětví rozlišováno.

Nicméně významným poznáním je, že právní teorie i praxe rozeznává v pracovním právu složky soukromoprávní i veřejnoprávní. Lze přijmout závěr, že pracovní právo je autonomní právní oblastí nezařaditelnou ani do veřejného, ani do soukromého práva.

²⁴ŠTEFKO, Martin. *Pracovní právo v kontextu občanského práva: analýza limitů podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích*. Praha : Auditorium, 2012, s. 23. ISBN 978-80-87284-24-7.

²⁵BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*. 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha : C.H. Beck, 2014, s. 4. ISBN 978-80-7400-283-0.

²⁶BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 5. ISBN 978-80-7179-251-2.

Specifikem je oblast kolektivního pracovního práva, kde se vyskytují právní normy, které nevydává veřejná moc, ale které jsou tvořeny skupinami jednotlivců a zákon či zákonodárce jim uděluje právní sílu.²⁷

Právní úprava zaměstnanosti je upravována veřejnoprávními metodami a má velmi blízko ke správnímu právu, a to nejen s ohledem na převažující metodu právní úpravy, ale i z hlediska subjektů, jejichž vztahy upravuje. Z hlediska procesní úpravy se jedná o správní řízení.²⁸

Oproti tomu individuální pracovní právo je postaveno na soukromoprávním základu a má nejbližší k občanskému právu. Důvodem je, že základ tvoří smluvní vztahy mezi soukromými subjekty, a to zejména zaměstnancem a zaměstnavatelem, kdy zákonodárce vytváří prostřednictvím právních předpisů rámec tohoto odvětví. Samotné právní vztahy jsou však v dispozici citovaných subjektů a při dodržování zákonných omezení je při rozhodování stěžejní jejich vůle.

Skutečnost, zda určité vztahy posoudíme jako vztahy pracovníprávní či nikoliv, má při současné koncepci zákoníku práce z aplikačního hlediska stěžejní význam. Současná platná právní úprava je založena na principu samostatného postavení odvětví pracovního práva vůči právu občanskému a občanský zákoník lze na pracovníprávní vztahy používat pouze na principu subsidiarity.²⁹

Právní teorie však uznává, že i když některé části pracovního práva (tzv. ochranné právo v užším smyslu a politika zaměstnanosti) jsou klasifikovány jako právo veřejné či autonomní, zůstává pracovní právo součástí práva soukromého.³⁰

Ve vztahu k tzv. novému občanskému zákoníku, tj. zákonu č. 89/2012 Sb., je důležité konstatovat, že je nadále respektována autonomie pracovního práva. Viz § 2401,

²⁷ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 22. ISBN 978-80-87146-72-9.

²⁸BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*. 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha : C.H. Beck, 2014, s. 4. ISBN 978-80-7400-283-0.

²⁹BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 5-6. ISBN 978-80-7179-251-2.

³⁰ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 22. ISBN 978-80-87146-72-9.

který deklaruje, že pracovní poměr, jakož i práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele z pracovního poměru upravuje jiný zákon, kterým je zákoník práce.³¹

Totéž platí v zákonem stanoveném rozsahu o smlouvách o výkonu závislé práce zakládajících mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem obdobný závazek. Stejně tak se na práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele nepoužijí ustanovení tohoto zákona o ochraně spotřebitele.

³¹BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*. 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha : C.H. Beck, 2014, s. 13. ISBN 978-80-7400-283-0.

3 ZÁVISLÁ PRÁCE

3.1 Vymezení závislé práce

Jestliže cílem této práce je primárně se zabývat přestupkem, resp. správním deliktem, nelegální práce, ke splnění tohoto cíle je podstatné nejprve vymežit institut závislé práce a jeho definiční znaky. Pro posouzení, zda se v konkrétním případě jedná o nelegální zaměstnávání, je samozřejmě nutné daný případ posoudit ve všech jeho souvislostech, avšak bez definice základních znaků závislé práce toto není možné.

Je nezbytné tedy stanovit základní rámec, který pokud absentuje v konkrétním případě vztahu mezi dvěma subjekty, jimiž by v případě pracovněprávního vztahu byl zaměstnanec a zaměstnavatel, naplňuje při uvážení všech rozhodných skutečností skutkovou podstatu přestupku či správního deliktu nelegální práce.

Rozlišení, zda se v daném případě jedná o závislou práci či jde naopak o výkon nezávislé práce vykonávané například na základě živnostenského oprávnění či na základě zvláštních předpisů, jako je např. činnost advokáta, notáře nebo daňového poradce, má velmi závažné dopady na oblast veřejnoprávních předpisů, a to především na oblast daně z příjmů a na oblast sociálního a zdravotního pojištění.³²

Legislativní vymezení závislé práce v českém právním řádu se objevilo až v zákoníku práce z roku 2006, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2007. Zákon přistoupil k vyčerpávající definici závislé práce pomocí shrnutí znaků, které již dříve vymezila judikatura.

Původní definice obsažená v § 2 odst. 4 a 5 zákoníku práce zněla:

„(4) Za závislou práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, se považuje výlučně osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele, jeho jménem, za mzdu, plat nebo odměnu za práci, v pracovní době nebo jinak stanovené nebo dohodnuté době na pra-

³²BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 30. ISBN 978-80-7179-251-2.

covišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě, na náklady zaměstnavatele a na jeho odpovědnost.

(5) Za závislou práci podle odstavce 4 se považují také případy, kdy zaměstnavatel na základě povolení podle zvláštního právního předpisu (dále jen „agentura práce“) dočasně přiděluje svého zaměstnance k výkonu práce k jinému zaměstnavateli na základě ujednání v pracovní smlouvě nebo dohodě o pracovní činnosti, kterým se agentura práce zaváže zajistit svému zaměstnanci dočasný výkon práce podle pracovní smlouvy nebo dohody o pracovní činnosti u jiného zaměstnavatele (dále jen „uživatel“) a zaměstnanec se zaváže tuto práci konat podle pokynů uživatele a na základě dohody o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce, uzavřené mezi agenturou práce a uživatelem.“

Zákon tedy definoval celkově devět znaků, při jejichž naplnění by se v intencích zákona jednalo o závislou práci, a to:

- a) vztah nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance,
- b) osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele,
- c) výkon práce podle pokynů zaměstnavatele,
- d) práce vykonávaná jménem zaměstnavatele,
- e) práce konaná za mzdu, plat nebo odměnu za práci,
- f) práce vykonávaná v pracovní době či jinak stanovené nebo dohodnuté době,
- g) výkon práce na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě,
- h) výkon práce na náklady zaměstnavatele,
- i) práce vykonávaná na odpovědnost zaměstnavatele.

Posléze se tento přístup, kdy se zákonodárce snaží o co nejpřesnější vymezení právního institutu prostřednictvím vyčerpávajícího vymezení znaků tohoto institutu, stal předmětem mnoha polemik a protichůdných názorů.

Na jedné straně se setkáváme s názorem, že zahrnutím citovaných znaků do normativní části zákona z nich zákonodárce učinil normativní pravidlo, čímž do značné míry podvázal možnosti české judikatury, na základě jejichž rozhodnutí byly tyto znaky prakticky vymezeny.³³

Uvedená polemika tak zákonodárci vytýká, že touto formulací měla být nevhodně omezena diskrece soudu, jelikož nelze vyloučit, že v některém budoucím případě, kdy by soud rozhodoval o závislé či nelegální práci na základě odlišných skutkových znaků, by bylo možné stanovit další znak závislé práce mimo uvedených devíti znaků již zákonem upravených.

Zavedení legální definice závislé práce z těchto důvodů část právní teorie označuje za problematické. Uvádí, že dle zjištění nejen německého Spolkového sociálního soudu (Bundessozialgericht), ale též Soudního dvora Evropské unie, existenci pracovního vztahu nelze dovodit z obecné definice, ale vždy je nutno brát zřetel na okolnosti konkrétního případu.

Německé poznatky by přitom měly být zvlášť hodnotné, a to nejen z důvodu geografické a kulturní blízkosti obou zemí, ale též pro dřívější legislativní zkušenost s věcně srovnatelnou definicí pracovního poměru.³⁴

Na druhé straně se můžeme setkat s názorem, že zákonné vymezení znaků závislé práce zajisté přineslo (svého času) určitou větší právní jistotu do posuzování otázek, kterou práci posuzovat za závislou a kterou nikoliv.³⁵

Z výše uvedených důvodů zákonodárce přistoupil k novelizaci zákoníku práce, a to zákonem č. 365/2011 Sb., který změnil mj. i vymezení závislé práce v § 2. Důvodem, jak uvádí důvodová zpráva k této novele, bylo, že v právní teorii i praxi bylo původní legální definici závislé práce vytýkáno, že neorganicky směšuje znaky závislé práce s podmínkami, za kterých musí být vykonávána. Novela tedy upravila legální de-

³³ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 82. ISBN 978-80-87146-72-9.

³⁴Tamtéž, 82 s.

³⁵BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*. 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd. Praha : C.H. Beck, 2014, s. 141. ISBN 978-80-7400-283-0.

finici závislé práce tak, že v odstavci 1 jsou vyjádřeny znaky závislé práce a v odstavci 2 podmínky jejího výkonu.³⁶

Lze se však setkat i s takovými názory, že novela problematiku vymezení závislé práce spíše zatemňuje a je bez praktického výkladu.³⁷ Novelizované znění § 2, které je účinné do dnešního dne, zní:

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

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

Právní teorie tedy po novele rozlišuje pro vymezení závislé práce pět podstatných znaků, a to:

- a) jedná se o práci vykonávanou ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance,
- b) práce je vykonávána jménem zaměstnavatele,
- c) zaměstnanec vykonává práci podle pokynů zaměstnavatele,
- d) zaměstnanec vykonává práci osobně,
- e) vykonává ji pro zaměstnavatele.³⁸

Nutno podotknout, že body d) a e) byly při původním rozlišení devíti definičních znaků považovány za jeden.

Znaky, obsažené v původní definici závislé práce, které byly po novele zákoníku práce přesunuty do odstavce 2, jsou nyní dle důvodové zprávy považovány za podmínky výkonu závislé práce.

³⁶VLÁDA ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online], 2008 [cit. 2015-01-29]. Dostupné z: ASPI.

³⁷BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 33. ISBN 978-80-7179-251-2.

³⁸ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 86. ISBN 978-80-87146-72-9.

Jsou jimi tedy:

- a) práce konaná za mzdu, plat nebo odměnu za práci,
- b) práce vykonávaná v pracovní době či jinak stanovené nebo dohodnuté době,
- c) výkon práce na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě,
- d) výkon práce na náklady zaměstnavatele,
- e) práce vykonávaná na odpovědnost zaměstnavatele.

Obdobné rozdělení nalezneme i v aktuální odborné publikaci, podle které zákon rozlišuje znaky závislé práce, které jí charakterizují a jsou pro její posouzení určující, a dále povinnosti, které musí zaměstnavatel při výkonu závislé práce splnit. Namísto podmínek výkonu se tedy jedná o povinnosti.³⁹

V tomto bodě nelze opomenout ustanovení § 3 zákoníku práce, které navazuje na § 2. Dle § 3 zákoníku práce: „*Závislá práce může být vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, není-li upravena zvláštními právními předpisy. Základními pracovněprávními vztahy podle tohoto zákona jsou pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr.*”

Účel § 3 není zcela zřejmý a jednoznačnou odpověď nenalezneme ani v důvodové zprávě. Nicméně z § 3 vyplývá legislativní rozlišení základních pracovněprávních vztahů, tj. pracovní poměr a právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr, a ostatních pracovněprávních vztahů.⁴⁰

Z citovaného ustanovení je zřejmé, že závislá práce může být upravena i zvláštními právními předpisy. V zákoně je uveden výslovný odkaz na zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech, tedy tzv. služební zákon, který je nyní

³⁹HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 29. ISBN 978-80-7263-857-4.

⁴⁰BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 38-39. ISBN 978-80-7179-251-2.

velmi aktuálním tématem v odborných kruzích. Zákodárce tím chtěl zřejmě vyjádřit, že služební poměr státních zaměstnanců podle tohoto zákona je závislou prací.⁴¹

3.2 Hlavní definiční znaky závislé práce

V následující podkapitole budou blíže rozebrány definiční znaky závislé práce. V textu se zaměříme pouze na hlavní znaky upravené zákoníkem práce a uvedené výše, přestože některé odborné publikace tento výčet rozšiřují např. o zákaz společného pracovněprávního vztahu či souběh soukromoprávní a veřejnoprávní úpravy⁴² a další znaky nacházející se v zahraničních právních úpravách a zahraniční, ale i české, judikatuře.⁴³

3.2.1 Nadřízenost zaměstnavatele a podřízenost zaměstnance

Zákon na prvním místě zmiňuje, že závislou prací je práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance. Právní teorie uvedený vztah nazývá organizační podřízeností.⁴⁴ To však neznamená, že by výkon práce zaměstnance a její podmínky byly na libovůli zaměstnavatele.

Tímto je jednoznačně vyjádřeno, že zaměstnavatel je v pracovněprávním vztahu tím silnějším subjektem. Z toho důvodu zákoník práce obsahuje množství ochranných ustanovení, které tento vztah zdánlivě „vyvažují“.

Přestože je totiž zaměstnanec podřízeným subjektem, stěžejním znakem závislé práce je dobrovolnost. Zaměstnanec tak vstupuje do vztahu podřízenosti zpravidla dobrovolně s tím, že i na tomto místě existují zákonné výjimky.

Právní teorie mezi tyto výjimky řadí výkon práce odsouzeného.⁴⁵ Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, řadí v § 28 odst. 1 mezi základní povinnosti odsouzených pracovat, pokud je mu přidělena práce a není uznán dočasně práce

⁴¹BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 39. ISBN 978-80-7179-251-2.

⁴²ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 119-146. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁴³Tamtéž, s. 109-111.

⁴⁴HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 29. ISBN 978-80-7263-857-4.

⁴⁵ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 115. ISBN 978-80-87146-72-9.

neschopným nebo není po dobu výkonu trestu uznán zdravotně nezpůsobilým k výkonu práce.

Zákon tak vyjmul odsouzené z ochrany zákoníku práce proti nucené práci. Takový závěr posvětil jakožto souladný s Listinou základních práv a svobod Ústavní soud ČR: *„Ústavní soud konstatuje, že odsouzení zařazení do práce ve výkonu trestu odnětí svobody nejsou účastníky trhu práce a nelze je považovat za zaměstnance ve smyslu pracovněprávních předpisů (např. dle § 1 nařízení vlády č. 303/1995 Sb.); nenacházejí se tedy ve stejné situaci jako zaměstnanci, resp. v situaci vzájemně srovnatelné.“*⁴⁶

Stejný závěr vyslovil taktéž veřejný ochránce práv: *„Podle názoru ochránce je možné do určité míry souhlasit s citovaným stanoviskem MPSV. Na odsouzeného zařazeného do práce nelze bez dalšího nahlížet jako na zaměstnance v pracovněprávním vztahu. Při zařazení odsouzeného do práce chybí prvek dobrovolnosti, který je u běžného zaměstnance při sjednání pracovněprávního poměru nezbytný. Ustanovení § 29 odst. 1 ZVTOS totiž stanoví, že odsouzený, který byl zařazen do práce, je povinen pracovat, pokud je k práci zdravotně způsobilý.“*⁴⁷

Další výjimku ze zásady dobrovolnosti práce se snažil zákonodárce zakotvit v zákoně o zaměstnanosti ve znění zákona č. 367/2011 Sb., a to § 30 odst. 2 písm. d), ve věci tzv. „veřejné služby“.

Podle citovaného ustanovení mohla krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutím vyřadit uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání, mj. jestliže bez vážného důvodu odmítl nabídku vykonávat veřejnou službu v rozsahu nejvýše 20 hodin týdně v případě, že byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání nepřetržitě déle než 2 měsíce.

Zde však již zákonodárce „narazil“ u Ústavního soudu ČR, který v nálezu pléna sp.zn. Pl. ÚS 1/12 judikoval: *„Ze všech těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že povinnost uchazečů o zaměstnání přijmout nabídku vykonávat veřejnou službu, kterou je*

⁴⁶Česká republika. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 1. 3. 2007, sp.zn. IV. ÚS 27/07. Dostupné z: ASPI.

⁴⁷Závěrečná zpráva veřejného ochránce práv o šetření podnětu ods. Z. P., sp.zn. 1773/2007/VOP/PM. Dostupné z: ASPI.

podmíněno jejich setrvání v evidenci uchazečů o zaměstnání je v rozporu se zákazem nucených prací ve smyslu čl. 9 odst. 1 a čl. 26 odst. 1 Listiny, čl. 4 odst. 2 Úmluvy a čl. 8 odst. 3 písm. a) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a stejně tak porušuje i zákaz svévole podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a zásadu rovnosti v důstojnosti podle čl. 1 Listiny, resp. právo na zachování lidské důstojnosti podle čl. 10 odst. 1 Listiny.“

Citované ustanovení zákona o zaměstnanosti tak bylo Ústavním soudem ČR zrušeno. V současné době se však objevují další snahy o vymezení jisté formy „donucení“ k veřejné službě, a to v podobě senátního návrhu zákona, kterým se mění zákon o pomoci v hmotné nouzi.⁴⁸

Pro úplnost je nutné zmínit, že sféra dobrovolnosti zaměstnance se neprojevuje pouze formou jeho volby zaměstnání, zda vstoupí do pracovněprávního vztahu s konkrétním zaměstnavatelem či nikoliv, ale také ve sféře jeho volby, zda v daném vztahu setrvá.

Právní teorie k tomu uvádí, že svoboda výběru smluvní strany a vstupu do pracovněprávního vztahu je pro svůj zásadní význam a pro četné negativní zkušenosti chráněna v rámci práva na svobodnou volbu povolání a zákazem nucené práce.⁴⁹

Za negativní vymezení znaků dobrovolnosti závislé práce lze považovat čl. 9 Listiny základních práv a svobod, podle kterého nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám.

Výjimkou z takového zákazu jsou následující případy:

- a) práce ukládané podle zákona osobám ve výkonu trestu odnětí svobody nebo osobám vykonávajícím jiný trest nahrazující trest odnětí svobody,
- b) vojenská služba nebo jiná služba stanovená zákonem namísto povinné vojenské služby,

⁴⁸Senátní tisk č. 195, Návrh senátního návrhu zákona senátora Jaroslava Zemana a dalších senátorů, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasovani?action=tisk&O=9&T=195>.

⁴⁹ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 112. ISBN 978-80-87146-72-9.

- c) služba vyžadovaná na základě zákona v případě živelních pohrom, nehod, nebo jiného nebezpečí, které ohrožuje životy, zdraví nebo značné majetkové hodnoty,
- d) jednání uložené zákonem pro ochranu života, zdraví nebo práv druhých.

3.2.2 Osobní výkon práce zaměstnance pro zaměstnavatele

Osobní výkon práce zaměstnance je jedním ze základních znaků závislé práce, který tento vztah odlišuje od jiných právních vztahů. To samozřejmě neznamená, že jiné právní vztahy nemohou obsahovat obdobné ujednání.

Není vyloučeno, aby smlouva o dílo obsahovala ujednání, že zhotovitel je povinen dílo zhotovit zásadně osobně. Rozdílem však je, že v pracovněprávním poměru je osobní výkon práce povinný, nelze se tedy za žádných okolností dát zastoupit třetí osobou.⁵⁰

Osobní vztah nalezneme také u členů různých sdružení; ti ale mají, na rozdíl od zaměstnance, právo se podílet na procesu tvorby vůle ve sdružení.⁵¹ Výlučnosti osobního výkonu práce lze ovšem lehce zneužít. Příkladem může být situace, kdy si pracovník založí právnickou osobu, např. společnost s ručením omezeným, která bude formálně v rámci obchodněprávního vztahu namísto něj plnit zadané úkoly.⁵²

Podobný případ již řešila česká soudní praxe: „Podle žalovaného (pozn. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR) není možné považovat za dílčí dodávku, a tedy za obchodní závazkový vztah, pouhou dodávku živé práce za smlouvenou cenu bez dodání díla jako celku. Podle žalovaného bylo v řízení prokázáno, že žalobce jako objednatel uzavřel dne 14. 9. 2001 se Sdružením fyzických osob P. zastoupeným Janem B. jako zhotovitelem smlouvu o dílo, jejímž předmětem mělo být provedení baličských a pomocných prací ve skladu, pomocných prací při manipulaci s obaly a úklidových prací. Jednalo se tedy o činnosti a úkoly vyplývající z předmětu činnosti žalobce, jejichž plnění je

⁵⁰HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014.* 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 29. ISBN 978-80-7263-857-4.

⁵¹ŠTEFKO, Martin. *Pracovní právo v kontextu občanského práva : analýza limitů podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích.* Praha : Auditorium, 2012, s. 35. ISBN 978-80-87284-24-7.

⁵²ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce.* 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 154. ISBN 978-80-87146-72-9.

*žalobce povinen zajišťovat svými zaměstnanci v pracovněprávních vztazích podle zákoníku práce. Žalobce ve správním řízení namítl, že se jednalo o obchodněprávní vztah nepodléhající kontrole úřadu práce ani sankci. S tím se žalovaný netotožnil a uvedl, že pokud by se jednalo pouze o řešení přechodného zvýšení objednávek, nebyla by smlouva podle § 536 a násl. obchodního zákoníku uzavřena na dobu neurčitou, nýbrž na dobu určitou; navíc docházelo pouze k dodávce živé práce. Žalovaný dále uvedl, že žalobce věděl o protiprávnosti svého jednání, za něž byl v říjnu roku 2000 pravomocně sankcionován, přitom však jednal znovu s úmyslem toto ustanovení zákona porušit.*⁵³

3.2.3 Výkon práce podle pokynů zaměstnavatele

Pakliže je základem pracovněprávního vztahu nadřízenost zaměstnavatele a podřízenost zaměstnance, je logické, že pro fungování takového vztahu by se měl zaměstnanec řídit pokyny zaměstnavatele.⁵⁴

V opačném případě by se nejednalo o závislou práci. Otázka, jaké je reálné fungování tohoto znaku, je věcí důkladnějšího rozboru. Je nepochybné, že mnoho zaměstnanců má velkou volnost při výkonu své práce.

Jako příklad je vhodné uvést advokátního koncipienta. Mnoho zaměstnavatelů, advokátů, poskytuje svému koncipientovi (obzvláště, když koncipient již disponuje praxí např. z pozice podnikového právníka) velkou volnost při výkonu práce, např. při volbě strategie vedení jednotlivých případů.

Podstatné však je, že základní rámec také tohoto pracovněprávního vztahu a s tím spojené pokyny přesto určuje zaměstnavatel. Není tedy stěžejní, zda zaměstnavatel svého oprávnění udělovat pokyny zaměstnanci plně využívá.

Pro posouzení, zda se jedná o závislou práci, je důležité, zda zaměstnavatel disponuje možností řídit svého zaměstnance prostřednictvím udělování pokynů, kterým je zaměstnanec povinen se podřídit.

⁵³Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 4. 2006, č.j. 3 Ads 82/2005. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>.

⁵⁴HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 29. ISBN 978-80-7263-857-4.

Nemohu tak plně souhlasit s názorem, že zaměstnanec není „vlastníkem výrobních prostředků“, dává zaměstnavateli k dispozici svoji pracovní sílu, avšak nerozhoduje sám o způsobu svého pracovního nasazení, tudíž není ani oprávněn sám samostatně rozhodovat o způsobu provedení pracovního úkolu. K opačnému závěru, a to, že postačuje existence povinnosti zaměstnance poslechnout pokyn zaměstnavatele, se přiklání taktéž jurisprudence.⁵⁵

Taktéž judikatura přijímá výkon práce dle pokynů zaměstnavatele za znak závislé práce: *„Pro kvalifikaci příjmů jako příjmů ze závislé činnosti ve smyslu ustanovení § 6 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není rozhodující, na základě jakého právního vztahu poplatníkovi příjmy plynou. Podstatným rysem závislé činnosti je skutečnost, že není vykonávána zcela nezávisle, tzn. pod vlastním jménem, na vlastní účet a s vlastní odpovědností poplatníka, ale naopak podle pokynů toho, kdo odměnu za vykonanou práci vyplácí (plátce). Právně relevantní skutečností pro posouzení charakteru příjmu je vzájemný vztah plátce a poplatníka, nikoli právní důvod vzniku vztahu mezi nimi.“*⁵⁶

Dostatečný základ pro identifikaci pracovníka jako zaměstnance je dán v případě, může-li být nedodržení pokynů jednostranně určujících dobu, místo a způsob provedení práce postiženo ze strany zaměstnavatele.

Názorným příkladem je situace, kdy je zaměstnanec teprve na počátku či v průběhu pracovní doby seznamován pokynem zaměstnavatele s pracovním úkolem, kterého má být dosaženo. Pokud bude naopak smluven konkrétní výsledek práce, svědčí takové ujednání spolu s odpovědností za jakost spíše o sjednání smlouvy o dílo.⁵⁷

3.2.4 Výkon práce jménem zaměstnavatele

Právní teorie uvádí, že znak „jménem zaměstnavatele“ souvisí s předmětem pracovněprávních vztahů. Zaměstnavatel je ten, dle jehož pokynů a v jehož prospěch je

⁵⁵ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 161. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁵⁶Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 3. 2004, č.j. 5 Afs 22/2003. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz>.

⁵⁷ŠTEFKO, Martin. *Pracovní právo v kontextu občanského práva : analýza limitů podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích*. Praha : Auditorium, 2012, s. 36. ISBN 978-80-87284-24-7.

práce konána. Zaměstnanec nekoná práci ani na trhu neposkytuje služby svým jménem. Obvykle je s tím spojen i fakt, že zaměstnanec nemá vlastní klienty.⁵⁸

Znaky závislé práce dle zákoníku práce se promítají i do jiných právních předpisů. Příkladem je § 9 zákona č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích, podle kterého vytvoří-li původce vynález ke splnění úkolu z pracovního poměru, z členského nebo jiného obdobného pracovněprávního vztahu k zaměstnavateli, přechází právo na patent na zaměstnavatele, není-li smlouvou stanoveno jinak.

Podobná úprava se týká i zlepšovacích návrhů, a to dle § 73 citovaného zákona, kdy zaměstnanec, jakožto zlepšovatel je povinen nabídnout zlepšovací návrh svému zaměstnavateli, jestliže se zlepšovací návrh týká oboru práce nebo činnosti zaměstnavatele.

Dále lze zmínit § 58 zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon: „*Není-li sjednáno jinak, zaměstnavatel vykonává svým jménem a na svůj účet autora majetková práva k dílu, které autor vytvořil ke splnění svých povinností vyplývajících z pracovněprávního či služebního vztahu k zaměstnavateli nebo z pracovního vztahu mezi družstvem a jeho členem (zaměstnanecké dílo).*“

3.2.5 Práce vykonávaná za mzdu, plat nebo odměnu za práci

Úplatnost výkonu práce se po novele zákoníku práce účinné od 1. 1. 2012 nepovažuje za znak závislé práce, ale za jednu z podmínek jejího výkonu. S takovou úpravou definice závislé práce však nemohu souhlasit. Jsem toho názoru, že úplatnost je jedním z nejpodstatnějších znaků závislé práce a pracovněprávního vztahu.

Tento znak odlišuje závislou práci v souladu se zákoníkem práce od práce nucené, případně od příležitostné výpomoci či dobrovolnické práce. Je také podstatný pro posouzení, zda se v konkrétním případě jedná o přestupek či správní delikt nelegální práce.

⁵⁸ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 163. ISBN 978-80-87146-72-9.

Právní teorie uvádí relevantní příklady aktivit, u kterých chybí znak úplatnosti, a to filantropická péče o druhého, dobrovolnictví, prosté společenské, příbuzenské či sousedské výpomoci, plnění občanských povinností (např. činnost obecního hasiče nebo funkce přisedícího), práce konané zdarma z veřejných zájmů, ale též otroctví a nevolnictví.⁵⁹

Srovnatelně judikatura přijala závěr, že v mnohých případech existuje chování, které však se zřetelem ke všem okolnostem konkrétního případu k založení závazkového právního stavu a s ním spojených subjektivních práv a povinností nesměřuje. Typickým příkladem jsou případy, kdy jde o společenské úsluhy či o sousedskou, resp. přátelskou výpomoc.

Podle soudu tyto společenské úsluhy charakter závazkových právních vztahů nemají. To znamená, že vzájemná práva a povinnosti z nich nevznikají, jejich porušení není právem sankcionováno a jejich plnění nelze, pokud není uskutečněno dobrovolně, s úspěchem soudně vynucovat.⁶⁰

Uvedená skutečnost byla potvrzena v nedávné judikatuře, kdy bezplatná výpomoc rodinným příslušníkem byla původně posouzena jako výkon nelegální práce. Této záležitosti bude věnován podrobnější rozbor v dalším textu.

Je však nutné rozlišovat, jestli v konkrétním případě chybí vůle poskytnout za práci úplatu úplně či zda absentuje pouze ujednání o konkrétní výši odměny, příp. o způsobu jejího výpočtu.

Pro odlišení, zda se jedná o výkon závislé práce či nikoliv, je dle mého názoru podstatné, zda při vzniku pracovněprávního vztahu byla mezi subjekty vůle poskytovat plnění, tj. vykonávat práci za odměnu.

Z toho důvodu se nemohu ztotožnit s názorem, že v rámci neformálního vztahu, např. agenturního zaměstnávání, uživatel či zadavatel práce platí zaměstnanci za výkon

⁵⁹ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd.. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 166. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁶⁰Česká republika. Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 11. 2009, č.j. 28 Cdo 3090/2009. Dostupné: z ASPI.

práce nepřímo skrze jiné osoby a z toho důvodu nemůže být v tomto případě úplatnost z povahy věci klíčovým znakem pro rozpoznání závislé práce.⁶¹

Jsem opačného názoru a považuji úplatnost za klíčový znak závislé práce i v tomto případě. Dle mého názoru nezáleží, zda je výkon práce úplatný přeneseně prostřednictvím agentury práce. Při absenci tohoto znaku by se také nejednalo o závislou práci.

3.2.6 Výkon práce na pracovišti zaměstnavatele

Oproti předchozí podkapitole v tomto bodě taktéž zastávám názor, že výkon práce na pracovišti zaměstnavatele není definičním znakem závislé práce. Považuji tedy za správné, že byl vyňat z legální definice a nadále je pouze podmínkou výkonu závislé práce.⁶²

Dokonce jsem přesvědčen, že není ani nutnou podmínkou pro posouzení, zda se v konkrétním případě jedná o závislou práci. Příkladem lze uvést obchodního zástupce. Mnoho obchodních zástupců, se kterými jsem se setkal při výkonu koncipientské praxe, cestuje po České republice i zahraničí na jednání s klienty, aniž by místo těchto jednání předem konzultovali se svým zaměstnavatelem.

Základní rámec pracovněprávního vztahu přesto určuje zaměstnavatel a citovaní obchodní zástupci jsou povinni řídit se pokyny zaměstnavatele. Je však pouze v dispozici zaměstnavatele, zda svého práva určit místo výkonu práce využije či zda ponechá tyto skutečnosti na rozhodnutí zaměstnance (obchodního zástupce).

Tito zaměstnanci tak od zaměstnavatele mají plnou volnost, kde budou v ten daný den vykonávat práci dle pracovní smlouvy. Samozřejmě by takový způsob výkonu práce nebyl možný minimálně bez konkludentního souhlasu zaměstnavatele, ale tyto skutečnosti dle mého přesvědčení nelze považovat ani za práci na „jinak dohodnutém místě“.

⁶¹ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 167. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁶²HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 29-30. ISBN 978-80-7263-857-4.

Nezastávám tedy názor, který zaujala judikatura, zejména Nejvyšší správní soud ČR. Je však nutné zmínit, že i ve výše uvedených případech obchodních zástupců tito mají zpravidla fakticky k dispozici kancelář od zaměstnavatele, přestože se v ní ve skutečnosti nezdržují.

Reálná hranice mezi obchodním zástupcem, který vykonává práci v pracovněprávním poměru a obchodním zástupce, jakožto nezávislým subjektem, je velmi tenká. Lze konstatovat, že většina obchodních zástupců nenaplňuje znaky závislé práce.

Není však vyloučeno, aby obchodní zástupce byl zaměstnancem, když vykonává práci mimo provozovnu zaměstnavatele na základě vlastní znalosti potřeb zákazníků. Dle mého mínění postačuje naplnění základních znaků závislé práce, kdy je zaměstnanec podřízený zaměstnavateli, vykonává alespoň v základním rámci práci v souladu s pokyny zaměstnavatele, který následně konkludentně přijímá, že zaměstnanec sám volí způsob výkonu práce, zejména co se týká volby místa pro jednání s klienty a volby termínu těchto schůzek na základě jeho časových dispozic.

Skutečnost, že zaměstnanec prakticky nevyužívá kancelář poskytnutou zaměstnavatelem, nebrání posouzení takového vztahu jako závislé práce, když postačuje samotný fakt, že má tyto prostory k dispozici.

Dále je pro takové posouzení podstatné, zda při pracovních cestách zaměstnanec používá vozidlo poskytnuté zaměstnavatelem, příp. mobilní telefon či notebook nebo další pracovní pomůcky.

Pakliže současně dojde k naplnění dalších základních znaků závislé práce a zaměstnanec práci vykonává osobně, za pravidelnou mzdu, jménem zaměstnavatele a pro něj, nebrání skutečnost, že místo výkonu práce určuje zaměstnanec za současného minimálně konkludentního souhlasu zaměstnavatele, posouzení takového vztahu jako závislé práce.

Shora uvedené nevylučuje ani fakt, že zákoník práce v § 34 řadí mezi obsahové náležitosti pracovní smlouvy

- a) druh práce, který má zaměstnanec pro zaměstnavatele vykonávat,
- b) místo nebo místa výkonu práce, ve kterých má být práce podle písmene a) vykonávána,
- c) den nástupu do práce.

Odborná literatura k tomu totiž uvádí, že místo výkonu práce může být určeno velmi úzce (např. konkrétní pracoviště), stejně jako může být určeno velmi široce. Zákoník práce sám neurčuje, jakým způsobem má být místo výkonu práce vymezeno, a nechává to na smluvním ujednání stran pracovního poměru.

Místem výkonu práce tak může být sjednáno konkrétní pracoviště, sídlo zaměstnavatele, obec, kraj, území ČR apod. Místo výkonu práce by mělo odpovídat potřebě zaměstnavatele a být přiměřené povaze práce. V širší míře může být vymezeno, pokud lze předpokládat, že zaměstnanec skutečně bude práci vykonávat na takto vymezeném místě. Příkladem jsou uvedeny stavební, montážní, servisní práce či činnost obchodního zástupce.

V rámci sjednaného místa výkonu práce či několika míst výkonu práce je zaměstnavatel oprávněn práci zaměstnanci přidělovat. Mimo sjednané místo výkonu práce je zaměstnanec povinen konat práci jen v případě pracovní cesty podle § 42 zákoníku práce.⁶³

3.2.7 Výkon práce v pracovní době

Taktéž výkon práce v pracovní době je od účinnosti novely zákoníku práce, tj. od 1. 1. 2012, považován za podmínku výkonu závislé práce, nikoliv již její definiční znak.⁶⁴ Pracovněprávní vztahy jsou různorodé, stejně tak potřeby zaměstnavatelů, proto zákoník práce neupravuje pouze výkon práce v pevně stanovené pracovní době, ale také tzv. pružné rozvržení pracovní doby.

Pro zaměstnance je typická povinnost vykonávat práci v určitých předem pevně stanovených časových úsecích, kdy v dnešním pojetí se nejedná pouze o povinnost, ale

⁶³BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*. 1. vyd. Praha : C.H. Beck, 2012, s. 222. ISBN 978-80-7179-251-2.

⁶⁴HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Olomouc: ANAG, 2014, s. 29-30. ISBN 978-80-7263-857-4.

i o právo zaměstnance na přidělování práce v rozsahu stanovené týdenní pracovní dobou.⁶⁵

Po pracovní dobu dává zaměstnanec zaměstnavateli k dispozici svou pracovní sílu. Nemohu se však ztotožnit s tvrzením, že dává k dispozici svou pracovní sílu, aniž by bylo sjednáno provedení určitých předem vymezených prací.⁶⁶ Alespoň z mých zkušeností zaměstnavatel zpravidla určí pracovní úkoly na další den již v předchozí pracovní den.

Přestože, jak je zřejmé z předchozí podkapitoly, ujednání o pracovní době a jejím rozvržení není podstatnou náležitostí pracovní smlouvy, dle § 37 odst. 1 písm. e) je zaměstnavatel povinen zaměstnance písemně informovat nejpozději do 1 měsíce od vzniku pracovního poměru o týdenní pracovní době a jejím rozvržení.

S tímto znakem souvisí i soustavnost výkonu práce, tj. požadavek, který ve své rozhodovací praxi prezentoval Nejvyšší správní soud ČR, podle něž se za nelegální práci vykonávanou cizincem považuje pouze taková práce, kterou cizinec, jenž nedisponuje příslušným povolením, vykonává soustavně, podle pokynů a za mzdu, plat nebo odměnu.⁶⁷

Reakce na rozhodnutí soudu na sebe nenechala dlouho čekat, kdy odborná veřejnost k tomu mj. uvádí, že požadavek na soustavnost výkonu práce není zcela odpovídající reálnému fungování pracovněprávních vztahů.

Soustavnost výkonu práce je tak obvyklou, nikoliv však vždy nezbytnou charakteristikou závislé práce. Při důsledném lpění na požadavku soustavnosti by se pravděpodobně snížila prokazatelnost výkonu závislé, a tím i nelegální práce.⁶⁸

⁶⁵ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 175. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁶⁶Tamtéž, s. 175.

⁶⁷Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 4. 2012, č.j. 4 Ads 177/2011. Dostupné z: ASPI.

⁶⁸STÁDNÍK, Jaroslav; KIELER, Petr. Nejvyšší správní soud – nelegální práce a koncentrace řízení. *Práce a mzda* [online]. 2012 [cit. 2015-04-12]. Dostupné z: ASPI.

3.2.8 Výkon práce na náklady zaměstnavatele

Pro posouzení, jestli se v konkrétním případě jedná o výkon závislé práce či nikoliv, je tento definiční znak (přestože zákoník práce ho nadále řadí již jen mezi podmínky výkonu práce) velmi podstatný.

Takový závěr přijal i Nejvyšší správní soud ČR: „*Prokazatelně bylo též zjištěno, že jmenovaný neprováděl práce na svoje náklady. Jak vyplynulo z faktur vystavených žalobcem jeho odběratelům byla panu V. S. zadávána práce, pracoval na stejných technologických celcích jako zaměstnanci žalobce, přičemž používal materiálu žalobce, nevykonával tudíž svoji práci nezávisle, ale podle pokynů žalobce.....Podstatným rysem závislé činnosti, je skutečnost, že není vykonávána zcela nezávisle, tzn. pod vlastním jménem, na vlastní účet a s vlastní odpovědností poplatníka, ale naopak podle pokynů toho, kdo odměnu za vykonanou práci vyplácí (plátce).*“⁶⁹

Také Doporučení Mezinárodní organizace práce č. 198 o pracovním poměru považuje citovaný znak za determinant závislé práce, kdy též výslovně uvádí, že ukazatelem existence pracovněprávního vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem je absence finančního rizika zaměstnance ve vztahu k vykonávané práci.⁷⁰

Z opačného úhlu pohledu je nutné zmínit, že výkon práce na náklady druhé smluvní strany nemůže být absolutním ukazatelem toho, že daný vztah je vztahem pracovněprávním. Srovnatelně také rozhodoval Nejvyšší správní soud ČR: „*Z obsahu správního spisu vyplynulo, že stěžovatel uzavřel s J. L. smlouvu o dílo č. 13/2001, jejímž předmětem bylo provedení zámečnických a kovoobráběčských prací J. L. jako zhotovitelem na pracovišti stěžovatele, s pracovními prostředky objednatele, na jeho strojích a zařízeních. Ve smlouvě se stěžovatel zavázal poskytnout zhotoviteli ochranné pomůcky a hygienické potřeby s tím, že pracovní výkon zhotovitele bude sledován stěžovatelem, který zajistí řádné vedení evidence odpracované doby..... Nejvyšší správní soud při posuzování skutečné vůle naopak dospěl k závěru, že smluvní strany uzavřením smluv o dílo nezastírali jiný právní úkon a vztahy mezi stěžovatelem a zhotovitelem nenaplňují*

⁶⁹Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 3. 2004, č.j. 5 Afs 22/2003. Dostupné z: ASPI.

⁷⁰Doporučení Mezinárodní organizace práce č. 198 o pracovním poměru. Dostupné z: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R198

*znaky závislé činnosti podle ustanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona o daních z příjmů.*⁷¹

Přestože v daném případě vykonával zhotovitel práci primárně na náklady objednatele, s použitím jeho pracovních pomůcek, soud neshledal, že by bez dalšího smluvní strany simulovaly obchodněprávní vztah, aby zastřely vztah pracovněprávní.

3.2.9 Práce vykonávaná na odpovědnost zaměstnavatele

Ohledně vypuštění tohoto znaku z legální definice s odůvodněním, že se jedná o podmínku výkonu závislé práce, nikoliv její znak, právní teorie uvádí, že tento argument opomíjí skutečnost, že rozsah a míra odpovědnosti za neodvedenou práci či nekvalitně odvedenou práci byla nejen v českých zemích historicky typickým podpůrným znakem pojmu zaměstnanec, služebního poměru i výkonu nesamostatné, závislé práce i závislé činnosti.⁷²

Je nutné odlišovat dvě roviny odpovědnosti. Pokud jednáním zaměstnance při výkonu pracovních povinností vznikne škoda třetí osobě, odpovídá poškozenému přímo zaměstnavatel. Poškozený nemůže takto vzniklou škodu nárokovat přímo na zaměstnanci.

Druhá rovina, která ale může navazovat na citovanou odpovědnost zaměstnavatele, je následná odpovědnost zaměstnance za způsobenou škodu, která vznikla jeho zaviněným jednáním.

Dle § 250 odst. 1 zákoníku práce zaměstnanec odpovídá zaměstnavateli za škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.

Ochranná funkce pracovního práva ve prospěch zaměstnance je však zřejmá i v tomto případě, a to nejen ze skutečnosti, že zaměstnavatel je povinen prokázat zavinění zaměstnance.

⁷¹Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15. 1. 2009, č.j. 7 Afs 72/2008. Dostupné z: ASPI.

⁷²ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vyd. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 180. ISBN 978-80-87146-72-9.

Projevuje se i omezením rozsahu náhrady škody, upraveném v § 257 zákoníku práce, kdy zaměstnanec, který odpovídá za škodu podle § 250, je povinen nahradit zaměstnavateli skutečnou škodu, a to v penězích, jestliže neodčiní škodu uvedením v předešlý stav.

Výše požadované náhrady škody způsobené z nedbalosti nesmí přesáhnout u jednotlivého zaměstnance částku rovnající se čtyřapůlnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku před porušením povinnosti, kterým způsobil škodu. Toto omezení neplatí, byla-li škoda způsobena úmyslně, v opilosti, nebo po zneužití jiných návykových látek.

Pokud tedy zaměstnanec způsobil při výkonu pracovních povinností škodu svým nedbalostním jednáním, rozsah náhrady škody je omezen. Správně však zákonodárce nepřistupuje k bezmezné ochraně práv zaměstnance, jakožto slabšího subjektu, a v případě vzniku škody v důsledku jednání zaměstnance, který byl například pod vlivem alkoholu či jiné návykové látky, se na tyto případy omezení nevztahuje.

4 VYBRANÉ PŘESTUPKY A SPRÁVNÍ DELIKTY V PRACOVNÍM PRÁVU

Zákoník práce sám o sobě neobsahuje normy, které by upravovaly deliktní jednání osob, v podobě přestupků a správních deliktů, včetně jejich následků a stanovovaly tresty za takové jednání. Tyto normy obsahuje například zákon o zaměstnanosti.

Na těchto okolnostech je možné velmi dobře ilustrovat postavení pracovního práva v systému práva České republiky. Jak již bylo zmíněno, zákoník práce neobsahuje právní normy upravující přestupky a správní delikty. Upravuje zejména vztah mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, kdy v případě porušení povinností jednou ze stran tato strana odpovídá v rámci citovaného vztahu druhé straně, nejčastěji z titulu náhrady škody.

Příkladem je § 250 odst. 1 zákoníku práce, podle kterého zaměstnanec odpovídá zaměstnavateli za škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.

Při reálném výkonu práce může samozřejmě dojít také ke vzniku odpovědnosti zaměstnavatele za škodu vzniklou zaměstnanci. Právní úpravu nalezneme v § 265 odst. 1 zákoníku práce, když zaměstnavatel odpovídá zaměstnanci za škodu, která mu vznikla při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním porušením právních povinností nebo úmyslným jednáním proti dobrým mravům.

Za situace, kdy dojde k porušení povinností v pracovněprávním vztahu, vzniká na základě deliktního jednání jedné ze stran vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, který má soukromoprávní povahu úpravy, protože nedochází k ingerenci veřejné moci. Jedna strana sporu odpovídá za škodu straně druhé a je pouze v jejich dispozici, zda připustí ingerenci veřejné moci prostřednictvím soudního řízení. Kdežto např. zákon o zaměstnanosti je předpisem veřejnoprávní povahy, tudíž upravuje deliktní jednání v podobě přestupků a správních deliktů. V případě porušení zákonných povinností může být jednotlivec postihován správním orgánem v postavení orgánu veřejné moci.

Za daných okolností nevzniká vztah dvou sobě navzájem rovných subjektů, ale správní orgán z pozice moci autoritativně stanoví postih za porušení povinností jednotlivých osob. Jedná se tedy o veřejnoprávní úpravu.

Jak již bylo zmíněno, přestupky a správní delikty v pracovním právu upravuje zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Dalším důležitým předpisem je zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Také můžeme zmínit zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, nebo zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců.

4.1 Zákon o zaměstnanosti

Předmětem úpravy zákona o zaměstnanosti je upravovat v souladu s právem Evropské unie zabezpečování státní politiky zaměstnanosti, jejímž cílem je dosažení plné zaměstnanosti a ochrana proti nezaměstnanosti.

Zmiňované vymezení je velmi obecné a není možné si příliš úspěšně bez znalosti zákona představit, co spadá pod právní úpravu tohoto zákona. Pro tuto práci je stěžejní, že zákon upravuje přestupek, resp. správní delikt, nelegální práce. S ohledem na fakt, že hlavní zaměření této práce je právě na tento delikt, bude nelegální práci věnován detailní rozbor v samostatné kapitole.

Výkon veřejné moci při kontrole dodržování povinností je upraven v § 125 zákona o zaměstnanosti: „*Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti vykonávají Státní úřad inspekce práce, oblastní inspektoráty práce, v rozsahu stanoveném v § 126 odst. 4 i celní úřady a v rozsahu uvedeném v § 127 generální ředitelství Úřadu práce a krajské pobočky Úřadu práce (dále jen „orgány kontroly“).*“

Okruh osob, podléhajících kontrole citovaných správních orgánů, obsahuje § 126 zákona o zaměstnanosti. Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce tak kontrolují dodržování pracovněprávních předpisů u:

- a) zaměstnavatelů,
- b) právnických a fyzických osob, které vykonávají činnosti podle tohoto zákona, zejména při zprostředkování zaměstnání a rekvalifikaci,

c) fyzických osob, kterým jsou poskytovány služby podle tohoto zákona.

Státní úřad inspekce práce nebo oblastní inspektoráty práce jsou oprávněny kontrolovat, zda a v jakém rozsahu zaměstnavatel přiděluje práci svým zaměstnancům, na které je zaměstnavateli poskytován příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením a s nimiž nebylo v pracovní smlouvě sjednáno jako místo výkonu práce pracoviště zaměstnavatele. Kontroloři Státního úřadu inspekce práce nebo oblastního inspektorátu práce mohou za tímto účelem vstupovat se souhlasem zaměstnance do míst výkonu práce.

Důležitý pro téma této práce je výkon kontroly prováděný celními úřady. Celní úřady jsou totiž oprávněny kontrolovat, zda cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu a zda ji vykonává v souladu s vydaným povolením k zaměstnání, zaměstnaneckou kartou nebo modrou kartou. Prakticky kontrolují, zda nedochází k nelegálnímu zaměstnávání cizinců.

Mezi pravomoci celního úřadu spadá i kontrola plnění oznamovací povinnosti zaměstnavateli, viz § 87 a 88 zákona o zaměstnanosti. Citované ustanovení se týká situace, kdy nastoupí do zaměstnání např. občan Evropské unie, jeho rodinný příslušník, nebo cizinec, u kterého se vyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta.

U shora uvedených osob (výčet však není vyčerpávající) je zaměstnavatel nebo právnická či fyzická osoba, která uzavřela smlouvu se zahraničním zaměstnavatelem, na jejímž základě byly tyto osoby vyslány na území České republiky k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy, povinna o uvedené skutečnosti písemně informovat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce, a to nejpozději v den nástupu těchto osob k výkonu práce.

Povinností zaměstnavatele je dále písemně oznámit krajské pobočce Úřadu práce, že cizinec, který je jeho zaměstnancem, nenastoupil do zaměstnání, případně ukončil zaměstnání před uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo modrá karta, a v případě, že zaměstnání bylo ukončeno výpovědí z některého z důvodů uvedených v § 52 písm. a) až e) zákoníku práce nebo doho-

dou z týchž důvodů anebo okamžitým zrušením podle § 56 zákoníku práce, i důvod ukončení zaměstnání.

4.1.1 Zákaz diskriminace

Samotná úprava přestupků fyzických osob je obsažena v § 139 zákona o zaměstnanosti. Správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob jsou včleněny do § 140 zákona. Velmi závažným přestupkem, respektive správním deliktem, je porušení zákazu diskriminace, potažmo nezajištění rovného zacházení.

Základem demokratického státu je rovnost všech osob, která je sice relativní, protože v reálných podmínkách některých právních vztahů je jeden ze subjektů nadřazený tomu druhému a disponuje omezenými schopnostmi vnutit druhému subjektu svou vůli, kdy z toho důvodu se právní řád snaží tuto nerovnost vykompenzovat. Příkladem můžeme uvést pracovněprávní vztah.

Rovností ve smyslu zákona o zaměstnanosti je myšlena povinnost zaměstnavatele zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání.⁷³ Zákon výslovně zakazuje při uplatňování práva na zaměstnání jakoukoliv diskriminaci.

Rovnost při uplatňování práva na zaměstnání samozřejmě nemůže být považována za absolutní, tj. že každá osoba, bez ohledu na svou kvalifikaci a schopnosti, musí být posuzována stejně jako osoba s vyšší způsobilostí pro výkon dané pracovní pozice.

Diskriminací by za určitých okolností nemuselo být stanovení zvláštních podmínek při obsazování a výběru některých pracovních míst, jako je například hledisko zdravotního postižení, fyzické a duševní zdraví, či občanství České republiky.⁷⁴

Diskriminací v tomto smyslu by však bylo přijetí uchazeče o zaměstnání s nižší kvalifikací na úkor jiného uchazeče pouze z důvodu, že tento druhý uchazeč je jiné rasy než kupříkladu zaměstnavatel.

⁷³STEINICHOVÁ, Ladislava aj. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 236. ISBN 978-80-7357-501-4.

⁷⁴KAPOUN, Radek. *Aktuální průvodce problematikou nelegálního zaměstnávání pro podnikatele*. 1. vyd. Olomouc : ANAG, 2012, s. 32. ISBN 978-80-7263-755-3.

Normativně je diskriminace upravena tzv. antidiskriminačním zákonem, tj. zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů. Co se dá považovat za diskriminaci, upravuje § 2:

„(1) Pro účely tohoto zákona se právem na rovné zacházení rozumí právo nebýt diskriminován z důvodů, které stanoví tento zákon.

(2) Diskriminace je přímá a nepřímá. Za diskriminaci se považuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci.

(3) Přímou diskriminací se rozumí takové jednání, včetně opomenutí, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě, než se zachází nebo zacházelo nebo by se zacházelo s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru.

(4) Za diskriminaci z důvodu pohlaví se považuje i diskriminace z důvodu těhotenství, mateřství nebo otcovství a z důvodu pohlavní identifikace.

(5) Diskriminací je také jednání, kdy je s osobou zacházeno méně příznivě na základě domnělého důvodu podle odstavce 3.“

Přímá diskriminace je tedy popsána ve 3. odstavci a mimo jiné se vztahuje i na shora uvedenou situaci. Oproti tomu nepřímá diskriminace je jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.⁷⁵

⁷⁵SKARKOVÁ, Tereza. Nepřímá diskriminace v judikatuře Evropského soudního dvora. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova univerzita, 2010 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/11_evropa/Skarkova_Tereza_\(4594\).pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/11_evropa/Skarkova_Tereza_(4594).pdf).

Můžeme uvést několik příkladů vztahujících se k pracovněprávnímu vztahu. Při nepřímé diskriminaci zaměstnavatel stanoví podmínky, které se sice na první pohled nezdají diskriminační, ale ve svém důsledku eliminují některou skupinu osob.

Za stěžejní rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie v oblasti nepřímé diskriminace je obecně považován případ *Bilka*, jenž se týkal nepřímé diskriminace založené jednáním zaměstnavatele. V kauze šlo konkrétně o německou firmu, která zpřístupňovala systém zaměstnaneckého penzijního pojištění pouze zaměstnancům pracujícím po určitou dobu na plný úvazek, čímž znevýhodňovala ženy, jež byly častěji nuceny uzavírat kratší úvazky.⁷⁶

Za nepřímou diskriminaci označil Soudní dvůr Evropské unie (dále jen SDEU) ve svém rozhodnutí případ *Sotgiu v. Deutsche Bundespost* také postup, kdy italský státní příslušník, jehož rodina žila v Itálii, byl zaměstnán u německé společnosti, kde nejprve dostával odlučné ve stejné výši jako němečtí pracovníci, kteří byli zaměstnaní mimo domov. Těmto však bylo podle nového pokynu ministerstva odlučné zvýšeno, nicméně pracovníkům, kteří měli na počátku pracovního poměru bydliště v zahraničí, zůstalo v původní výši.

V rámci předběžné otázky SDEU řešil, zda je zakázáno rozdílné zacházení z důvodu místa pobytu stejně jako na základě státní příslušnosti. V daném případě místo bydliště (resp. pobytu) představovalo jediné kritérium, které nepřímo rozlišovalo mezi osobami bydlícími v Německu a těmi, kteří zde v rozhodnou dobu nebydleli.

SDEU uvedl, že jde o znak rozlišení, který se rovná rozlišení na základě státní příslušnosti. SDEU poté podal obecnou definici nepřímé diskriminace, když prohlásil, že jsou zakázány všechny formy skryté diskriminace, která při aplikaci jiných kritérií diferenciací vede ve skutečnosti ke stejnému výsledku.⁷⁷

Se zařazením zmiňovaného případu *Sotgiu* pod nepřímou diskriminaci ale nemohu souhlasit. Zaměstnanec byl na základě pokynu diskriminován přímo z důvodu

⁷⁶SKARKOVÁ, Tereza. Nepřímá diskriminace v judikatuře Evropského soudního dvora. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law* [online]. Brno : Masarykova univerzita, 2010 [cit. 2015-02-01]. Dostupné z: [http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/11_evropa/Skarkova_Tereza_\(4594\).pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/11_evropa/Skarkova_Tereza_(4594).pdf)

⁷⁷Tamtéž.

svého místa bydliště. Dané provinění tedy nespočívalo pouze ve stanovení podmínek, které zaměstnance nepřímo diskriminovaly proti domácím zaměstnancům.⁷⁸

Jsem toho názoru, že se jedná o ukázkový případ přímé diskriminace tak, jak je v českém právním prostředí upravena v § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona, tj. zákona, který zapracovává příslušné evropské úmluvy, které upravují diskriminaci a rovné zacházení.

Výčet příčin v § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona, ze kterých je nutné vyvozovat nepřímou diskriminaci osoby, nepovažuji za kogentní, ale demonstrativní. Pokud bychom přenesli daný případ do českého právního prostředí, kloním se k názoru, že je nutné podmínku místa bydliště zahrnout pod přímou diskriminaci, jelikož nedůvodně zvýhodňuje domácí pracovníky, resp. pracovníky s místem pobytu totožným s místem výkonu práce, a diskriminuje zahraniční pracovníky.

Zákon samozřejmě upravuje i přípustné formy rozdílného zacházení, a to v § 6 a následujících. Obecně zákon tyto výluky shrnuje následovně: „*Diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu věku v přístupu k zaměstnání nebo povolání, pokud je*

- a) *vyžadována podmínka minimálního věku, odborné praxe nebo doby zaměstnání, která je pro řádný výkon zaměstnání nebo povolání nebo pro přístup k určitým právům a povinnostem spojeným se zaměstnáním nebo povoláním nezbytná, nebo*
- b) *pro řádný výkon zaměstnání nebo povolání potřebné odborné vzdělávání, které je nepřiměřeně dlouhé vzhledem k datu, ke kterému osoba ucházející se o zaměstnání nebo povolání dosáhne důchodového věku podle zvláštního zákona.“*

V § 7 odst. 1 antidiskriminačního zákona se dále uvádí, že diskriminací není rozdílné zacházení z důvodu pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru ve věcech uvedených v § 1 odst. 1

⁷⁸Soudní dvůr Evropské unie. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie č. 152/73 ve věci Sotgiu v. Deutsche Bundespost. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61973CJ0152&from=EN>.

písm. f) až j) zákona, pokud je toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou přiměřené a nezbytné.

Je nepochybné, že rozdílné zacházení z důvodu pohlaví může být legitimně odůvodněno, kdy pro výkon některého povolání jsou podstatné fyzické predispozice, které jsou u obou pohlaví jistě odlišné.

Oproti tomu jsem přesvědčen, že je složitější zdůvodnit rozdílné zacházení např. z důvodu rasy. I zde sice existují situace, kdy je možné rozdílné zacházení legitimně odůvodnit, nebude jich však mnoho.

Takový příkladem mohou být herecké konkurzy. Pokud je vypsán herecký konkurz na roli, kdy postava je určitého etnika, je odůvodnitelným rozdílným zacházením, jestliže bude při výběru vhodného uchazeče rozdílně zacházeno s osobami jiného etnika, tzn., že budou například bez dalšího vyřazeni z konkurzu.

Zákon o zaměstnanosti umožňuje za přestupek spočívající v diskriminaci či nerovném zacházení uložit pokutu do 1,000.000 Kč. Stejná je i výše sankce, již je možné uložit právnické osobě nebo podnikající fyzické osobě za obdobný správní delikt. V praxi se pokuty pohybují v řádech desetitisíců korun.

4.1.2 Agenturní zaměstnávání

Další problematikou je tzv. agenturní zaměstnávání. V návaznosti na to upravuje zákon o zaměstnanosti přestupek v § 139 odst. 1 písm. b), jehož skutková podstata spočívá ve zprostředkování zaměstnání fyzickou osobou bez povolení. Obdobně je správním deliktem [§ 140 odst. 1 písm. b)], když právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba zprostředkuje zaměstnání bez povolení nebo jiným způsobem poruší při zprostředkování zaměstnání tento zákon nebo dobré mravy.

Považuji za nepochybně správné, že stát reguluje tak důležitou oblast, jako je zprostředkování zaměstnání a v případě porušení zákona takové porušení trestá. Je veřejným zájmem, aby každý subjekt, který zprostředkovává zaměstnání, takto činil pouze na základě příslušného povolení.

V opačném případě by existoval mnohem větší prostor pro zneužívání zákona v neprospěch zaměstnanců, nebyla by možná důsledná kontrola nad dodržováním zákonných povinností vůči zaměstnancům a agenturní zaměstnávání by v důsledku neexistující kontroly mohlo zakrývat nelegální zaměstnávání.

Jsem toho názoru, že regulace agenturního zaměstnávání a poskytování těchto služeb pouze na základě povolení, jehož úprava je plně v dispozici pracovněprávních předpisů a nedopadá na něj právní úprava zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, je v pořádku a nejedná se o nepřiměřené omezení tržního principu hospodářství.

Právní úprava agenturního zaměstnávání je obsažena v zákoníku práce i v zákoně o zaměstnanosti. Zákoník práce obsahuje spíše obecné náležitosti pro dohodu agentury práce s uživatelem o dočasném přidělení zaměstnance agentury práce a písemný pokyn, na jehož základě agentura práce přiděluje zaměstnance k dočasnému výkonu práce u uživatele.

Oproti tomu zákon o zaměstnanosti upravuje samotné podmínky zprostředkování zaměstnání, a to nejen agenturami práce. V souladu s § 14 odst. 1 zákona se zprostředkováním zaměstnání rozumí:

- a) vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly,
- b) zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení,
- c) poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.

V odstavci 3 jsou vymezeny subjekty oprávněné zprostředkovávat zaměstnání, kterými jsou krajské pobočky Úřadu práce nebo právnické či fyzické osoby, pokud mají povolení k příslušné formě zprostředkování zaměstnání.

Podmínkou udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání fyzické osobě je dosažení věku 18 let, svéprávnost, bezúhonnost, odborná způsobilost a bydliště na území České republiky.

Za odborně způsobilou se považuje fyzická osoba, která má ukončené vysokoškolské vzdělání a nejméně dvouletou odbornou praxi v oblasti zprostředkování zaměstnání nebo v oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání povoleno, anebo ta, která má střední vzdělání s maturitní zkouškou, vyšší odborné vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání v konzervatoři a nejméně pětiletou odbornou praxi v oblasti zprostředkování zaměstnání nebo v oboru, pro který má být zprostředkování zaměstnání povoleno.

V případě právnické osoby musí výše citované podmínky splňovat odpovědný zástupce subjektu. Povolení vydává Generální ředitelství Úřadu práce ČR na základě žádosti. Pro udělení povolení musí subjekt také disponovat souhlasným závazným stanoviskem Ministerstva vnitra.

Pakliže jakýkoliv subjekt zprostředkovává zaměstnání, aniž by disponoval citovaným povolením, dopouští se přestupku, respektive správního deliktu. Jak fyzické osobě za spáchání přestupku, tak podnikající fyzické či právnické osobě za spáchání správního deliktu lze uložit pokutu až do výše 2,000.000 Kč.⁷⁹

4.1.3 Další vybrané skutkové podstaty

Přestupkem i správním deliktem dle zákona o zaměstnanosti je nesplnění oznamovací povinnosti, tj. zkráceně řečeno neoznámení, že zaměstnanec cizí národnosti (např. občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník) nastoupil do zaměstnání, případně, že nastala skutečnost, na jejímž základě zaměstnanec cizí národnosti již nepotřebuje povolení k zaměstnání či obdobné povolení.

Takovou informaci je zaměstnavatel povinen oznámit krajské pobočce Úřadu práce. V případě spáchání přestupku nebo správního deliktu hrozí subjektu uložení pokuty až do výše 100.000 Kč.

Přestupkem je taktéž jednání fyzické osoby, která se zdržuje na pracovišti kontrolované osoby a koná práci, v případě, že neprokáže svou totožnost předložením ob-

⁷⁹STEINICHOVÁ, Ladislava aj. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*. 1. vyd. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 228. ISBN 978-80-7357-501-4.

čanského průkazu nebo cestovního dokladu podle § 132 zákona o zaměstnanosti. Maximální výše pokuty je v tomto případě částka 200.000 Kč.

Pokutu až do výše 1,000.000 Kč lze uložit fyzické i právnické osobě, která v rozporu s § 80 zákona o zaměstnanosti nevede evidenci zaměstnávaných osob se zdravotním postižením nebo evidenci pracovních míst vyhrazených pro osoby se zdravotním postižením nebo dále subjektu, který nesplní povinnost zaměstnat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu stanovenou v § 81 zákona.

V neposlední řadě je přestupkem i správním deliktem v souladu se zákonem o zaměstnanosti jednání fyzické, podnikající fyzické i právnické osoby, pokud ve stanovené lhůtě písemně nevykáže dlužné mzdové nároky zaměstnanců pro účely zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně dalších zákonů. Za takové jednání může být uložena pokuta až do výše 500.000 Kč.

Jednou ze dvou nových skutkových podstat, jejichž začlenění do zákona je účinné od 1. 1. 2015, je absence kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu podle § 136 odst. 1 s možností uložení sankce až do výše 500.000 Kč.

Standardně zákon upravuje i možnost liberace, když podle § 141 zákona o zaměstnanosti právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. Paradoxní je, že zákon neobsahuje obdobné ustanovení vztahující se na fyzickou osobu. Ohledně podnikající fyzické osoby platí ustanovení zákona o odpovědnosti a postihu právnické osoby.

Při určení výše pokuty právnické osobě se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Při určení výše pokuty za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f) nebo za správní delikt podle § 140 odst. 1 písm. e) se přihlédne i k výši částek, které je právnická nebo fyzická osoba povinna uhradit podle § 141b odst. 1 písm. b). Z důvodů pro mě nepochopitelných se i toto ustanovení prakticky až na výjimku vztahuje pouze na právnické osoby, i když zde lze zřejmě uvažovat o analogickém použití na fyzické osoby.

Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm ne zahájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 roků ode dne, kdy byl spáchán. Znovu se dané ustanovení vztahuje jen na odpovědnost právnické osoby, ale zde je pravděpodobně možné analogicky použít právní úpravu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

4.2 Zákon o inspekci práce

Dalším předpisem upravujícím přestupky a správní delikty na úseku pracovního práva je zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Okruh vztahů, které zákon upravuje, je vymezen v § 1: *„Tento zákon upravuje zřízení a postavení orgánů inspekce práce jako kontrolních orgánů na úseku ochrany pracovních vztahů a pracovních podmínek, působnost a příslušnost orgánů inspekce práce, práva a povinnosti při kontrole a sankce za porušení stanovených povinností.“*

Správními úřady dohlížejícími na plnění povinností vyplývajících ze zákona o inspekci práce jsou oblastní inspektoráty práce a jim nadřazený Státní úřad inspekce práce sídlící v Opavě.

Působnost a pravomoc inspektorátu práce je zaměřena zejména na kontrolu dodržování povinností vyplývajících z právních předpisů upravujících bezpečnost práce a ochranu zdraví, odměňování zaměstnanců, náhradu mzdy a platu, pracovní dobu a dobu odpočinku, bezpečnost provozu technických zařízení, zaměstnávání žen či mladistvých nebo upravujících výkon umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti dětmi.

Správní úřady dále kontrolují dodržování kolektivních smluv v částech, ve kterých jsou upraveny individuální pracovní právní nároky zaměstnanců vyplývající z právních předpisů, jakož i vnitřních předpisů, jestliže zakládají práva zaměstnanců.

4.2.1 Rovné zacházení

Pakliže zákon o zaměstnanosti upravuje přestupky a správní delikty spočívající v diskriminaci, zákon o inspekci práce obsahuje ustanovení o přestupcích na úseku rovného zacházení.

Zatímco diskriminace spočívá ve znevýhodnění jedné osoby například z důvodu její rasy či náboženství, rovnost v dikci zákona znamená rovnost všech zaměstnanců, tj. může se jednat o zaměstnance, kteří nejsou odlišné rasy, avšak přesto jim zaměstnavatel určuje odlišné podmínky. Toto odlišení není vyčerpávající, protože v některých aspektech se tyto dva instituty prolínají.

Zákon o inspekci práce v § 11 definuje přestupky na úseku rovného zacházení následovně: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku na úseku rovného zacházení tím, že*

- a) nezajistí rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky, odměňování za práci a poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty, a odbornou přípravu a příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání,*
- b) diskriminuje zaměstnance (§ 16 zákoníku práce),*
- c) postihne nebo znevýhodní zaměstnance proto, že se zákonným způsobem domáhal svých práv a nároků vyplývajících z pracovněprávních vztahů,*
- d) neprojedná se zaměstnancem nebo na jeho žádost se zástupci zaměstnanců jeho stížnost na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávního vztahu.“*

Pokud se jedná o skutkové podstaty uvedené pod písm. a), jsem toho názoru, že zákonodárce příliš zasahuje do autonomie zaměstnavatele a nepřiměřeně drží ochrannou ruku nad zaměstnanci.

Nepopírám, že ochrana práv zaměstnance jakožto slabší strany v pracovněprávním vztahu je nutná, avšak zvolený způsob považuji za nešťastný. Zákonodárce tímto ustanovuje prakticky absolutní rovnost zaměstnanců, kteří pracují na stejné pozici za předpokladu, že jsou stejně kvalifikovaní a tuto pozici vykonávají například stejně dlouho, přestože jeden ze zaměstnanců svou práci vykonává lépe a poctivěji než ten druhý.

V takovém případě by dle zákona měli mít stejnou mzdu. Je samozřejmě nutné uvést, že oponenti výše vyjádřeného názoru budou tvrdit, že se při posuzování jednotlivých případů budou zohledňovat veškeré okolnosti, tj. i efektivita práce jednotlivých

zaměstnanců a jejich přístup, což znamená, že by zde byla řádně odůvodněna nerovnost při odměňování jednotlivých zaměstnanců.

S takovým tvrzením bych ale nesouhlasil, jelikož důkazní břemeno při prokazování oprávněnosti nerovného zacházení s jednotlivými zaměstnanci leží na zaměstnavateli. V reálné situaci má tento zaměstnavatel velmi omezené možnosti, aby prokázal, že zaměstnanec, který pobírá nižší mzdu, vykonává práci méně kvalitně a s menší efektivitou než zaměstnanec druhý, přestože oba mají stejnou kvalifikaci a zkušenosti.

Bezpochyby existují pracovní pozice, u kterých je takové prokázání jednoduché, například efektivita bankovního poradce při prodeji produktů je snadno dokladovatelná. Na druhé straně však většina vlastníků autoservisu nevede evidenci, kolik pracovních úkolů splnil ten daný automechanik za jeden pracovní den a v jaké kvalitě.

Zaměstnavatel samozřejmě eviduje pracovní dobu svých zaměstnanců, ale jen velmi obtížně prokáže, že jeden z automechaniků pracuje svědomitěji a kvalitněji. Provádět ve správním řízení důkaz svědeckou výpovědí zákazníků je ve většině případů nepředstavitelné. Navíc je potřeba podotknout, že takové hodnocení je značně subjektivní.

V daném případě si dovolím tvrdit, že relevantně zhodnotit efektivitu a kvalitu práce může pouze zaměstnavatel, který na základě svých poznatků určí jednotlivým zaměstnancům odlišné mzdové ohodnocení. Tím však porušuje zákon, který po něm požaduje, aby tito zaměstnanci byli ohodnoceni stejně. Nepovažuji takovou úpravu zákona za příliš šťastnou.

Skutková podstata dle písm. b) zákona se prakticky překrývá s úpravou zákona o zaměstnanosti. Komentář k zákonu o inspekci práce zmiňuje, že za diskriminaci se nepovažuje rozdílné zacházení, pokud z povahy pracovní činnosti vyplývá, že tento důvod představuje podstatný a rozhodující požadavek pro výkon práce, kterou má zaměstnanec vykonávat, a který je pro výkon této práce nezbytný; cíl sledovaný takovou výjimkou musí být oprávněný a požadavek přiměřený.⁸⁰

⁸⁰KOTTNAUER, Antonín; KUBÍČKOVÁ, Daniela. *Zákon o inspekci práce : komentář s aktualizací při změně zákona*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2006, s. 77. ISBN 80-7357-181-1.

Ohledně skutkových podstat uvedených pod písm. c) a d) nemám pochybnosti o nutnosti postihu takového protiprávního jednání, jelikož mám za to, že zaměstnanci musí být poskytnuta ochrana, například v případě, kdy se domáhá svých zákonných práv a zaměstnavatel se ho za to bude snažit postihnout.

Od 1. 1. 2015 došlo ke zpřísnění postihu za přestupky obsažené v § 11 zákona o inspekci práce z původních 400.000 Kč na 1.000.000 Kč. Pouze u skutkové podstaty v písm. d) zákonodárce ponechal původní výši pokuty v platnosti.

Srovnatelná úprava správních deliktů právnických osob na úseku rovného zacházení se nachází v § 24 zákona. I zde došlo s účinností od roku 2015 ke změně horní hranice pokuty na 1.000.000 Kč vyjma písm. d).

4.2.2 Povinnosti při vzniku, změnách a skončení pracovněprávního vztahu

Zákon dále v § 12 upravuje přestupky na úseku pracovního poměru nebo dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Relevantní úpravu správních deliktů právnických osob lze najít v § 25 zákona, který prakticky kopíruje znění § 12.

Subjekt se dopustí přestupku, respektive správního deliktu, když poruší stanovené povinnosti při vzniku, změnách, skončení pracovního poměru, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti.⁸¹

Např. zákoník práce uvádí v § 31: „*Před uzavřením pracovní smlouvy je zaměstnavatel povinen seznámit fyzickou osobu s právy a povinnostmi, které by pro ni z pracovní smlouvy, popřípadě ze jmenování na pracovní místo vyplynuly, a s pracovními podmínkami a podmínkami odměňování, za nichž má práci konat, a povinnostmi, které vyplývají ze zvláštních právních předpisů vztahujících se k práci, která má být předmětem pracovního poměru.*“

Dále v případech stanovených zákonem je zaměstnavatel povinen zajistit, aby se fyzická osoba před uzavřením pracovní smlouvy podrobila vstupní lékařské prohlídce. Tato formulace zákonného ustanovení je zbytečně matoucí, jelikož podle zákona

⁸¹KOTTNAUER, Antonín; KUBÍČKOVÁ, Daniela. *Zákon o inspekci práce : komentář s aktualizací při změně zákona*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2006, s. 79. ISBN 80-7357-181-1.

č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, ve spojení s prováděcí vyhláškou č. 79/2013 Sb., je vstupní prohlídka povinná u všech zaměstnanců, respektive uchazečů o zaměstnání, s kterými bude uzavírána pracovní smlouva. U dohod je situace mírně odlišná a povinnost se nevztahuje na všechny uchazeče.

Za spáchání popsaného přestupku i správního deliktu hrozila ještě do 31. 12. 2014 subjektu pokuta do maximální výše 300.000 Kč. S účinností k 1. 1. 2015 byl tento limit zpřísněn až na 2,000.000 Kč.

Dalším přestupkem a současně správním deliktem na daném úseku je neuzavření písemné pracovní smlouvy, dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti se zaměstnancem. V dalším textu bude prokázána provázanost tohoto přestupku i s jinými přestupky v pracovním právu, kdy pro téma této práce je podstatná provázanost při posuzování nelegální práce správními úřady. S ohledem na okolnosti konkrétního případu lze uložit pokutu až do výše 10,000.000 Kč.

Novelou byla do citované normy s účinností od 1. 1. 2015 přidána jedna skutková podstata spočívající v protiprávním jednání zaměstnavatele, který nezajistí, aby zaměstnanec nepřekročil zákoníkem práce stanovený rozsah práce konané na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti. Zde mu hrozí postih v částce do 2,000.000 Kč.

4.2.3 Odměňování zaměstnanců

Důležitou skupinou skutkových podstat přestupků (§ 13), potažmo správních deliktů (§ 26), jsou přestupky na úseku odměňování zaměstnanců. Zaměstnavatelé jako silnější strana ve vztahu se zaměstnancem mají občas tendenci svého postavení zneužívat a neplnit své povinnosti, a to zejména co se týče výplaty mzdy, případně jiné odměny, za odvedenou práci. Právní úprava přestupků a správních deliktů týkající se porušení povinností při odměňování zaměstnanců je nepochybně namístě, avšak i zde lze nalézt sporné body.

Předmětné ustanovení § 13 vyčerpávajícím způsobem konkretizuje jednotlivé situace, při kterých může dojít k porušení povinností zaměstnavatele, a to když subjekt:

- a) neposkytne zaměstnanci za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty stejnou mzdu nebo plat jako jinému zaměstnanci,
- b) neposkytne zaměstnanci mzdu nebo plat, alespoň ve výši minimální mzdy, popřípadě nejnižší úrovně zaručené mzdy nebo plat ve stanovené výši,
- c) neposkytne zaměstnanci ve stanoveném termínu mzdu nebo plat nebo některou její složku,
- d) neposkytne zaměstnanci mzdu nebo plat nebo náhradní volno za práci přesčas,
- e) neposkytne zaměstnanci náhradní volno za práci ve svátek nebo mzdu za práci přesčas anebo příplatek k platu za takovou práci,
- f) neposkytne zaměstnanci příplatek za práci ve ztíženém a zdraví škodlivém pracovním prostředí a za práci v noci,
- g) neposkytne zaměstnanci příplatek k platu, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu,
- h) poskytne zaměstnanci složku platu, kterou právní předpisy neupravují, nebo mu poskytne složku mzdy nebo platu, na kterou mu nevznikl nárok, anebo ji poskytne způsobem, který právní předpisy nedovolují,
- i) provede ze mzdy nebo platu zaměstnance bez dohody o srážkách ze mzdy nebo platu jiné než stanovené srážky,
- j) neposkytne zaměstnanci odměnu za pracovní pohotovost nebo ji neposkytne ve stanovené výši,
- k) nezajistí podmínky stanovené pro normování práce, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu,
- l) odmění zaměstnance v rozporu s § 103 odst. 1 písm. k) zákoníku práce,
- m) neposkytne zaměstnanci odměnu za vykonanou práci podle dohody o práci konané mimo pracovní poměr.

Jako problematickou shledávám znovu skutkovou podstatu pod písmenem a), a to z důvodů uvedených již výše u přestupků na úseku rovného zacházení. Mám i zde za to, že zaměstnavatel je nepřiměřeně znevýhodněn při stanovení rozdílné výše mzdy

jednotlivým zaměstnancům podle jejich produktivity, jelikož má velmi omezené možnosti prokázání oprávněnosti takové diferenciaci a hrozí mu citelná pokuta až do výše 500.000 Kč.

Stejná pokuta hrozí za přestupek dle písmene j). Jinak za přestupky i správní delikty uvedené pod písmeny d), e), h) a k) lze uložit pokutu až do výše 1,000.000 Kč a při naplnění skutkových podstat pod písmeny b), c), f), g), i), l) a m) hrozí uložení pokuty až do výše 2,000.000 Kč.

4.2.4 Pracovní doba

Další velkou skupinou skutkových podstat jsou přestupky na úseku pracovní doby, které upravuje § 15 zákona, potažmo správní delikty na daném úseku dle § 28. S ohledem na rozsah předmětných ustanovení bude postačující pro účel této práce uvedení možného postihu za spáchání přestupku či správního deliktu s uvedením typových skutkových podstat pro ilustraci.

Za přestupek i správní delikt na úseku pracovní doby je možné uložit pokutu až do výše 300.000 Kč, a to v případě, že subjekt například nepřihlédne při zařazení zaměstnanců do směn k potřebám zaměstnanců pečujících o děti.

Pokud subjekt nařídí zaměstnanci pracovní pohotovost v rozporu s § 95 zákoníku práce, kolektivní smlouvou, popřípadě s nařízením vlády, kterým se stanoví odchylná úprava pracovní doby a doby odpočinku zaměstnanců v dopravě, lze za takové porušení povinností uložit pokutu až do výše 400.000 Kč.

Ze závažnějších přestupků, respektive správních deliktů, za které má správní orgán možnost udělit pokutu až do výše 1,000.000 Kč, zmíním třeba porušení povinnosti fyzické či právnické osoby zajistit rozvržení pracovní doby tak, aby měl zaměstnanec stanovený nepřetržitý odpočinek mezi dvěma směnami, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákoník práce.

Mezi nejzávažnější přestupky řadí zákon skutkové podstaty uvedené v § 15, resp. § 28, pod písmeny a), b), d), g), n), o) a r). Příkladem můžeme uvést nesplnění povinnosti stanovit jednotlivým zaměstnancům pracovní dobu podle režimu jejich práce

nebo nedodržení délky směny, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu, případně připuštění práce přesčas u mladistvého zaměstnance. V takovém případě může správní orgán uložit delikventovi pokutu až do výše 2,000.000 Kč.

4.2.5 Bezpečnost práce

V praxi existuje mnoho oborů, kde posuzování plnění zákonných povinností v oblasti bezpečnosti práce je velmi podstatné pro zajištění vyhovujících pracovních podmínek zaměstnance. Takovým oborem je například stavebnictví, chemický průmysl, strojírenství a další. Ve zmiňovaných oborech je zásadní dodržovat přísné podmínky, aby nebyl ohrožen život a zdraví zaměstnanců. Jak je ovšem bohužel obvyklé, v mnoha případech tomu tak není.

Jako jedno z opatření v případě porušení daných povinností proto zákon v § 17 upravuje přestupky fyzických osob a v § 30 správní delikty právnických osob na úseku bezpečnosti práce. Rozdělení skutkových podstat podle maximální výše pokuty, kterou je možno subjektu uložit, je obdobné jako u přestupků na úseku pracovní doby.

Pakliže tedy fyzická či právnická osoba nezajistí na pracovištích dodržování zákazu požívat alkoholické nápoje nebo zneužívat jiné návykové látky, může jí být uložena pokuta až do výše 300.000 Kč.

Pokuta v maximální výši 400.000 Kč může být zaměstnavateli uložena v případě nesplnění povinností vést evidenci o pracovních úrazech ve stanoveném rozsahu, ačkoli k tomu má subjekt povinnost podle zvláštního právního předpisu, tj. zákoníku práce, případně porušení povinnosti vést evidenci fyzických osob, u nichž byla uznána nemoc z povolání.

V dikci zákona lze za závažnější přestupek, respektive správní delikt, považovat nezajištění bezpečnosti fyzických osob zdržujících se s vědomím fyzické či právnické osoby na jejích pracovištích s ohledem na možné ohrožení života nebo zdraví. Dále také neplnění povinností týkající se pracoviště a pracovního prostředí stanovené v některých předpisech upravujících bezpečnost práce. Tímto předpisem je například zákon o zajištění dalších podmínek bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nařízení vlády o podrob-

nějších požadavcích na pracoviště a pracovní prostředí a další. Správní úřad může v takovém případě uložit pokutu až do výše 1,000.000 Kč.

Právě ohledně, v předchozím odstavci uvedené, povinnosti zajistit bezpečnost fyzických osob zdržujících se s vědomím fyzické či právnické osoby na jejich pracovištích vzhledem k možnému ohrožení života nebo zdraví [viz § 17 odst. 1 písmeno a)], shledávám určité výkladové nejasnosti.

Považuji citované ustanovení za neurčité, co se týká výkladu pojmu „zajistit bezpečnost“. Je nepochybné, že pod tímto výrazem si každý představí něco jiného. Přesněji řečeno, každý vnímá jinak hranice, při jejichž překročení se již jedná o porušení dané povinnosti. Z toho důvodu by zákon měl blíže specifikovat, co již je porušením povinnosti zajistit bezpečnost osob na pracovišti a co už nikoli.

Samozřejmě z opačné strany je nutné zmínit, že přílišná specifikace povinností se v historickém vývoji ukázala taktéž nevhodnou, avšak neurčitost umožňuje značnou libovůli správních úřadů při posuzování, zda zaměstnavatel zajistil bezpečnost osob na pracovišti či nikoliv.

Okruh fyzických osob, jejichž bezpečnost je zaměstnavatel povinen zajistit, pokud se zdržují na pracovišti, může být obsáhlý. Dalšími fyzickými osobami mohou být zaměstnanci nadřízených orgánů, kteří se na pracovišti zaměstnavatele zdržují za účelem pracovního jednání, obchodní partneři, zákazníci zaměstnavatele, zaměstnanci dalšího zaměstnavatele nebo samostatně podnikající fyzické osoby vykonávající na pracovištích zaměstnavatele určité práce na základě zakázky, zaměstnanci ve správních úřadech vykonávající na pracovišti zaměstnavatele kontrolní činnost, žáci a studenti vykonávající u zaměstnavatele odbornou praxi.

Mezi skupiny dalších fyzických osob se řadí i účastníci exkurzí na pracovišti nebo veřejnost. V druhém případě se může jednat například o nájemníka činžovního domu, který prochází za provozu rekonstrukčními pracemi nebo opravami.⁸²

Mám za to, že ustanovení upravující přestupek nebo správní delikt spočívající v nezajištění bezpečnosti osob zdržujících se na pracovišti, by mělo být vázáno na even-

⁸²KUBÍČKOVÁ, Daniela. Komentář k § 17 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce. Dostupné z: ASPI.

tuální porušení konkrétních ustanovení zákoníku práce nebo souvisejících předpisů v oblasti bezpečnosti práce.

4.2.6 Další vybrané skutkové podstaty

Rozporuplným způsobem odlišuje zákon o inspekci práce závažnost přestupků a správních deliktů na úseku zvláštních pracovních podmínek některých zaměstnanců. Těmi jsou zejména těhotné zaměstnankyně, zaměstnanci pečující o dítě mladší 15 let nebo zdravotně postiženou osobu či mladistvý zaměstnanec.

Nejpřísnější pokutu až do výše 1,000.000 Kč může správní úřad uložit za přestupek (§ 18 zákona) nebo správní delikt (§ 31 zákona) spočívající například v neposkytnutí přestávky ke kojení nebo její poskytnutí v rozporu s § 242 zákoníku práce. Kdežto pokud fyzická nebo právnická osoba neposkytne zaměstnanci mateřskou dovolenou nebo rodičovskou dovolenou nebo ji poskytne v rozporu s § 195 až § 198 zákoníku práce, lze jí uložit pokutu pouze do výše 500.000 Kč, přestože tento přestupek považují za závažnější než výše uvedený.

Zákon dále umožňuje správnímu úřadu uložit pokutu až do výše 200.000 Kč při nesplnění povinnosti subjektu poskytnout součinnost inspektorovi (přestupek upravuje § 9, správní delikt § 22a) nebo odborovým orgánům, radám zaměstnanců nebo zástupcům pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (§ 10, § 23 viz výše).

Stejnou pokutu zákon předvídá při spáchání přestupku na úseku náhrad dle § 14, případně správního deliktu (§ 27). Zákon uvádí, že: *„Fyzická osoba se dopustí přestupku na úseku náhrad tím, že neposkytne zaměstnanci náhradu mzdy nebo platu nebo náhradu výdajů spojených s výkonem práce, ačkoli k tomu má povinnost podle zvláštního právního předpisu.“*

Totožná je i maximální výše postihu, který je možné uložit v případě, že subjekt poruší stanovené povinnosti vztahující se k délce dovolené za kalendářní rok, k dovolené za odpracované dny, k dodatkové dovolené nebo další dovolené, čerpání dovolené nebo určení jejího nástupu, viz § 16, respektive § 29 vztahující se ke správnímu deliktu.

Přísnější postihy hrozí subjektům za spáchání přestupku či správního deliktu na úseku bezpečnosti technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví, a to podle § 19 zákona: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku na úseku bezpečnosti provozu technických zařízení se zvýšenou mírou ohrožení života a zdraví tím, že nezajistí, aby technická zařízení stanovená zvláštním právním předpisem, která představují zvýšenou míru ohrožení života a zdraví, obsluhovaly jen zdravotně způsobilé a zvláště odborně způsobilé fyzické osoby.*“

Správní orgán má v takovém případě možnost uložit pokutu až do výše 2,000.000 Kč. Úprava stejné skutkové podstaty správního deliktu právnické osoby je obsažena v § 32 zákona.

Posledními skupinami skutkových podstat jsou přestupky a správní delikty na úseku vyhrazených technických zařízení (§ 20, respektive § 33, maximální výše pokuty od 1,000.000 Kč do 2,000.000 Kč), na úseku agenturního zaměstnávání (§ 20a, § 33a, maximální výše pokuty 1,000.000 Kč) a přestupky a správní delikty na úseku výkonu umělecké, kulturní, sportovní a reklamní činnosti.

Význam poslední zmiňované skupiny je pochopitelný, s ohledem na nutnost právní regulace zákazu dětské práce a specifických výjimek z tohoto zákazu. Takový zákaz v praxi nemůže být absolutní, jelikož by eliminoval filmovou a divadelní produkci, reklamy a další odvětví, kde je za určitých okolností nutné spolupracovat s dětmi.

Tato spolupráce však musí mít jasná pravidla v podobě právní úpravy zákona o zaměstnanosti, který v § 121 uvádí, že dítě může vykonávat pouze uměleckou, kulturní, sportovní a reklamní činnost pro právnickou nebo fyzickou osobu, která má tuto činnost v předmětu své činnosti, jen jestliže je tato činnost přiměřená jeho věku, není pro něj nebezpečná, nebrání jeho vzdělávání nebo docházce do školy a účasti na výukových programech, nepoškozuje jeho zdravotní, tělesný, duševní, morální nebo společenský rozvoj.

V návaznosti na to je danou činnost možné vykonávat pouze na základě povolení vydaného úřadem práce v souladu s § 123 zákona o zaměstnanosti, a to v rozsahu

stanovené odstavcem 1: „*Dítě může činnost vykonávat jen na základě jednotlivého povolení vydaného pro určité dítě a určitou činnost, a to nejdéle*

- a) 2 hodiny denně u dítěte, které ještě neplní povinnou školní docházku, přičemž celková délka výkonu činnosti za týden nesmí přesáhnout 10 hodin,*
- b) 2 hodiny ve vyučovací den a 12 hodin týdně pro činnost vykonávanou během období školního vyučování mimo hodiny školní výuky, přičemž denní doba výkonu činnosti nesmí přesáhnout 7 hodin,*
- c) 7 hodin denně pro činnost vykonávanou v období školních prázdnin, přičemž celková délka výkonu činnosti za týden nesmí přesáhnout 35 hodin týdně.*

Za dobu výkonu činnosti se považuje i doba potřebná pro přípravu na výkon činnosti v místě výkonu činnosti.“

Vzhledem k citované úpravě považuji za logické, že zákon o inspekci práce v § 21 a § 22 obsahuje úpravu přestupků fyzických osob při porušení výše zmiňovaných povinností a v § 34 úpravu správních deliktů právnických osob. Pakliže subjekt umožní výkon této činnosti bez povolení nebo podmínky tohoto povolení poruší, hrozí mu pokuta až do výše 2,000.000 Kč. Zákonnému zástupci dítěte hrozí v takovém případě pokuta až do výše 100.000 Kč.

Na tomto místě můžeme uvést několik konkrétních skutkových situací, kdy se například provozovatel dopustí přestupku podle § 21 zákona o inspekci práce, když přizve k účinkování v natáčení reklamy pro televizní společnost děti z blízké školy a v domnění, že se jedná o jednorázovou záležitost a nikoliv o soustavnou činnost, nepostupuje podle § 121 a následující zákona o zaměstnanosti a vyplatí účinkujícím bez dalšího honorář.⁸³

V jiném případě byli představitelé dětských rolí, kteří stále plnili povinnou školní docházku, při natáčení filmu účastní natáčení déle než 8 hodin denně k dispozici filmovému štábu, ačkoliv v povolení měli výslovně uvedeno časové omezení v souladu

⁸³ŠUBRT, Bořivoj. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2009, s. 241. ISBN 978-80-7263-526-9.

s § 123 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. V daném případě se jedná též o správní delikt.⁸⁴

Právní úprava přestupků a správních deliktů v zákoně o inspekci práce je natolik rozsáhlá, že podrobný rozbor jednotlivých skutkových podstat by o mnoho přesáhl rozsah této práce. Jelikož cílem této práce je podrobně se zabývat zejména nelegálním zaměstnáváním, není na místě více rozebírat jednotlivé skutkové podstaty, když informace uvedené v této podkapitole dostatečně ilustrují rozsah právní úpravy zákona o inspekci práce, o jehož stěžejní roli v oblasti přestupků a správních deliktů v pracovním právu tak nemůže být pochyb.

4.3 Další předpisy

Ode dne 1. 4. 2012, kdy nabyl účinnosti zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, mají zaměstnavatel a jiné subjekty další povinnosti vztahující se k pracovněprávnímu vztahu. Povinnosti zaměstnavatele jsou obsaženy v § 54 a § 55, kdežto povinnosti zaměstnance v § 56 zákona.

Povinnostmi zaměstnavatele je zejména uzavřít smlouvu s poskytovatelem pracovnělékařských služeb či jinak zajistit provádění povinných prohlídek zaměstnanců, umožnit zaměstnancům tuto prohlídku absolvovat a dále je povinen její výsledky respektovat. Základní povinností zaměstnance je podrobit se lékařské prohlídce a poskytnout zaměstnavateli další součinnost, například při sdělení svého praktického lékaře.

Úprava správních deliktů na úseku pracovnělékařských služeb nepostihuje přímo porušení citovaných povinností zaměstnavatele nebo zaměstnance, avšak přeneseně má nepochybně k těmto povinnostem vztah. Viz § 90 odst. 4 zákona: „*Poskytovatel pracovnělékařských služeb se dopustí správního deliktu tím, že*

a) nesplní oznamovací povinnost podle § 57 odst. 1 písm. e), nebo

b) nepodá podle § 57 odst. 1 písm. f) podnět kontrolním orgánům v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.“

⁸⁴ŠUBRT, Bořivoj. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. 1. vyd. Olomouc: ANAG, 2009, s. 241. ISBN 978-80-7263-526-9.

Aby nedošlo k naplnění skutkové podstaty § 57 odst. 1 písm. e), je povinností poskytovatele neprodleně oznamovat zaměstnavateli zjištění závažných nebo opakujících se skutečností negativně ovlivňujících bezpečnost a ochranu zdraví při práci.

Podle písmene f) je povinností poskytovatele podat podnět kontrolním orgánům v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci k zjednání nápravy nad dodržováním povinností v bezpečnosti a ochraně zdraví při práci v případě, že zjistí, že zaměstnavatel nepostupuje v souladu s lékařskými posudky nebo přes opakované upozornění neplní povinnosti v bezpečnosti a ochraně zdraví při práci stanovené jinými právními předpisy. V obou případech je možné uložit pokutu až do výše 200.000 Kč.

Dalším relevantním předpisem je zákon 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který umožňuje orgánu ochrany veřejného zdraví oprávněnému vykonávat státní zdravotní dozor při porušení povinností stanovených zvláštními právními předpisy k ochraně zdraví při práci a k zajištění a výkonu pracovnělékařské služby v rozsahu § 82 odst. 2 písm. o) uložit fyzické osobě při její podnikatelské činnosti nebo právnické osobě pokutu do výše 2,000.000 Kč.

Jestliže by takovým jednáním došlo k poškození zdraví fyzických osob, vzniku nebo hrozbě epidemie, maximální výše pokuty činí 3,000.000 Kč. Pokutu až do výše 100.000 Kč může uložit orgán ochrany veřejného zdraví fyzické osobě při její podnikatelské činnosti a právnické osobě za uvedení nepravdivých údajů a informací.

Posledním předpisem, který považuji za vhodné na tomto místě zmínit, je zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců. Úprava přestupků fyzických osob – zaměstnavatelů - je obsažena v § 58 odst. 2. Správní delikty poté najdeme v § 59 odst. 1, kdy tyto dvě úpravy se prakticky překrývají s jediným rozdílem v subjektu.

Pokuty jsou výrazně mírnější než v zákoně o inspekci práce. Například za přešoupek, kdy fyzická osoba, jakožto zaměstnavatel, neoznámí celkovou výši náhrady mzdy nebo platu náležející zaměstnanci podle § 84 odst. 1 písm. c) bodu 6 zákon umožňuje uložit pokutu do výše 20.000 Kč.

50.000 Kč je maximální pokuta, pokud fyzická osoba neoznámí vznik pracovního úrazu nebo zjištění nemoci z povolání nebo příčiny a okolnosti vzniku pracovního úrazu podle § 84 odst. 1 písm. c) bodů 4 a 5.

Pakliže zaměstnavatel nevede údaje potřebné pro poskytování a výpočet dávek podle § 84 odst. 1 písm. e) nebo tyto údaje neposkytne orgánu úrazového pojištění při uplatnění nároku na dávku zaměstnancem nebo oprávněným, lze mu uložit pokutu v maximální částce 100.000 Kč. Tento horní limit pokuty je také jednotným limitem při spáchání správních deliktů zaměstnavatelem, kterým je právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba.

5 NELEGÁLNÍ PRÁCE

Nelegální práce je všeobecně v každé ekonomice považována za negativní jev, i když její pojetí se může místy lišit. V některých souvislostech se nelegální práci rozumí to, co je obecně zakázanou aktivitou, např. výroba a prodej drog, pašeráctví apod.

V české definici nelegální práce se spíše odráží to, co se v EU nazývá „nedeklarovanou prací“, tedy prací „neohlášenou“, ze které nejsou odváděny daně ani odvody do pojistných systémů.⁸⁵

Relevantní literatura uvádí, že práci načerno vykonávalo 5% občanů v rámci Evropské unie, v rámci České republiky 7% a například v Dánsku tento ukazatel dosahuje 18%.

Česká republika se tak v oblasti nelegální práce řadí k průměru. Ze zdrojů Ministerstva zahraničí ČR pochází alarmující informace, že až 37% zahraničních zaměstnanců v České republice pracuje nelegálně.

Oblastí, ve které se lze v největší míře setkat s výkonem nelegální práce, je stavebnictví (až 15% zaměstnanců). Celkový podíl tzv. šedé ekonomiky v oblasti trhu práce činí okolo 10 až 15%.⁸⁶ Bohužel u uvedených údajů není stanovena rozhodná doba, není tedy zřejmé, ke kterému období jsou statistiky aktuální.

Obecnou definici nelegální práce obsahuje § 5 písm. d) zákona o zaměstnanosti, který za nelegální práci považuje:

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

⁸⁵STEINICHOVÁ, Ladislava aj. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*, 1. vyd., Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 13. ISBN 978-80-7357-501-4.

⁸⁶KAPOUN, Radek. *Aktuální průvodce problematikou nelegálního zaměstnávání pro podnikatele*, 1. vyd., Olomouc : ANAG, 2012, s. 7. ISBN 978-80-7263-755-3.

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

Stěžejní pro téma této práce je výše uvedený bod 1). Odborná literatura k tomuto bodu uvádí, že se v daném případě jedná o maskovaný výkon závislé práce, zjednodušeně řečeno v šedé ekonomice, neboli švarcsystém. Jak ale bude dále v práci rozebráno, inspektoráty práce i Státní úřad inspekce práce někdy velmi nešťastně podřazují pod nelegální práci i jiné, skutkově velmi odlišné situace.

Právní teorie i soudní praxe v průběhu doby přistoupila při posouzení, zda se v konkrétní věci jedná o závislou práci či zda se jedná o nelegální práci, k množství různých testů, jimiž soudy v různých státech zjišťovaly existenci výkonu závislé práce, resp. existenci pracovního poměru za pomoci kombinace některých výše uvedených znaků.⁸⁷

Důvodem pro existenci těchto testů je skutečnost, že žádný ze znaků závislé práce uvedených v kapitole 3. této práce nelze bez dalšího použít k identifikaci závislé práce. Jak však právní teorie uvádí, ani posouzení prostřednictvím testů nelze vnímat dogmaticky, kdy i tyto testy se postupně vyvíjejí a navzájem ovlivňují.⁸⁸

5.1 Testy existence závislé práce

Tak, jako je nadřizenost zaměstnavatele jedním ze základních znaků závislé práce, je test nadřizenosti základním testem existence závislé práce. Obdobně je však možné v daném případě na příkladu citovaného testu konstatovat, že nelze přistoupit k identifikaci existence závislé práce pouze na základě jediného testu bez vzájemného posouzení s jinými relevantními testy.

Takový názor přijal i Nejvyšší správní soud ČR: „*Skutečnost, že činnost cizinců řídil zaměstnanec podnikatele a že podnikatel těmto cizincům přiděloval pracovní po-*

⁸⁷ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 193. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁸⁸Tamtéž, s. 193.

můcky a zajistil ubytování, sama o sobě neznamená, že podnikatel tyto cizince zaměstnává.“⁸⁹

Jak již bylo v této práci několikrát zmíněno, postavení některých zaměstnanců nenaplnuje v předvídané míře navenek znak nadřízenosti a podřízenosti. Jak uvádí odborná literatura, test nadřízenosti čelí v české podobě základnímu aplikačnímu problému zejména v případě tzv. domácích zaměstnanců, pedagogických pracovníků, souběhu výkonu funkce statutárního orgánu a vedoucího zaměstnance pověřeného obchodním vedením a osob vykonávajících duchovenskou službu.⁹⁰

Dalším používaným testem je tzv. test integrační neboli organizační. Podstatou integračního testu je zkoumání začlenění zaměstnance do provozu zaměstnavatele, kdy zaměstnanec je včleněn do organizační struktury podniku zaměstnavatele.

Tento test má podpůrnou funkci vůči testu nadřízenosti, avšak může být často tím rozhodným prvkem při posouzení právního vztahu jakožto závislé práce. Je nutné zmínit, že určité začlenění do organizace podniku může být přítomno i u osoby samostatně výdělečně činné, např. externí účetní.

Právní teorie uvádí jako poslední test ekonomické reality. Jako podpůrný byl tento test užit i Ústavním soudem ČR: „*Podstatným hlediskem, ale nikoliv jediným, pro posouzení dané věci může být i to, zda stěžovatelka vykonávala činnost účetní i pro jiné subjekty anebo výhradně pro P. p. s. s., spol. s r. o.*“⁹¹

Test ekonomické reality posuzuje ekonomickou závislost zaměstnance na jeho zaměstnavateli. Jde o to, co je hlavním zdrojem příjmu pracovníka a zda pracovník v rámci poskytování své činnosti nese sám podnikatelský risk spočívající v dosažení zisku či utrpění ztráty při výkonu dané činnosti. O hospodářské závislosti lze jedno-

⁸⁹Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 12. 2003, č.j. 6 A 45/2001. Dostupné z: ASPI.

⁹⁰ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 201-202. ISBN 978-80-87146-72-9.

⁹¹Česká republika. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 8. 2004, č.j. II. ÚS 69/03. Dostupné z: ASPI.

značně hovořit, pokud celý příjem pracovníka dlouhodobě pochází pouze z výkonu práce pro jeden subjekt.⁹²

5.2 Právní úprava nelegální práce

Tak jako zákon o zaměstnanosti obsahuje legální definici nelegální práce, obsahuje i právní úpravu přestupků a správních deliktů při porušení povinností a nesplnění náležitostí existence pracovněprávního vztahu a výkonu pracovní činnosti cizinci.

Právní úprava je však dle mého mínění velmi problematická, což jak bude zmíněno dále, se projevilo i v nedávném rozhodnutí Ústavního soudu ČR. Přesto základním problémem je nedostatek odbornosti správních úřadů, které mají pravomoc kontrolovat dodržování povinností na úseku zaměstnanosti.

Samotnou úpravu přestupků fyzických osob obsahuje § 139 zákona o zaměstnanosti. Správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob upravuje § 140 zákona. Právní úprava nelegálního zaměstnávání se během účinnosti zákona o zaměstnanosti měnila a značně zpříšňovala.

5.2.1 Legální definice

I legální definice nelegální práce prošla od roku 2004 několika novelizacemi v návaznosti na změny jiných právních předpisů. Dovoluji si tvrdit, že změny jsou často nesystematické a zmatečné, což se projevuje i na stálosti celého systému. Zejména docházelo k častým změnám přistěhovalecké politiky, úpravy pobytu a povolení k výkonu pracovní činnosti cizinců.

Původní legální definice § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti účinného od 1. 10. 2004 za nelegální práci považovala:

1) „pokud fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o osobu uvedenou v § 13 odst. 3 písm. a), nebo

⁹²ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 230. ISBN 978-80-87146-72-9.

2) pokud cizinec nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o osobu uvedenou v § 13 odst. 3 písm. a), nebo ji vykonává v rozporu s vydaným povolení k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona povolení k zaměstnání vyžadováno.“

Tato definice byla posléze mírně upravena, kdy místo odkazu na § 13 přímo citovala osoby, na něž se vztahuje zákonná výjimka, kterými jsou manžel nebo dítě této dotčené fyzické osoby.

Následně došlo k další novele, kdy v důsledku změn náležitostí zaměstnávání cizinců byl pozměněn bod 2) předmětného ustanovení, podle jehož znění se tak od 1. 1. 2009 za nelegální práci považovala situace, kdy fyzická osoba – cizinec vykonávala práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, bylo-li podle zákona vyžadováno, nebo v rozporu s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech, tzv. zelenou kartou, vydanou podle zvláštních právních předpisů nebo bez zelené karty, byla-li podle zákona vyžadována; to neplatilo v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce v tehdy platném znění.

Institut povolení k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání na území České republiky ve zvláštních případech, neboli zelená karta, byl do našeho právního řádu zaveden zákonem č. 382/2008 Sb., kterým bylo novelizováno několik zákonů, zejména zákon o zaměstnanosti, dále také zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

„Zelená karta je zvláštním druhem povolení umožňující cizinci, který není občanem EU, Norska, Islandu, Lichtenštejnska, Švýcarska ani jeho rodinným příslušníkem, aby pobýval a zároveň pracoval na území České republiky. Projekt zelených karet byl zaveden v době, kdy český trh práce pociťoval z důvodu prudkého rozvoje ekonomiky nedostatek kvalifikovaných volných pracovních sil. Bylo zřejmé, že bude potřeba vytvořit nový koncept zaměstnávání cizinců, kteří by zaplnili volná pracovní místa, která se

*nepodaří obsadit českými občany nebo občany zemí EU, a zaměstnavatelé by tak mohli rychleji a pružněji získat cizince na volné pracovní pozice, které nabízejí.*⁹³

Koncept zelené karty tedy směřoval k usnadnění přístupu zaměstnanců kvalifikovaných v žádaných oborech a z vybraných zemí na český pracovní trh. Vydávání zelených karet bylo v pravomoci Ministerstva vnitra ČR.

Zelená karta se vydávala pouze na konkrétní volné pracovní místo, které nebylo možné obsadit občanem České republiky nebo občanem EU či jeho rodinným příslušníkem. Volná místa pak byla evidována v centrálním registru vedeném Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR. Zelená karta byla později nahrazena tzv. zaměstnaneckou kartou; k tomu však blíže na straně 66.

Na veškeré změny v souvislosti s držitelem zelené karty, ať již nenastoupil do zaměstnání či ukončil pracovní poměr, se vztahovala oznamovací povinnost, při jejímž porušení se subjekt dopustil přestupku nebo správního deliktu, jak již bylo v této práci zmiňováno.

Novelou zákona o zaměstnanosti účinnou od 1. 1. 2011 byl do českého právního řádu zaveden institut tzv. modré karty. Modrá karta je obdobou karty zelené, to znamená, že tato karta v sobě slučuje povolení k dlouhodobému pobytu spolu s povolení k zaměstnání.

Jedná se o transpozici Směrnice Rady 2009/50/ES. Na rozdíl od zelené karty je určena pouze státním příslušníkům třetích zemí pro pracovní pozice s vysokou kvalifikací.

„Důvody jednotné unijní úpravy jsou především sjednocení podmínek vstupu a pobytu vysoce kvalifikovaných pracovníků - cizinců na pracovní trhy členských států EU a zvýšení jejich atraktivity pro tyto vysoce kvalifikované cizince, kterých byl právě v době přijímání směrnice nedostatek. Cílem směrnice o modrých kartách je tedy zavést pro cizince zvláštní zjednodušený postup pro vstup a pobyt na území EU, pokud mají zájem vykonávat zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci a splňují pro jeho výkon

⁹³PASEKOVÁ, Veronika. Zelená a modrá karta. *Práce a mzda* [online], 2011, č. 1 [cit. 2015-02-04]. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d28824v36002-zelena-a-modra-karta/>.

*stanovené podmínky, a zavést jediné povolení zahrnující povolení k pobytu i k zaměstnání.*⁹⁴

Ani tato podoba uvedeného ustanovení nevydržela v platnosti příliš dlouho, kdy s účinností od 1. 1. 2012 se dle dikce výše uvedeného bodu 1) za výkon nelegální práce považuje výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah. Toto znění je účinné až do současnosti.

Zde se projevuje nesystematičnost novelizace zákona o zaměstnanosti, jelikož již 5. 1. 2012 nabyla účinnosti další novela zákona, která k předmětnému ustanovení přidala 3. bod, dle kterého se za nelegální práci považuje situace, kdy fyzická osoba – cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon o pobytu cizinců na území České republiky, vyžadováno.

Prozatím poslední novela nabyla účinnosti dne 24. 6. 2014 v návaznosti na vznik nového institutu, tzv. zaměstnanecké karty, která nahradila zelenou kartu. Zaměstnanecká karta je novým druhem povolení k dlouhodobému pobytu na území ČR, kdy cizinec zde pobývá déle než 3 měsíce za účelem zaměstnání.

Cizinec, který disponuje zaměstnaneckou kartou, je oprávněn pobývat na území ČR a zároveň pracovat na pracovní pozici, na kterou byla zaměstnanecká karta vydána, nebo pracovat na pracovní pozici, ke které byl udělen souhlas odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ČR (v rámci změny zaměstnavatele, změny pracovní pozice, zaměstnání u dalšího zaměstnavatele nebo na další pracovní pozici).

Způsobilými pro získání zaměstnanecké karty jsou občané Evropské unie/Evropského hospodářského prostoru a Švýcarska, včetně jejich rodinných příslušníků z řad občanů ostatních států, kteří jsou držiteli příslušné pobytové karty, případně o její vydání požádali.⁹⁵

⁹⁴PASEKOVÁ, Veronika. Zelená a modrá karta. *Práce a mzda* [online]. 2011, č. 1 [cit. 2015-02-04]. Dostupné z: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d28824v36002-zelena-a-modra-karta/>.

⁹⁵Zaměstnanecká karta. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 2015-02-04]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/zamestnanecka-karta.aspx>.

5.2.2 Právní úprava přestupků a správních deliktů

Jelikož fyzická osoba, která není podnikatelem, může v pracovněprávním vztahu vystupovat jak na straně zaměstnavatele, tak na straně zaměstnance, v části přestupků lze nalézt o jednu skutkovou podstatu navíc.

Tou je poměrně logicky jednání fyzické osoby – zaměstnance, který vykonává nelegální práci [§ 139 odst. 1 písm. c)]. Nutno podotknout, že správní úřady se zaměřují spíše na porušení povinností zaměstnavatelů, proto citovaná skutková podstata není postihována příliš často. A to přesto, že je to právě zaměstnanec, který žádá o zaměstnání, aniž by disponoval potřebnými povoleními pro výkon pracovní činnosti v České republice.

To se samozřejmě týká zejména cizinců. Současná ekonomická realita nutí například stavební společnosti hledat levnější pracovníky ze zahraničí, kteří budou stejnou práci vykonávat za mzdu mnohem nižší, než zaměstnanci domácí.

Ti jsou v České republice často tzv. „načerno“, proto samozřejmě nelze ani uvažovat o naplnění zákonných podmínek, aby v pracovněprávním vztahu obě strany přešly postihu za nelegální zaměstnávání. Postih pro zaměstnance, který vykonává práci mimo pracovní poměr či bez příslušných povolení, je možné dle § 139 odst. 3 písm. c) uložit do výše 100.000 Kč.

Další skutkové podstaty prakticky kopírují definici nelegální práce v § 5 zákona o zaměstnanosti. Fyzické osobě tak hrozí dle § 139 odst. 1 písm. d) značný postih, pokud umožní výkon závislé práce pracovníkovi mimo pracovněprávní vztah nebo umožní výkon závislé práce jiné osobě v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, v rozporu se zaměstnaneckou kartou nebo v rozporu s modrou kartou.

Správní úřad může v takovém případě uložit fyzické osobě pokutu až do výše 5,000.000 Kč [§ 139 odst. 3 písm. e)]. Stejný postih hrozí fyzické osobě i v případě, že umožní výkon závislé práce osobě bez platného povolení k pobytu na území České republiky.

Relevantní úprava správních deliktů podnikajících fyzických osob a právnických osob je obsažena v § 140 odst. 1 písm. c) a e). Zde však zákonodárce oproti právní úpravě přestupků ještě zpřísnil již tak vysokou maximální výši pokuty, kterou mohou správní úřady za spáchání citovaných správních deliktů uložit.

V souladu s ustanovením § 140 odst. 4 písm. f) může být za umožnění výkonu nelegální práce ve všech jeho skutkových podstatách, viz § 5 zákona, uložena pokuta až do výše 10,000.000 Kč.

Jak bude analyzováno dále, výše pokuty je pro některé subjekty likvidační, přestože v důsledku nedávného rozhodnutí Ústavního soudu ČR byla částečně zmírněna tvrdost postihu za umožnění výkonu nelegální práce.

Postupem času docházelo k výraznému zpříšňování postihů za výkon i umožnění výkonu nelegální práce, která se tak prakticky stala jedním z nejzávažnějších porušení povinností upravených zákonem o zaměstnanosti. S ohledem na množství se případy výkonu závislé práce cizinci bez řádných povolení i výkonu tzv. „švarcsystému“ se pokuty u některých skutkových podstat zvýšily až desetinásobně.

Tak například, od 1. 10. 2004, kdy nabyl účinnosti zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, zákon předvídal výši pokuty za výkon nelegální práce domácí fyzické osoby (tj. výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah) i cizince v částce 10.000 Kč oproti současným 100.000 Kč, kdy tato částka byla stanovena novelou účinnou od 1. 1. 2012.

Maximální výše pokuty za spáchání přestupku i správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce se postupně vyvíjela, kdy od 1. 10. 2004 do 31. 12. 2008 činila 2,000.000 Kč, poté od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2011 byla stanovena v částce 5,000.000 Kč.

Uvedená výše pokuty za spáchání přestupku je účinná i v současnosti. Oproti tomu postih za spáchání správního deliktu podnikající fyzickou osobou nebo právnickou osobou byl s účinností od 1. 1. 2012 modifikován tak, že za umožnění výkonu nelegální práce bylo přípustné uložit pokutu až do výše 10,000.000 Kč, nejméně však 250.000 Kč.

Předmětné ustanovení se v průběhu času ukázalo být značně problematické. Nejen, že je stanovená výše pokuty a zejména určení spodní hranice pro některé subjekty nepřiměřeně tvrdé až likvidační, ale zákon také omezil prostor pro správní uvážení příslušného správního úřadu, který tak nemůže plně zohlednit veškeré okolnosti daného případu, tj. zejména závažnost porušení povinností subjektu, jeho majetkové poměry a snahu o nápravu jeho protiprávního jednání.

Takový závěr nakonec i v loňském roce přijal Ústavní soud ČR ve svém stěžejním nálezu pléna. Nejpodstatnější pro téma této práce je již samotná právní věta předmětného nálezu: „*Posuzovaná právní úprava brání řádné individualizaci konkrétního případu, neboť spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že omezuje rozhodující správní orgány přihlídnout k specifickým okolnostem různých případů, jakož i k osobám delikventů a jejich majetkovým poměrům. Do těchto majetkových poměrů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze. Ústavně nepřípustné jsou přitom takové pokuty, jež mají likvidační charakter, čímž se rozumí i takové případy, v nichž pokuta natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost v podstatě stává bezúčelnou (tj. směřující pouze k úhradě uložené pokuty). Rozhodnutí správních orgánů by nemohla být v důsledku posuzované právní úpravy v nezanedbatelném množství případů spravedlivá, a tedy ani ústavně konformní.*“⁹⁶

V konkrétním případě, kdy pochybení zaměstnavatele bylo jednoznačně bagatelní, jelikož byl umožněn výkon práce dvěma cizincům v rozporu s vydaným pracovním povolením, a to pouze, co do místa výkonu práce, které se lišilo, jinak zaměstnanci pracovali na základě pracovní smlouvy a disponovali platným povolením k zaměstnání, byla přesto zaměstnavateli uložena pokuta ve výši 300.000 Kč.

Jedná se pouze o jeden z mnoha příkladů, kdy zejména na základě stanovení minimální výše pokuty za spáchání správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce došlo k uložení likvidační pokuty i za skutečně zanedbatelné porušení zákonných povinností.

⁹⁶Česká republika. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 9. 2014, č.j. Pl.ÚS 52/13. Dostupné z: ASPI.

Je tak dle mého názoru nutné pouze kvitovat postup Městského soudu v Praze, který podal Ústavnímu soudu ČR návrh na zrušení předmětného ustanovení zákona o zaměstnanosti.

Stěžejním závěrem Ústavního soudu ČR je, že při úvaze o výši ukládané pokuty je nezbytné a komplementární zjišťovat majetkové poměry delikventa, a to nikoliv ovšem z důvodu, že vysoké pokuty by byly nevymahatelné, ale vzhledem k riziku likvidačního účinku nepřiměřeně vysoké pokuty.⁹⁷

Takový závěr je bezpochyby akceptovatelný i s ohledem na zřejmý rozpor s článkem 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a článku 1 Dodatkového protokolu číslo 1 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Stanovení spodní hranice pokuty je omezením principu správního uvážení, kdy správní orgán nemá možnost posuzovat jednotlivé případy s ohledem na všechny jeho okolnosti.

Zejména je mu takto omezen prostor pro správní uvážení při rozhodování o výši uložené sankce, kterou má povinnost ukládat za současného posouzení závažnosti spáchaného protiprávního jednání delikventa a jeho majetkových poměrů.

Ve svém důsledku je tak v rozporu se základními zásadami správního řízení uvedenými v § 2 a následující zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, například odstavcem 4, na jehož základě je správní orgán povinen dbát na to, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Nepřijatelný je názor, že by zohlednění majetkových poměrů a jejich promítnutí do celkové výše pokuty bylo diskriminační (naopak je Ústavní soud ČR shledal v souladu s principem relativní rovnosti), ale dokonce je takové zohlednění nutné a nezbytné, aby byl dosažen účel trestu.

⁹⁷Česká republika. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 9. 2014, č.j. Pl.ÚS 52/13. Dostupné z: ASPI.

Spodní hranice, kterou musí správní orgán při ukládání pokuty za umožnění nelegální práce dodržovat, může pro některé subjekty ve svém důsledku znamenat zničení majetkové základny pro další podnikatelskou činnost.⁹⁸

Při ukládání sankce je nutné brát v úvahu taktéž nebezpečí, spočívající v dopadech na delikventovo okolí, a to zejména u podnikajících fyzických osob, vzhledem k tomu, že není oddělen jejich soukromý majetek a majetek určený k podnikání.

Spodní hranice pokuty je stanovena v takové výši, že do majetkových poměrů delikventů může v některých případech zasáhnout se značnou intenzitou a jde proto o zjevně nepřiměřenou výši spodní hranice pokuty, která dosahuje ústavní dimenze.⁹⁹

Na polemiku o přiměřenosti stanovené spodní hranice pokuty za umožnění výkonu nelegální práce reagoval zákonodárce a ještě před vydáním citovaného nálezu Ústavního soudu ČR bylo předmětné ustanovení novelizováno zákonem č. 136/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

V bodě 46 článku I. části první se uvádí, že v § 140 odst. 4 písm. f) se částka 250.000 Kč nahrazuje částkou 50.000 Kč. Novela nabyla účinnosti dne 1. 1. 2015. K tomu se Ústavní soud ČR vyjádřil tak, že mu nepřísluší provádět abstraktní kontrolu uvedeného ustanovení, tedy obecné přípustnosti jinak vymezené dolní hranice předmětné pokuty.

Soud poté výslovně uvedl, že bude věcí zákonodárce, aby po zrušení slov „nejméně však ve výši“ v předmětném ustanovení jeho text stylisticky upravil. Bude tak velmi zajímavé, jak se k dané problematice v budoucnu znovu postaví judikatura.

Jak správně Ústavní soud ČR podotknul, zrušena byla nejen částka spodní hranice 250.000 Kč, ale celý dovětek. Zákonodárce v novele změnil pouze částku spodní

⁹⁸Česká republika. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 8. 2002, č.j. Pl.ÚS 3/02. Dostupné z: ASPI.

⁹⁹Česká republika. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 9. 2014, č.j. Pl.ÚS 52/13. Dostupné z: ASPI.

hranice pokuty na 50.000 Kč za současného ponechání platnosti slovní formulace „nejméně však ve výši...“.

Nyní tak nastala patová situace, kdy z odůvodnění nálezu Ústavního soudu ČR je možné vyvodit, že částečně považuje za protiústavní samotný dovětek a s ním spojené omezení správního uvážení soudu, avšak v zákoně se tato formulace již jednou zrušená soudem původně objevila, jen s modifikovanou výší pokuty.

Tudíž zákonodárce se pouze snažil změnit výši pokuty bez současného přijetí jiných změn citovaného ustanovení, a tak je otázkou, které znění ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) je po poslední novele a rozhodnutí Ústavního soudu ČR vůbec platné; zda znění s dovětkem se sníženou spodní hranicí pokuty nebo bez dovětku.

O skutečnosti, že odpověď na tuto otázku rozhodně není jednoznačná, se můžeme přesvědčit nahlédnutím do některých právních systémů. Zatímco ASPI prezentuje citované ustanovení jako platné a účinné bez uvedení celého dovětku, beck-online pro jistotu obsahuje současně obě znění, tj. bez dovětku i včetně dovětku se stanovením minimální výše pokuty 50.000 Kč.

Pokud vyhledáme zákon o zaměstnanosti na portálu veřejné správy portal.gov.cz, zjistíme, že ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zní: „*Za správní delikt se uloží pokuta do 10,000.000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písmene c) a e), 50.000 Kč.*“. Uvedené pouze ilustruje zmatek, který nyní nastal.

Kloním se spíše k variantě, že nyní je platné a účinné znění předmětného ustanovení bez dovětku, tj. i bez stanovení minimální výše pokuty. S obdobným názorem se můžeme setkat u odborné veřejnosti.¹⁰⁰ Paradoxně se k uvedenému rozporu příliš nevyjadřují příslušné orgány.

¹⁰⁰PICHT, Jan; MORÁVEK, Jakub. Ještě jednou k sankcím za výkon nelegální práce. *Právní rozhledy* [online]. 2014, č. 21 [cit. 2015-04-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrpxa4s7giyv643uojptonby&groupIndex=7&rowIndex=0>.

Jen generální inspektor Státního úřadu inspekce práce Rudolf Hahn k tomu uvedl, že zákon sice není dostatečně jednoznačný, ale práci inspekce to nijak neochromuje.¹⁰¹

Tiskové oddělení Ministerstva práce a sociálních věcí se k danému problému vyjádřilo následovně: „*Text spočívající ve slovech „nejméně však ve výši“ stávající znění tohoto ustanovení zákona o zaměstnanosti neobsahuje. Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) vynakládá veškeré úsilí, aby byla odstraněna zřejmá stylistická nesrovnalost v stávající právní úpravě u sankce za spáchání správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce, avšak nelze v této chvíli odhadnout délku legislativního procesu*“.¹⁰²

V této souvislosti se můžeme setkat s názorem, že text předmětného ustanovení nemusí počínaje 1. 1. 2015 splňovat požadavky na normu, která by měla být pramenem pro nezpochybnitelné ukládání sankcí.¹⁰³

Obecně jsem toho názoru, že stanovení spodní hranice pokuty v konkrétním případě je nepřipustné a nevhodné, jelikož nepřijatelně omezuje správní uvážení příslušným orgánům a neumožňuje plně zohlednit veškeré skutečnosti podstatné pro stanovení přiměřené výše pokuty. Podobný názor zastává i část odborné veřejnosti.¹⁰⁴

Ani dolní hranice pokuty ve výši 50.000 Kč nemusí být v některých případech přiměřená s ohledem na závažnost porušení povinností delikventa a s přihlédnutím k jeho majetkovým poměrům.

Částka 50.000 Kč může být pro některé podnikající fyzické osoby likvidační, a to nejen pro jejich podnikání, ale také může značně zasáhnout do finanční stability jejich rodiny.

¹⁰¹ Advokát v údivu: Kam zmizela dolní hranice pokuty za nelegální zaměstnávání? *Parlamentnilisty.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-02-07]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Advokat-v-udivu-Kam-zmizela-dolni-hranice-pokuty-za-nelegalni-zamestnavani-355265>.

¹⁰² MORÁVEK, Daniel. Další chyba v zákoně, tentokrát dokonce na oficiálním webu ministerstva. *Podnikatel.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-02-07]. Dostupné z: <http://www.podnikatel.cz/clanky/dalsi-chyba-v-zakone-tentokrat-dokonce-na-oficialnim-webu-ministerstva/>.

¹⁰³ PICHRT, Jan; MORÁVEK, Jakub. Ještě jednou k sankcím za výkon nelegální práce. *Právní rozhledy* [online]. 2014, č. 21 [cit. 2015-04-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrpxa4s7giyv643uojptonby&groupIndex=7&rowIndex=0>.

¹⁰⁴ Tamtéž.

Pro některé drobné podnikatele je i částka 50.000 Kč výrazným zásahem do jejich rozpočtu, kdy v takovém případě nemůže být přípustná likvidační výše pokuty, pakliže porušení povinností v konkrétním případě lze považovat za bagatelní, jak uvedly opakovaně i soudy, například v případě pouhého administrativního pochybení.

Právní teorie k tomu uvádí: „*Byť bychom uvítali, kdyby spodní hranice pokuty za nelegální práci stanovena vůbec nebyla, kloníme se spíše k závěru, v kontextu názoru vysloveného v nálezu Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS 14/09, že, i přes shora uvedené výhrady, ustanovení obsahující sankci od 50 000 Kč do 10 000 000 Kč by v testu ústavnosti obstát s největší pravděpodobností mohlo. S ohledem na to, že se jedná o pokutu, kterou lze uložit vedle právnických osob i fyzickým osobám podnikajícím, se však naskytá otázka, zda by zákonodárce neměl namísto „stylistické úpravy textu“, ke které vyzývá Ústavní soud, přikročit ke změně razantnější a minimální sankci v předmětném ustanovení zcela zrušit.*“¹⁰⁵

5.3 Výkon závislé práce mimo pracovněprávní vztah

5.3.1 Zastřetí výkonu závislé práce

V průběhu doby a s přibývajícímí restrikcemi v oblasti nelegálního zaměstnávání samozřejmě vzrůstá vynalézavost zaměstnanců i zaměstnavatelů při vymýšlení různých forem obcházení zákazu výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah.

Tato opatření ztěžují správním úřadům prokazování naplnění legální definice výkonu závislé práce, kdy obtížnost zjištění výkonu nelegální práce je zvýšena skutečností, že kontrolní orgány často konají z kapacitních důvodů pouze jedinou kontrolu, při které nejsou schopny dostatečně zjistit skutkový stav tak, aby mohly následně jednoznačně prokázat výkon závislé práce či zaměstnání.¹⁰⁶

¹⁰⁵PICHT, Jan; MORÁVEK, Jakub. Ještě jednou k sankcím za výkon nelegální práce. *Právní rozhledy* [online]. 2014, č. 21 [cit. 2015-04-14]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgrpxa4s7giyv643uojptonby&groupIndex=7&rowIndex=0>.

¹⁰⁶ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 241. ISBN 978-80-87146-72-9.

Často si tak zejména oblastní inspektoráty práce i Státní úřad inspekce práce v Opavě vypomáhají mimo rámec legální definice závislé práce a skutkové podstaty výkonu nelegální práce a konstatují porušení povinností v rozporu se zákonem.

Nezřídka jsem se v praxi setkal s posouzením skutkového stavu věci jako výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah, přestože se jednalo o jiný správní delikt. Ze zkušeností jsem nabyl dojmu, že správní úřady, zřejmě za účelem naplnění kvót, bez podrobnějšího rozboru konkrétní situace konstatují porušení povinností na úseku zaměstnávání, zejména výkonu závislé práce, a v návaznosti na to ukládají striktní pokuty, ještě do nedávna v minimální výši 250.000 Kč.

Odborná literatura rozlišuje opatření k zastření výkonu závislé práce na úpravu textu smluvní dokumentace mezi zaměstnavatelem a spolupracujícími „živnostníky“ a na přijetí dalších faktických opatření.

Smluvně je takto často formálně sjednáno:

- možnost pracovníka nechat se při plnění smlouvy zastoupit,
- právo poskytovat výrobky či služby jiným subjektům,
- právo pracovníka odmítnout objednávku,
- povinnost pracovníka v provozovně objednatele výsledky činnosti pracovníka pouze předávat (nikoliv vykonávat celou činnost),
- pohyblivé odměňování v závislosti na množství poptávané činnosti v konkrétním měsíci,
- uzavření nájemní smlouvy na pracovní nástroje, pracovní prostory a ochranné pomůcky.¹⁰⁷

Pokud se jedná o faktická opatření k zastření výkonu závislé práce, lze se setkat se simulovaným uzavíráním spolupráce s více objednateli, například uzavírání rámcových smluv o dílo s více objednateli, případně uzavírání jednotlivých smluv o dílo opakovaně s více objednateli.

¹⁰⁷ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 241. ISBN 978-80-87146-72-9.

V odborných publikacích se můžeme setkat s následujícím shrnutím dalších formálních opatření:

- formální ukončení spolupráce s pracovníkem, kdy pracovník po určitou dobu formálně pracuje pro jiného objednatele,
- prostorové oddělení práce zaměstnanců a pracovníků do různých prostor,
- minimalizace pracovníkům zapůjčených nástrojů či ochranných pomůcek,
- oddělené vedení dokumentace týkající se zaměstnanců a dokumentace týkající se spolupráce s pracovníky.¹⁰⁸

Názornou ukázkou aplikace více znaků závislé práce při posouzení, zda subjekt nevykonává nelegální práce, která se ve svém důsledku stala častou obranou při podezření z výkonu nelegální práce, předvedl Nejvyšší správní soud ČR.

Zkráceně řečeno obrana spočívá v uplatnění námitek, že subjekt pracuje jednorázově a koná úsluhu blízkému člověku, ať již zaměstnavateli nebo jako záskok za zaměstnance.

V dané věci Nejvyšší správní soud ČR konstatoval, že nebylo možné mít za jednoznačně prokázané, že žalobce umožnil své družce, která byla v jeho prodejně jednorázově přítomna v době polední pauzy, výkon nelegální práce. Jinak řečeno nebyl zjištěn skutkový stav tak, aby bylo možno konstatovat, že se subjekt v konkrétním případě dopustil správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce.

Jak soud uvedl: *„V rámci uvedených definičních znaků práce nelze v souzeném případě shledat vztah nadřízenosti ani podřízenosti, Z. S. rovněž za svůj nahodilý záskok nepobírala mzdu, plat ani jinou odměnu a z její krátkodobé přítomnosti v provozně žalobce není možné dovodit, že by pro něj soustavně vykonávala práci. Samotná skutečnost, že se Z. S. nacházela v provozně žalobce a oslovila pracovníky kontroly slovem „Prosím?“ ani podle názoru Nejvyššího správního soudu neznamená, že by vystupovala jako prodavačka. Takový dotaz lze považovat za ekvivalent dotazu „Co si*

¹⁰⁸ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 241. ISBN 978-80-87146-72-9.

přejete?“, což by byl zcela legitimní dotaz položený neznámým osobám, jež vstoupily do provozovny v době polední pauzy.“¹⁰⁹

Vhodné je také zmínit závěr soudu, že přítomnost v provozovně během polední pauzy neznamena, že by dotyčná osoba musela být nutně prodavačkou, neboť během polední pauzy z povahy věci nedochází k prodeji zboží. Pojem „úsluha“ pak ve smyslu „bezúplatná laskavost“ není ekvivalentní k pojmu „práce“.

Nejvyšší správní soud s poukazem na absentující společenskou škodlivost konkrétního případu, kdy v obchodě po dobu polední pauzy pobývala družka provozovatele, která kontrolory při příchodu do provozovny oslovila, upozornil na zaměření právní úpravy nelegálního zaměstnávání.

I podle názoru Nejvyššího správního soudu je totiž smyslem právní úpravy, dopadající na výše zmiňovaný případ, eliminace zaměstnávání nelegálních pracovníků, ať by se již jednalo o pracovníky vykonávající pro zaměstnavatele běžnou činnost na základě živnostenského oprávnění v režimu tzv. švarcsystému za účelem obcházení povinností při výkonu práce v pracovněprávním vztahu nebo umožnění výkonu práce zahraničním pracovníkům nedisponujícím potřebným pracovním povolením, eventuálně výkon závislé práce bez pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy.

Na druhou stranu je potřeba uvést, že na předmětném rozsudku je možno prezentovat složitost kontroly výkonu práce, kdy při striktním dodržování výkladu přijatého soudem by pro zjištění opakovanosti takového výkonu bylo logicky nutné učinit několik takových kontrol.

Další, zřejmě účelovou, obranou subjektu, který údajně nelegálně zaměstnával cizince, bylo tvrzení, že cizince nezaměstnával, nýbrž jim poskytl předem dohodnuté a plánované zaškolení pro práci s materiálem zahraniční značky, završené zkouškami, přičemž nabídl k důkazu fotodokumentaci i další písemné podklady.¹¹⁰

¹⁰⁹Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 9. 2011, č.j. 4 Ads 75/2011. Dostupné z: ASPI.

¹¹⁰Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 12. 2003, č.j. 6 A 45/2001. Dostupné z: ASPI.

Co však na daném rozhodnutí bylo podstatnější, je konstatování povinností správních orgánů. Soud uvedl, že bylo na správních orgánech, aby cestou dokazování a hodnocení důkazů takové žalobcovy námitky vyvrátily.

Pakliže se správní úřady nevypořádají ve svých rozhodnutích s odmítnutím navrhovaných důkazů, podle soudu se jedná o odepření práva dotčeného subjektu na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) a porušení ustanovení § 3 odst. 4, § 32, § 33 a § 46 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu účinného v předmětné době.

Správní orgán je povinen zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Oproti tomu účastník řízení má právo navrhopvat důkazy a jejich doplnění, vyjádřit se k podkladům rozhodnutí i ke způsobu jejich zjištění, přičemž správní orgán hodnotí důkazy podle své úvahy tak, aby rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

Přestože se s účinností nového správního řádu, tj. zákona č. 500/2004 Sb., předmětná ustanovení částečně formulačně změnila, podstata právních norem ukládajících dané povinnosti zůstala stejná.

Pro porovnání je nutné nahlédnout například do § 3 nebo § 50 nyní účinného správního řádu. Změnou je výrazněji dotčena právní úprava dokazování, kdy nyní se již nejedná o právo účastníka řízení navrhopvat důkazy za účelem prokázání svých tvrzení, ale o povinnost účastníka, viz § 52 zákona č. 500/2004 Sb.

Kontrolované subjekty samozřejmě používají další více či méně účinné námitky za účelem zastření výkonu závislé práce. Právní teorie k tomu uvádí, že za neúčinnou je nutno považovat námitku „pracuji na zkoušku“, kterou vznášejí nejen cizinci, ale také občané České republiky. Další neúspěšnou obranou je výhrada, že se jedná pouze o pracovní cestu.¹¹¹

¹¹¹ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 242. ISBN 978-80-87146-72-9.

5.3.2 Kontrola výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah

Správní orgány by při systematické kontrole subjektů za účelem zjištění, zda u kontrolovaného subjektu nedochází k výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah, měly posuzovat, jestli v daném vztahu dvou subjektů jsou přítomny znaky závislé práce, jejichž výklad obsahuje kapitola 3. této práce.¹¹²

Při kontrole by měla být zjišťována přítomnost zmiňovaných znaků jednotlivě i v jejich vzájemném vztahu za současného zohlednění veškerých okolností konkrétního případu, které mohou mít vliv na posouzení výkonu závislé práce. Správní orgány by také měly užívat testy existence závislé práce blíže rozebrané v kapitole 5.1 této práce.

Bohužel jak již to bývá obvyklé, praxe je v mnoha případech velmi odlišná od teorie. Rozhodování inspektorátů práce i Státního úřadu inspekce práce v Opavě je značně nesourodé a nejednotné.

Posouzení nelegální práce v praxi jednotlivých úřadů se velmi liší, což rozhodně není v souladu se zásadou právní jistoty. Na jednu stranu se některé inspektoráty práce striktně až formalisticky drží zákonné definice nelegální práce, aniž by posuzovaly jednotlivé okolnosti v jejich vzájemné vazbě a přihlížely ke všem skutečnostem podstatným pro rozhodnutí.

Na druhé straně postup některých inspektorátů práce lze nazvat až libovůlí, když prakticky vůbec neprovádějí detekci existence znaků závislé práce a v hraničních případech i vybočují mimo právní úpravu zákona o zaměstnanosti a konstatují porušení povinností v rozporu se zákonem.

Skutečným a hlavním úmyslem zákonodárce při zpříšňování postihů za výkon nelegální práce nebylo ukládání likvidačních pokut za administrativní pochybení zaměstnavatelů, ale potírání tzv. švarcsystému.

¹¹²Terminologie, kterou používá zákon a je přijímána částí odborné veřejnosti, a která je i názvem této podkapitoly, tj. „kontrola výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah“, je poměrně nepřesná, avšak pro ilustraci skutečného zaměření této podkapitoly nejlépe vystihuje její obsah. Ve skutečnosti je zřejmé, že nelze kontrolovat závislou práci, která je vykonávána mimo pracovněprávní vztah, jelikož závislá práce už ze své podstaty může být vykonávána pouze v rámci vztahu pracovněprávního. Oproti právnímu jednání právní vztah, v tomto případě vztah pracovněprávní, nelze simulovat.

O švarcsystém se jedná v případě, kdy zaměstnavatel formálně svojí činnost neprovádí za pomoci zaměstnanců, nýbrž za pomoci osob samostatně výdělečně činných.

Právní teorie tento postup nazývá „zaměstnáváním podnikatelů“, kdy subjekt nemá uzavřenou pracovní smlouvu, ale je držitelem živnostenského oprávnění a se zaměstnavatelem spolupracuje na základě smluv upravených nyní občanským zákoníkem, dříve zákoníkem obchodním.

Zaměstnavatel tak předstírá, že mezi ním a subjektem vystupujícím „naoko“ jako zaměstnanec existuje obchodní vztah, přičemž ve skutečnosti jde o výkon závislé práce. Důvodem pro uplatnění takového postupu je snížení nákladů na pracovní síly, zejména povinných odvodů.¹¹³

Dovolím si tvrdit, že ani Státní úřad inspekce práce v Opavě nedisponuje přílišnou odborností a místo dohledu nad prací oblastních inspektorátů a usměrňování jejich rozhodovací činnosti přináší do problematiky správního řízení ve věci přestupků a správních deliktů spočívajících ve výkonu či umožnění výkonu nelegální práce ještě větší zmatek, jak budu demonstrovat dále v práci.

Příkladem může být sdělení Státního úřadu inspekce práce v Opavě ze dne 10. 4. 2013, č.j. 1102/1.30/13/14.3 (příloha č. 1 této práce), týkající se podnětu k zahájení přezkumného řízení. V konkrétní věci byla skutková situace následující.

Při kontrole prováděné Oblastním inspektorátem práce pro Středočeský kraj bylo u zaměstnavatele zjištěno, že v daný moment na pracovišti zaměstnavatele vykonává práci zaměstnanec, který nemá podepsanou písemnou pracovní smlouvu či dohodu o výkonu práce nebo pracovní činnosti.

Zaměstnanec byl dlouhodobě veden v evidenci úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. U zaměstnavatele poptával práci, kdy zaměstnavatel nejprve neměl volné pracovní místo, avšak zaměstnanci sdělil, že v případě uvolnění pracovní pozice tuto obsadí právě zmiňovanou osobou.

¹¹³BEZOUŠKA, Petr; IVANCO, Gabriela. *Pracovní právo pro zaměstnavatele*, Praha: Linde, 2010, s. 19. ISBN 978-80-7201-795-9.

Pro úplnost je nutné dodat, že zaměstnavatel byl provozovatelem rekreačního a stravovacího zařízení a v hlavní letní sezóně se do zaměstnání bez omluvy nedostavil zaměstnanec pracující na pozici číšníka.

Odpovědný zástupce zaměstnavatele v tu dobu pobýval v zahraničí a jednatelka společnosti byla od provozovny vzdálena více jak 200 km, navíc ve zdravotním stavu neumožňujícím cestovat takovou vzdálenost.

Zaměstnavatel, respektive jeho odpovědný zástupce, tudíž kontaktoval telefonicky uchazeče o zaměstnání a nabídl mu, aby u něj nastoupil na pozici číšníka, jelikož s ohledem na vytíženost provozovny zaměstnavatel nemohl s přijetím nového zaměstnance vyčkat do svého návratu do České republiky.

Bohužel v předmětný den oblastní inspektorát práce učinil u zaměstnavatele kontrolu a zjistil, že zaměstnanec nemá podepsanou písemnou dohodu o provedení práce.

Následně došlo k sérii pochybení ze strany správního úřadu. Na základě provedeného správního řízení vydal oblastní inspektorát práce rozhodnutí č.j. 16550/4.71/12/14.3, ze dne 13. 11. 2012.

V rozhodnutí uznal zaměstnavatele vinným ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti v platném znění, kterého se měl dopustit tím, že umožnil nejméně v předmětný den kontroly fyzické osobě výkon závislé práce bez doloženého uzavřeného základního pracovního vztahu na pracovišti.

Tím mělo dojít k naplnění znaků nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti v platném znění. Za to byla zaměstnavateli uložena pokuta dle ustanovení § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v platném znění ve výši 250.000 Kč.

V době vydání rozhodnutí bylo totiž stále v platnosti stanovení minimální výše pokuty 250.000 Kč, které jak již bylo v práci rozebráno výše, bylo nyní zrušeno nále-

zem Ústavního soudu ČR. V daném případě se jedná o další praktickou ukázkou tvrdosti tohoto zákonného ustanovení, což v důsledku způsobilo protiústavnost právní normy.

Pochybením delikventa naproti tomu bylo, že nevyzvedával poštu a rozhodnutí oblastního inspektorátu inspekce práce bylo doručeno fikcí, čímž se připravil o další možnost obrany prostřednictvím odvolání a případné žaloby ve správním soudnictví.

Jedinou možností tudíž zůstalo podání podnětu k zahájení přezkumného řízení, které upravuje § 94 a následující zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Státní úřad inspekce práce v Opavě však prakticky pouze převzal závěry oblastního inspektorátu bez detailnějšího rozboru celé záležitosti.

Konstatoval, že zaměstnavatel neuzavřel s uchazečem o zaměstnání pracovněprávní vztah, ačkoliv pro něj dotyčný prokazatelně pracoval, když dne 24. 7. 2012 v jeho provozovně roznášel obědy s tím, že při kontrole uvedl, že pro účastníka řízení pracuje a zatím nemá sepsanu žádnou smlouvu.

Odůvodnění rozhodnutí vykazuje značnou neodbornost a naprostou rezignaci na zkoumání existence výkonu závislé práce. Z odůvodnění rozhodnutí lze podle mého názoru nabýt přesvědčení, že správní orgán rozhodoval pouze na základě procesních a formálních nedostatků postupu účastníka řízení, když konstatuje, že účastník byl poučen o možnosti písemně požádat o přezkoumání protokolu o výsledku kontroly, čehož nevyužil, a z toho správní orgán usuzuje, že nemůže být o jeho správnosti důvodných pochybností.¹¹⁴

Ze strany Státního úřadu inspekce práce dochází k nevhodné záměně výkonu závislé práce mimo pracovněprávní vztah a neuzavření pracovní smlouvy v písemné formě.

To je mj. zřejmé i z tvrzení správního orgánu, který uvádí, že má-li být právní úkon platně učiněn, je vždy třeba vážného, určitého a srozumitelného projevu vůle stran. Za platný právní úkon prý nelze považovat takový úkon, o kterém jedna popřípadě i více smluvních stran ani neví, že by jej učinily.

¹¹⁴Státní úřad inspekce práce. Sdělení ve věci podnětu k zahájení přezkumného řízení Státním úřadem inspekce práce ze dne 10. 4. 2013, č.j. 1102/1.30/13/14.3. Příloha č. 1.

Správní úřad dále uvádí, že vzhledem k neexistenci uzavřeného pracovněprávního vztahu v okamžiku kontroly, není pro posouzení, zda účastník řízení umožnil výkon nelegální práce, podstatné ani dodatečné uzavření písemné dohody o provedení práce, neboť jednání účastníka řízení relevantní pro posouzení, zda byl umožněn výkon nelegální práce, se již v minulosti odehrálo, skutkový děj je tedy uzavřen a není jej možno měnit.¹¹⁵

Takový právní názor je však v příkrém rozporu se skutkovým stavem věci i právními předpisy. Předně je nutné zmínit, že z výsledku osoby, která práci vykonávala, vyplynulo, že se na všech podstatných náležitostech dohody o provedení práce se zaměstnavatelem dohodl.

Nepravdivé je tudíž tvrzení, že právní úkon nebyl v uvedeném případě učiněn vážně, určitě či srozumitelně, resp. že daný právní úkon nemůže být platný, jelikož o něm minimálně jedna ze stran nevěděla.

V dohodě by mělo být podle zákoníku práce uvedeno alespoň:

- doba, na kterou se dohoda uzavírá (v níž má být pracovní úkol proveden, vykonán),
- výše sjednané odměny a podmínky jejího poskytování,
- specifikace sjednané práce (vymezení pracovního úkolu),
- případně předpokládaný rozsah práce, pokud event. nevyplývá přímo z vymezení pracovního úkolu.¹¹⁶

Obdobné shrnutí nalezneme v pražské učebnici pracovního práva¹¹⁷ i brněnské publikaci.¹¹⁸ Pakliže podrobíme zmiňovanou situaci rozboru existence náležitostí doho-

¹¹⁵Státní úřad inspekce práce. Sdělení ve věci podnětu k zahájení přezkumného řízení Státním úřadem inspekce práce ze dne 10. 4. 2013, č.j. 1102/1.30/13/14.3. Příloha č. 1.

¹¹⁶FETTER, Richard W. Dohoda o provedení práce - nově od 1. 1. 2012. *Epravo.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/dohoda-o-provedeni-prace-nove-od-1-1-2012-79929.html>

¹¹⁷BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*, 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd., 2014, Praha : C.H. Beck, 2014, s. 334. ISBN 978-80-7400-283-0.

¹¹⁸GALVAS, Milan; GREGOROVÁ Zdeňka; HRABCOVÁ, Dana. *Základy pracovního práva*, Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 70. ISBN 978-80-7380-243-1.

dy o provedení práce, zjistíme, že podmínky splněny byly, jelikož zaměstnavatel se zaměstnancem ujednal veškeré podstatné náležitosti.

Zaměstnanec dle své výpovědi věděl, že dohoda se uzavírá na dobu letní sezóny, znal výši odměny, kterou mu bude zaměstnavatel vyplácet včetně podmínek jejího poskytování. Taktéž bylo jednoznačně specifikováno, že zaměstnanec bude vykonávat práci na pozici číšníka, z čehož vyplýval předpokládaný rozsah práce.

Závěr správních úřadů o tom, že zaměstnanec vykonával pro zaměstnavatele práci mimo pracovněprávní vztah je tedy podle mého názoru nesprávný. Mezi subjekty byla uzavřena dohoda o provedení práce, pouze nebyla dodržena zákonem vyžadovaná forma dohody.

Pracovněprávní vztah tudíž mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem vznikl. Nejednalo se tak o správní delikt podle zákona o zaměstnanosti spočívající v umožnění výkonu nelegální práce, protože zaměstnanec vykonával pro zaměstnavatele závislou práci.

Skutkový stav věci měl být posouzen jako správní delikt dle § 25 odst. 1) písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, kdy k naplnění skutkové podstaty tohoto správního deliktu dojde v případě, že právnická osoba neuzavře písemně pracovní smlouvu, dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti.

I z existence právní úpravy citovaného správního deliktu je zřejmé, že zákonodárce předvídá vznik pracovněprávního vztahu uzavřením ústní pracovní smlouvy či dohody o práci konané mimo pracovní poměr, avšak sankcionuje nedodržení formy pro toto právní jednání.

Zákon při spáchání uvedeného správního deliktu sice také umožňuje uložit pokutu do maximální výše 10,000.000 Kč tak, jako v případě nelegální práce. Stěžejní rozdíl je absence úpravy spodní hranice možné výše uložené pokuty.

Pokud oblastní inspektorát práce sám konstatoval, že je nucen uložit pokutu ve výši 250.000 Kč pouze, protože mu zákon neumožňuje uložení pokuty nižší s ohledem na nižší závažnost jednání delikventa a jeho snahu o nápravu porušení jeho povinností,

nesprávným postupem a pochybením správního orgánu byla způsobena zaměstnavateli značná újma, kdy nebýt nesprávného posouzení, bylo na místě uložení řádově mnohem nižší pokuty.

Nutno poukázat na ustanovení § 20 zákoníku práce platné v době porušení povinností delikventem, tj. v roce 2012, které znělo:

- 1) *„Nebyl-li právní úkon učiněn ve formě, kterou vyžaduje zákon nebo dohoda smluvních stran, je neplatný, ledaže smluvní strany tuto vadu dodatečně odstraní.*
- 2) *Nebyl-li právní úkon, jímž vzniká nebo se mění základní pracovněprávní vztah (§ 3), učiněn ve formě, kterou vyžaduje zákon, je možné se neplatnosti dovolat, jen nebylo-li již započato s plněním.“*

S ohledem na skutečnost, že okamžitě po návratu zmocněného zástupce zaměstnavatele ze zahraničí byla se zaměstnancem uzavřena písemná dohoda o provedení práce, mám za to, že došlo k odstranění vady formy uzavřené dohody o provedení práce a tím byla zhojena vada pracovněprávního úkonu, v důsledku čehož lze konstatovat, že pracovněprávní úkon, tj. dohoda o provedení práce, byla bezvadná již od počátku.

Komentář k zákoníku práce k tomu uvádí: *„Přesto se v § 20 odst. 1 smluvním stranám umožňuje, aby vadu ve (písemné) formě pracovněprávního úkonu „dodatečně odstranily“. Jedná se zřejmě o ratihabici (dodatečné schválení) pracovněprávního úkonu (sic neplatného absolutně) tím, že smluvní strany svoji vůli nejprve vyjádřenou jen ústně nebo konkludentně dodatečně projeví písemně, čímž bude vada pracovněprávního úkonu zhojena a o pracovněprávním úkonu bude platit (fikce), že byl bezvadný již od počátku (ex tunc).“¹¹⁹*

Jelikož se v případě dohody o provedení práce jedná o právní jednání, na jehož základě vzniká nebo se mění základní pracovněprávní vztah, je možné se neplatnosti takového právního jednání dovolat pouze „nebylo-li již započato s plněním“.

V konkrétním případě ale zaměstnanec již práci vykonával, což je zřejmé i z protokolu o provedené kontrole. Lze usuzovat, že s plněním již bylo započato, jakmi-

¹¹⁹BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*, 1. vyd., Praha : C.H. Beck, 2012, s. 167. ISBN 978-80-7179-251-2.

le zaměstnavatel začal zaměstnanci přidělovat práci podle dohody o provedení práce, tím zaměstnanec započal s výkonem této práce, čímž mu vznikl nárok na zaplacení mzdy.¹²⁰

Na tomto místě považuji za vhodné uvést, že mnou prezentovaný názor není názorem menšinovým. U odborné veřejnosti se můžeme setkat s názorem, že přes určitá rizika nelze vyloučit ani situaci, že pracovněprávní vztah vznikne na základě nikoliv písemné pracovní smlouvy, dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce, ale pouze jejich ústní formou.

Pražská učebnice pracovního práva k tomu uvádí, že pracovněprávní jednání musí být učiněno písemně, vyžaduje-li to zákoník práce nebo jiný právní předpis. Nebylo-li pracovněprávní jednání učiněno písemně, přestože to zákon vyžaduje, může být tento nedostatek dodatečně zhojen.¹²¹

U pracovních smluv a dohod o práci mimo pracovní poměr je možno se vady pracovněprávního jednání dovolat, jen dokud nebylo započato s plněním. Důvodem je, že neplatnost právního jednání by v konkrétním případě mohla být na újmu stability základních pracovněprávních vztahů. Započítím s plněním se nedostatek formy v daném případě konvaliduje; právní jednání do té doby neplatná pro nedostatek formy se stávají bezvadnými.¹²²

Právní úprava zákoníku práce platná a účinná do 31. 12. 2011 byla v tomto ohledu ještě benevolentnější, když pro vadu formy právního jednání zakládajícího pracovněprávní vztah nestanovovala absolutní neplatnost.

Pracovní smlouva tak mohla být uzavřena též ústně nebo konkludentně (tím, že zaměstnanec začne pro zaměstnavatele fakticky pracovat). I v takovém případě vznikl platný pracovní poměr, i když jeho vznik není zachycen v písemné formě.¹²³

¹²⁰BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*, 1. vyd., Praha : C.H. Beck, 2012, s. 168-169. ISBN 978-80-7179-251-2.

¹²¹BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*, 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd., 2014, Praha : C.H. Beck, 2014, s. 104-105. ISBN 978-80-7400-283-0.

¹²²Tamtéž, s. 109.

¹²³BEZOUŠKA, Petr; IVANCO, Gabriela. *Pracovní právo pro zaměstnavatele*, Praha: Linde, 2010, s. 27. ISBN 978-80-7201-795-9.

Zákoník práce sice nyní předepisuje pro všechny tři uvedená právní jednání písemnou formu, ale znovu je nutné podotknout, že bylo-li již započato s plněním, nelze se pro nedodržení písemné formy dovolat neplatnosti těchto právních jednání a pracovněprávní vztah platně vznikl.

Srovnatelně pro mnou prezentovaný případ zastává odborná veřejnost názor, že se jedná o porušení zákonných povinností dle ustanovení § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce, za což delikventovi hrozí pokuta až do výše 10,000.000 Kč. Jde o správní delikt na úseku pracovního poměru a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, nikoliv správní delikt spočívající v nelegální práci.¹²⁴

Po rozsáhlé novele soukromého práva navazující na přijetí zákona č. 89/2012 Sb., tzv. nový občanský zákoník, byla z důvodu ustanovení § 20 zákoníku práce vyňata úprava zhojení vady formy právního jednání zakládajícího pracovněprávní vztah, avšak na danou problematiku nyní dopadá ustanovení § 582 občanského zákoníku.

Skutečnosti relevantní pro posuzování výše podrobně analyzovaného případu se opakovaně a nezdědka objevují v odborné literatuře, ale i rozhodovací praxi soudů. Je tak zřejmé, že výklad právní úpravy nelegální práce a souvisejících správních deliktů je problematický nejen pro správní úřady, ale i soudy.

V recentní judikatuře se můžeme setkat s právním názorem, že současná právní úprava sankcionuje na jedné straně umožnění výkonu nelegální práce a na straně druhé nedostatek písemné formy pracovní smlouvy, dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti. Z toho vyplývá logický závěr, který je stěžejní pro posouzení shora uvedeného případu, a to že zákonodárce měl zájem tyto skutkové podstaty rozlišovat.

Proto je třeba v každém jednotlivém případě pečlivě zkoumat, zda se jedná o nelegální práci, pod níž lze například podřadit případy výkonu závislé práce na základě jiné občanskoprávní smlouvy, také případy bez jakéhokoliv, třebaže ústního, ujednání, či např. případy tzv. práce na zkoušku, anebo na druhé straně zda se jedná o situace, kdy

¹²⁴BUKOVJAN, Petr; ŠUBRT, Bořivoj. Nelegální práce a prokazování pracovněprávního vztahu. *Práce a mzda* [online]. 2012 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: ASPI.

je mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem ujednána pracovní smlouva, dohoda o pracovní činnosti nebo dohoda o provedení práce, avšak v ústní formě.¹²⁵

Skutková situace v tomto případě byla prakticky obdobná skutkovému stavu ve věci prezentované jako názorný příklad, se kterým jsem se setkal v rámci své praxe. Zaměstnavatel též potřeboval v den, kdy byla vykonávána kontrola oblastním inspekto-rátem práce, výpomoc za zaměstnance, který se nemohl dostavit do práce. Dohodl se proto telefonicky s jinou fyzickou osobou, s níž měl dříve již uzavřenu dohodu o provedení práce, že za absentujícího zaměstnance „zaskočí“.

Za tím účelem připravil dohodu o provedení práce, jejíž návrh přinesl do prodejny, kde už nový zaměstnanec vykonával práci a probíhala zde kontrola orgánu inspekce práce. Zaměstnavatel argumentoval tím, že byla dohodnuta existence pracovněprávního vztahu, nemohlo jít tedy o umožnění výkonu nelegální práce, nýbrž pouze o několik hodin trvající absenci písemného potvrzení dohody o provedení práce uzavřené mezi stranami v ústní formě.¹²⁶

Oproti tomu orgán inspekce práce argumentoval standardně tak, že tvrzení kontrolovaného subjektu o uzavření ústní dohody o provedení práce je ryze účelové. Stejně jako v dalších uvedených případech správní orgán své rozhodnutí odůvodnil formalisticky a dá se říci demagogicky bez dalšího zkoumání přítomnosti znaků závislé práce v konkrétním vztahu.

Orgán inspekce práce ve svém vyjádření úplně opominul právní úpravu zákoníku práce relevantní pro platnost právního jednání zakládajícího základní pracovněprávní vztah.

¹²⁵Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. 7. 2014, sp.zn. 6 Ads 88/2014. Dostupné z: ASPI.

¹²⁶BUKOVJAN, Petr. Nelegální práce vs. nedodržení předepsané formy. *Práce a mzda* [online]. 2014 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: ASPI.

Takového pochybení se však již nedopustil krajský soud ani kasační soud. Zdůraznil možnost zhojení vady formy a uvedl, že povinnost hledět na právní jednání jako platné přitom stíhá nejen účastníky tohoto jednání, ale také soudy či správní orgány.¹²⁷

Za stěžejní lze dle mého názoru považovat způsob, kterým se soudy správního soudnictví vypořádaly s námitkou orgánu inspekce práce, že mezi dotčenými subjekty nebyly sjednány podstatné náležitosti dohody o provedení práce.

To je významný „precedent“ pro obdobné případy včetně prvně zmíněného případu. Soudy naznaly, že mezi zaměstnavatelem a fyzickou osobou byl dohodnut druh práce, vztah nadřízenosti a podřízenosti, způsob evidence pracovní doby nebo odměňování. Dohoda o provedení práce tak byla sjednána, pouze nebyla dodržena její předepsaná forma.

V režimu správního trestání leží důkazní břemeno a odpovědnost za zjištění skutkového stavu na správním orgánu, který pravděpodobně při svém rozhodování nezvážil možnost existence ústní dohody o provedení práce a proto dokazování nebylo tímto směrem vedeno.¹²⁸

Související otázkou je účelové uzavírání právního jednání základajícího pracovního vztahu písemnou formou až v průběhu kontroly orgánem inspekce práce. Tím se zabýval mj. Krajský soud v Brně v rozsudku ze dne 3. 4. 2014, č.j. 62 A 96/2014.

Soud konstatoval, že na dohodu, která je uzavírána až v průběhu kontroly „narychlo“, lze hledět jako na dohodu účelově vyplňovanou, avšak z pohledu jejího vzniku nikoliv uzavíranou.

Z toho důvodu, pokud se nikdo neplatnosti takového právního jednání nedovolá z důvodu absence písemné formy, má to za následek, že se na pracovní vztah, z něhož vyplývá povinnost uzavřít dohodu o provedení práce, nevztahuje ustanovení § 173 odst. 1 písm. a) ZP.

¹²⁷BUKOVJAN, Petr. Nelegální práce vs. nedodržení předepsané formy. *Práce a mzda* [online]. 2014 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: ASPI.

¹²⁸Tamtéž.

původně i absolutně neplatný nadále (poté, co bylo započato s plněním) hledí jako na úkon od počátku platný, který je způsobilý přivodit sledované následky.¹²⁹

Můžeme se setkat se stanoviskem, že nebezpečí zneužití výše uvedeného názoru prezentovaného Krajským soudem v Brně je zřejmé, neboť pro kontrolované osoby bude i z hlediska materiálního mnohem lepším východiskem za daného porušení právních předpisů tvrdit, že sice žádný základní pracovněprávní vztah v písemné podobě se zaměstnancem uzavřený neměly, jelikož byl uzavřen jen ústně, ale fakticky již částečně došlo k plnění a tudíž orgány inspekce práce budou moci zřejmě takové jednání maximálně kvalifikovat jako správní delikt podle zákona o inspekci práce, kde není oproti zákonu o zaměstnanosti stanovena žádná minimální hranice pokuty.¹³⁰

Takový závěr naopak nepovažují za nebezpečí, nýbrž jediné možné a přijatelné východisko. Pakliže orgán inspekce práce zjistí, že v daném vztahu byly naplněny znaky závislé práce poté, co pracovněprávní vztah podrobí některému z testů dle článku 5.1 této práce, pouze nebyla dodržena písemná forma právního jednání tento vztah zakládajícího, je namístě uložit sankci za správní delikt upravený zákonem o inspekci práce.

Na druhé straně jestliže správní orgán zjistí, že se nejedná o závislou práci, protože v konkrétním případě absentují některé znaky závislé práce ve svém souhrnu a dodatečně uzavřená písemná pracovní smlouva, dohoda o provedení práce nebo dohoda o pracovní činnosti je pouze účelovým právním jednáním, které má skutečně zastřít nelegálně vykonávanou práci, je v takovém případě nutné postupovat podle zákona o zaměstnanosti.

V návaznosti na to, pokud podrobíme testu existence znaků závislé práce konkrétní případ rozhodovaný oblastním inspektorátem práce, a to rozhodnutím č.j. 16550/4.71/12/14.3, ze dne 13. 11. 2012, znovu zjistíme přijatelnost pouze jediného závěru, a sice, že rozhodnutí jak oblastního inspektorátu, tak Státního úřadu inspekce práce je nesprávné.

¹²⁹BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : komentář*, 1. vyd., Praha : C.H. Beck, 2012, s. 187. ISBN 978-80-7179-251-2.

¹³⁰STÁDNÍK, Jaroslav; KIELER, Petr. Ústní dohoda vs. nelegální práce; zánik odpovědnosti. *Práce a mzda* [online]. 2014 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: ASPI.

Mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem bezpochyby existoval vztah nadřízenosti a podřízenosti. Zaměstnavatel jednostranně určil podmínky výkonu práce zaměstnancem a tento se stanoveným podmínkám dobrovolně podřídil.

Také lze jednoznačně konstatovat, že zaměstnanec práci vykonával osobně, když při kontrole orgánem inspekce práce bylo zjištěno, že v době kontroly zmiňovaný zaměstnanec roznášel v provozovně zaměstnavatele obědy.

Zaměstnavatel určil zaměstnanci místo výkonu práce, dobu výkonu a také způsob výkonu práce. Také určil pracovní pozici, kterou bude zaměstnanec zastávat, včetně pracovní náplně. Zaměstnanec tedy vykonával práci podle pokynů zaměstnavatele.

Ubytovací a rekreační služby, pod které spadá i roznášení obědů, však poskytoval zaměstnavatel, práci tak zaměstnanec vykonával jménem zaměstnavatele. Jak bylo zjištěno při kontrole, mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem také byla ujednána výše odměny, kterou zaměstnanec za odvedenou práci obdrží.

Nepochybně také zaměstnanec vykonával práci na pracovišti zaměstnavatele, a to v rekreačním kempu, práci vykonával v pracovní době určené zaměstnavatelem a v neposlední řadě je nutné zmínit, že práce byla vykonávána na náklady zaměstnavatele, když veškeré prostředky používané při roznášení obědů byly ve vlastnictví zaměstnavatele, zejména nádobí, vybavení stravovacího zařízení a také suroviny pro výrobu pokrmů byly pořízeny z prostředků zaměstnavatele.

Konečně za kvalitu poskytovaných služeb včetně vzniku případné újmy odpovídal zaměstnavatel, nikoliv sám zaměstnanec. Pokud by tak některému zákazníkovi vznikla například újma v důsledku zdravotních obtíží spojených s podáváním nekvalitních pokrmů, případně jiná újma v souvislosti s poskytovanými službami, odpovídal by za tuto újmu zákazníkovi přímo zaměstnavatel, nikoliv zaměstnanec.

Je tedy zřejmé, že v daném vztahu byly přítomny veškeré znaky závislé práce předvídané zákonem i odbornou literaturou. Vzhledem k této skutečnosti je možné přimnout jediné východisko, a to, že se jednalo o pracovněprávní vztah vykonávaný na základě ústní dohody o provedení práce.

Znovu se na tomto místě podařilo potvrdit, že se jak oblastní inspektorát práce, tak Státní úřad inspekce práce, dopustily závažného pochybení, když porušení povinností zaměstnavatele posoudily jako správní delikt dle zákona o zaměstnanosti, nikoliv správní delikt upravený zákonem o inspekci práce.

V důsledku vadného rozhodnutí správních orgánů byla zaměstnavateli uložena pokuta podle zákona o zaměstnanosti v minimální výši 250.000 Kč. Kdyby správní orgány nepochybily, bylo možno uložit pokutu výrazně nižší s ohledem na nízkou závažnost jednání delikventa a následného zhojení vady formy, jak sám správní úřad konstatoval.

Takto však byla zaměstnavateli uložena pokuta, která ve svém důsledku může mít likvidační charakter, jelikož zaměstnavatel si byl nucen vzít půjčku, aby pokutu byl vůbec schopen uhradit.

Je nepochybné, že k této bezvýchodné situaci přispěl svým pochybením i delikvent, který nepřebíral poštu na adrese uvedené jako sídlo společnosti ve veřejném rejstříku, čímž se připravil o možnost využít všechny procesní prostředky k nápravě nesprávného postupu orgánů inspekce práce. Pakliže by ale správní orgány disponovaly dostatečnou odborností, věc posoudily v souladu se zákonem a konstantní judikaturou, což můžeme považovat za legitimní požadavek, nemuselo dojít k tak razantnímu zásahu do práv dotčeného subjektu.

Mám za to, že orgány inspekce práce svým rozhodnutím způsobily zaměstnavateli závažnou újmu. Je tedy otázkou případné diskuze odborné veřejnosti, zda ponechat tak zásadní pravomoci orgánu, který zřejmě nedisponuje dostatečně kvalifikovanými zaměstnanci, kteří by měli potřebnou odbornost pro rozhodování složitějších kauz.

Na druhou stranu současný koncept správního trestání, kdy rozhodnutí správních orgánů je případně možné nechat přezkoumat soudy ve správním soudnictví, je zřejmě správný, kdy je pouze otázkou bdělosti dotčeného subjektu, zda svého práva využije.

S podivem je proto skutečnost, že stejný orgán inspekce práce, kterým je Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj, vydal ve skutkově obdobné věci jen něko-

lik měsíců po vydání rozhodnutí ve výše analyzovaném případě, další rozhodnutí, kterým však rozhodl naprosto opačně.

Při kontrole orgánem inspekce práce bylo zjištěno, že zaměstnavatel porušil povinnosti:

- dle ust. § 112 odst. 3 zákoníku práce tím, že jako zaměstnavatel neposkytl v lednu a únoru 2012 zaměstnanci J. M. mzdu v minimální výši,
- dle ust. § 77 odst. 1 zákoníku práce tím, že jako zaměstnavatel nesepsal dohodu o provedení práce se zaměstnancem L. V.,
- dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákoníku práce tím, že písemně neinformoval zaměstnance J. M., J. S., J. K. a J. B. o bližším označení vykonávané práce,
- dle ust. § 103 odst. 2 zákoníku práce tím, že zaměstnancům J. B. a J. K. nezajistil při nástupu do zaměstnání školení o právních a ostatních předpisech.¹³¹

Podstatný je zejména druhý bod, jelikož správní orgán v návaznosti na provedenou kontrolu vydal rozhodnutí, kterým uznal zaměstnavatele vinným ze spáchání správních deliktů dle ust. § 26 odst. 1 písm. b), 25 odst. 1 písm. b) a a), a § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, za což mu uložil pokutu ve výši 50.000 Kč a povinnost uhradit paušální náhradu nákladů správního řízení ve výši 1.000 Kč.

Přestože tedy orgán inspekce práce shledal obdobně jako v předchozím případě pochybení spočívající v neuzavření písemné dohody o provedení práce, posoudil případ jako správní delikt podle zákona o inspekci práci, nikoliv jako umožnění výkonu nelegální práce.

Nutno podotknout, že výkon práce probíhal po delší dobu, než zmiňovaná krátkodobá výpomoc v analyzovaném případě. Zaměstnavatel se dopustil více pochybení a také výrazně závažnějších.

¹³¹Státní úřad inspekce práce. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 28. 6. 2013, č.j. 1847/1.30/13/14.3. Příloha č. 2.

S ohledem na skutečnost, že správní orgán skutkový stav posoudil tentokrát správně a v souladu s právní úpravou správních deliktů v pracovním právu, uložil také pětinasobně nižší pokutu, než bylo shora uvedeno.

Z toho usuzuji, že v daném případě, který byl podrobně analyzován výše, bylo možno za situace, kdyby orgány inspekce práce takto závažně nepochybily, uložit pokutu dokonce nižší, než 50.000 Kč, jelikož se jednalo o méně závažné pochybení než v pozdějším rozhodnutí.

Také Státní úřad inspekce práce se odvoláním účastníka skutečně zabýval, nikoliv pouze formalisticky opakoval závěry oblastního inspektorátu práce jako v předchozím případě. V návaznosti na to, zjistil vadu rozhodnutí spočívající v neurčitosti výroku. Rozhodnutí tudíž zrušil a vrátil Oblastním inspektorátu práce pro Středočeský kraj k dalšímu jednání a rozhodnutí.¹³²

Poměrně zásadní názor na posouzení nelegální práce vyslovil nedávno také Nejvyšší správní soud ČR v případě, kdy v provozovně subjektu kontrolovaného Oblastním inspektorátem práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj byla přítomna neteř majitelky prodejny, a podle zjištění kontrolního pracovníka obsluhovala zákazníky, kasírovala peníze a vydávala zboží.

Majitelka argumentovala tím, že nikoho nezaměstnává a že neteř u ní nepracuje – pouze jí vypomáhá, když ona jako majitelka prodejny právě není na pracovišti. V době kontroly byla majitelka prodejny na obědě.

Kasační soud zdůraznil nutnost odlišování výkonu závislé práce a přátelské výpomoci, případně dobrovolnické činnosti na základě analýzy přítomnosti či absence znaků závislé práce.

Soud uvedl: „*Platí tedy, že když určitá osoba vykonává danou činnost pro jinou osobu dobrovolně a zároveň s vědomím, že protistraně nevzniká závazek poskytnout jí*

¹³²Státní úřad inspekce práce. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 28. 6. 2013, č.j. 1847/1.30/13/14.3. Příloha č. 2.

*jakoukoliv protihodnotu (resp. nepodaří-li se prokázat opak), půjde zpravidla o přátelskou výpomoc či dobrovolnickou činnost.*¹³³

Dle názoru soudu nelze přijmout závěr, že závislou prací je vlastně jakákoliv činnost, kterou jeden člověk vykonává pro druhého podle jeho požadavků. Není dobře možné v rámci boje proti nežádoucí praxi nelegálního zaměstnávání likvidovat běžný občanský život.

Podobně se již dříve vyjádřil Nejvyšší správní soud ČR ve věci posouzení dobrovolnické činnosti jako výkonu závislé práce. Odborná veřejnost na základě citovaného rozsudku vyvozuje, že dobrovolnická činnost, která je vykonávána bezúplatně, by neměla být posuzována jako výkon nelegální práce, přestože může naplňovat ostatní znaky a podmínky výkonu závislé práce.¹³⁴

Důvodem je právě již zmiňovaná bezúplatnost, kdy soud uvádí, že dohoda, která váže vyplacení odměny na splnění nejisté podmínky v budoucnu nezávislé na vůli potenciálního zaměstnance, není dohodou o provedení práce ve smyslu zákoníku práce a nezakládá pracovněprávní vztah, neboť závislá práce nemůže být vykonávána bez nároku na odměnu.¹³⁵

Pakliže inspektorát práce posoudí dobrovolnickou činnost jako nelegální práci, mohou se všichni dotčení s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR proti případné sankci bránit, a to jak subjekt, který umožnil výkon dobrovolnické činnosti, tak i ten, kdo dobrovolnickou činnost vykonával.

Rozhodnutí soudu tak, jak tomu bývá obvyklé, podpořilo lidskou tvořivost a není výjimkou, když se kontrolovaný subjekt v případě zjištěného pochybení odkazuje na výpomoc rodinného příslušníka. Četnosti této obrany si již všímá i zpravodajství.¹³⁶

¹³³ Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 2. 2014, sp.zn. 6 Ads 46/2013. Dostupné z: ASPI.

¹³⁴ ŠKUBAL, Jaroslav; LIŠKUTÍN, Tomáš. Dobrovolnická činnost není nelegální práce. *Epravo.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/dobrovolnicka-cinnost-neni-nelegalni-prace-84687.html>

¹³⁵ Česká republika. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 3. 2012, sp.zn. 4 Ads 175/2011. Dostupné z: ASPI.

¹³⁶ FRÁNEK, Tomáš. Firmy unikají pokutám za práci načerno. Jen výpomoc, tvrdí. In: *Aktualne.cz* [online]. 2014 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/firmy-unikaji-pokutam-za-praci-nacerno-jen-vypomoc-tvrdi/r~47d353e8cacb11e3a09e0025900fea04/>.

Opakovaně tak musím poukázat na důkladné posouzení přítomnosti znaků závislé práce v jejich vzájemné souvislosti.

Lze však v judikatuře nalézt také opačná rozhodnutí, a to například v rozhodovací praxi Městského soudu v Praze, viz rozsudek sp.zn. 10 Ca 237/2009. V daném případě soud posoudil jako nelegální práci postup, kdy cizinec nejméně v době, kdy ostatní zaměstnanci šli na oběd, hlídal prodejnu a nabízel vystavené zboží.

Přestože tento postup nazýval zaměstnavatel „neformální praxí“, rozhodující je náplň činnosti vykonávané cizincem, nikoliv to, jak takovou činnost nazveme. Taková skutečnost nemůže nic změnit na posouzení situace učiněné správními orgány.¹³⁷

Se zajímavým argumentem, nutno podotknout neúspěšným, se vypořádal také Městský soud v Praze v rozsudku, sp.zn. 9 Ca 310/2008, když nepřisvědčil námitce delikventa, že fyzická osoba byla na jeho pracovišti přítomna po dobu 3 dnů toliko za účelem seznamování se s podmínkami, za kterých bude teprve vykonávat práci dle dohody o provedení práce, která byla uzavřena až následně.

Soud argumentoval tím, že předmětné skutečnosti neodpovídá ani čas, který by měl být věnován této fyzické osobě k takovému seznámení – po dobu 3 dnů a celkem 7 hodin (3+2+2), zvláště vzhledem k charakteru práce, pro který následně uzavřela dohodu o provedení práce – nepravidelná výpomoc v kuchyni.¹³⁸

5.4 Výkon nelegální práce cizincem

Pro zaměstnávání cizinců, a to ať již legálně či nelegálně, je příznačné, že ve většině případů je motivováno finanční úsporou, kdy tyto zaměstnanci zpravidla nemají takové mzdové nároky jako domácí zaměstnanci.

To samozřejmě zapříčiňuje další snahu o co nejvyšší úsporu a s tím související nelegální zaměstnávání zahraničních zaměstnanců. Lze se setkat s názorem, že migrace zaměstnanců je motivována nedostatkem pracovních sil v různých odvětvích hospodářství.

¹³⁷STÁDNÍK, Jaroslav; KIELER, Petr. *Přehled judikatury - Zákon o zaměstnanosti*, 1. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 205. ISBN 978-80-7357-671-4.

¹³⁸Tamtéž, s. 207.

S tím však nemohu plně souhlasit. Migrace je dle mého názoru předně motivována právě finančním aspektem, kdy na jedné straně je pro zaměstnance finančně výhodnější nechat se zaměstnat v zahraničí, kde jsou příjmy výrazně vyšší než na domácím trhu.

Na druhé straně pro zaměstnavatele je výhodnější zaměstnat zahraničního pracovníka s mnohdy výrazně nižšími mzdovými nároky. Proto není překvapením, že většina neohlášených migrantů v České republice je zaměstnána.¹³⁹

Logickým závěrem z toho důvodu je, že nelegální práce je zejména rozšířena tam, kde je využívána málo kvalifikovaná, sezónní, dočasná nebo příležitostná práce, vykonávaná v nepřehledných a nesnadno kontrolovatelných podmínkách. Typicky se jedná o sektory náročné na ruční práce, s nízkými odměnami, kde konkurenceschopnost a zisk primárně závisí na nákladech.¹⁴⁰

Jak již bylo uvedeno, za nelegální práci cizince se považuje situace, kdy fyzická osoba – cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnancovou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky, nebo v rozporu s modrou kartou, případně pokud fyzická osoba – cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu bez platného povolení k pobytu na území České republiky, je-li podle zvláštního právního předpisu vyžadováno.

Můžeme také zmínit, že výkon nelegální práce cizincem může probíhat i tehdy, jestliže cizinec neprokázal legálnost svého pobytu v souvislosti se svými aktivitami, například má pouze turistické vízum, nikoliv vízum za účelem zaměstnání.¹⁴¹

Absence příslušného povolení má vliv nejen na posouzení výkonu práce cizincem jako nelegální, ale současně i na posouzení samotné platnosti právního jednání, na jehož základě měl pracovněprávní vztah vzniknout.

¹³⁹HRADEČNÁ, Pavla. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Praha: Linde, 2011, s. 52. ISBN 978-80-7201-869-7.

¹⁴⁰HORÁKOVÁ, Milada; POLÍVKA, Milan; PFEIFER, Patrik. *Nelegální zaměstnávání cizinců jako překážka v jejich žádoucí integraci na trhu práce*, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2001, s. 5.

¹⁴¹STEINICHOVÁ, Ladislava aj. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*, 1. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 14. ISBN 978-80-7357-501-4.

Důvodem je § 19 zákoníku práce, dle kterého soud přihlédně i bez návrhu k neplatnosti právního jednání, k němuž nebyl udělen předepsaný souhlas příslušného orgánu, v případech, kdy to stanoví výslovně tento zákon anebo zvláštní zákon.

Musí se však jednat o právní jednání, které odporuje zákonu, ale zároveň nesmí být naplněny (nikoliv porušeny) základní zásady pracovněprávních vztahů, které jsou vypočteny demonstrativně v ustanovení § 1a zákoníku práce.

Problémem aplikace této právní úpravy je právě jedna z klíčových zásad pracovního práva, a to zvláštní zákonná ochrana postavení zaměstnance. Ochrana zaměstnance by totiž byla zásadním způsobem prolomena absolutně neplatným základním pracovněprávním jednáním.

Právní teorie se tudíž přiklání k výkladu, že nezískání povolení k zaměstnání nemá vliv na platnost následně založeného pracovněprávního vztahu. Takový závěr ale prozatím nemá oporu v judikatuře.¹⁴²

Dopad absence povolení k pobytu, případně zrušení povolení pobytu nebo uplynutí doby platnosti zaměstnanecké karty upravuje § 48 odstavec 3 zákoníku práce:

„Pracovní poměr cizince nebo fyzické osoby bez státní příslušnosti, pokud k jeho skončení nedošlo již jiným způsobem, končí

- a) dnem, kterým má skončit jejich pobyt na území České republiky podle vykonatelného rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu,*
- b) dnem, kterým nabyl právní moci rozsudek ukládající těmto osobám trest vyhoštění z území České republiky,*
- c) uplynutím doby, na kterou bylo vydáno povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci.“*

Citované ustanovení není možné použít na právní vztahy založené dohodami o pracích konaných mimo pracovní poměr. Pracovněprávní vztah založený dohodou

¹⁴²ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 245. ISBN 978-80-87146-72-9.

o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti bude existovat i nadále, dokud nedojde k jeho skončení jiným způsobem.¹⁴³

Pokud v takovém případě bude cizinec pokračovat ve výkonu závislé práce bez povolení k zaměstnáním, povolení k pobytu nebo zaměstnanecké karty, dopustí se výkonu nelegální práce, viz § 5 písm. e), bod 2 nebo 3, a v návaznosti na to přestupku podle ustanovení § 139 odstavce 1 písmene c), za což mu hrozí pokuta až do výše 100.000 Kč.

Možný postih za výkon nelegální práce podle zákona o zaměstnanosti není jediným, který cizinci případně hrozí. Relevantní může být i právní úprava zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

Konkrétně § 156 odst. 1 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců na území České republiky upravující přestupek cizince, který vstoupí na území České republiky mimo hraniční přechod v místě a čase určeném k provádění hraniční kontroly.

Hraničním přechodem pro tyto účely se rozumí

- a) místo vymezené mezinárodní smlouvou, jíž je Česká republika vázána, určené pro překračování státních hranic České republiky za podmínek stanovených mezinárodní smlouvou nebo tímto zákonem,
- b) mezinárodní letiště, které je vnější hranicí podle zvláštního právního předpisu, pokud splňuje tyto podmínky:
 - 1. bylo jako mezinárodní letiště určeno podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví, a
 - 2. provozovatel letiště splnil bezpečnostní podmínky stanovené zákonem č. 216/2000 Sb., o ochraně státních hranic České republiky,
- c) vnitřní hranice nebo

¹⁴³ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 246. ISBN 978-80-87146-72-9.

d) prostor mezistátního vlaku a paluba lodě mezistátní osobní nebo nákladní lodní přepravy v době, kdy je v tomto prostoru prováděna hraniční kontrola.¹⁴⁴

Skutková podstata uvedená pod písmenem b) citovaného ustanovení spočívá v protiprávním jednání cizince, v jehož důsledku dojde k porušení § 4 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky.

Pro úplnost § 4 odst. 1 zákona o pobytu cizinců na území České republiky upravuje povinnost cizince podrobit se hraniční kontrole bez odkladu po překročení státních hranic, pokud je hraniční kontrola prováděna na území, nebo překročit státní hranice bez odkladu po ukončení hraniční kontroly, pokud je prováděna mimo území.

Na vnitřní hranici se hraniční kontrola provádí v případě přijetí rozhodnutí vlády o zajišťování ochrany vnitřních hranic podle zvláštního právního předpisu. Při naplnění kterékoliv z výše uvedených skutkových podstat hrozí cizinci pokuta až do výše 10.000 Kč.

V návaznosti na to je vhodné zmínit právní názor Ústavního soudu ČR, který konstatoval, že žádné subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky neexistuje, a je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území.¹⁴⁵

V rozhodované věci bylo cizinci rozhodnutím Policie České republiky, Oblastní služby cizinecké a pohraniční policie v Ostravě, vysloveno správní vyhoštění. Proti tomuto rozhodnutí si podal cizinec žádost o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění.

Od vydání rozhodnutí však v době podání žádosti o jeho zrušení uplynula polovina platnosti rozhodnutí, stěžovatel byl v azylovém řízení a uzavřel manželství s občankou České republiky.

¹⁴⁴Ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

¹⁴⁵Česká republika. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 4. 5. 2006, č.j. II.ÚS 59/06. Dostupné z: ASPI.

Žádostí o zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění chtěl pobyt na území České republiky legalizovat, aby skloubil stav faktický se stavem právním. Domníval se, že podmínky pro zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění byly splněny, v odvolacím řízení ale úspěšný nebyl, v důsledku čehož byl eskortován zpět do Vietnamu a odloučen od manželky a rodinného života.¹⁴⁶

Cizinec se odvolával na ustanovení § 122 zákona o pobytu cizinců na území České republiky, které umožňuje v době, po kterou nelze podle rozhodnutí o správním vyhoštění cizinci umožnit vstup na území, policii cizinci udělit vízum nebo povolit vstup na území, jestliže důsledkem neudělení víza nebo nepovolení vstupu by byl nepřiměřený zásah do soukromého nebo rodinného života cizince.

Ústavní soud ČR prakticky přisvědčil námitce Ministerstva vnitra, jakožto vedlejšího účastníka, že dané ustanovení je v konkrétním případě neaplikovatelné, jelikož cizinec uzavřel sňatek až 11 měsíců po vydání rozhodnutí o správním vyhoštění.

Musel si tedy být vědom, že nebude moci po určitou dobu pobývat na území České republiky. Podle Ministerstva vnitra by tato námitka byla na místě pouze tehdy, pokud by manželství existovalo již v době, kdy se o správním vyhoštění rozhodovalo.

Relevantní právní úprava pro správní vyhoštění cizince, jakožto následku výkonu nelegální práce, je obsažena v § 119 odst. 1 písm. b). Policie tak vydá rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, na dobu 5 let, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států

- je-li cizinec na území zaměstnán bez oprávnění k pobytu anebo povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání, nebo na území provozuje dani podléhající výdělečnou činnost bez oprávnění podle zvláštního právního předpisu anebo bez povolení k zaměstnání cizince zaměstnal nebo takové zaměstnání cizinci zprostředkoval,

¹⁴⁶Česká republika. Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 4. 5. 2006, č.j. II.ÚS 59/06. Dostupné z: ASPI.

- o jestliže cizinec jednal nebo měl jednat za právnickou osobu, která cizince bez povolení k zaměstnání zaměstnala anebo která takové zaměstnání zprostředkovala.

V průběhu doby bylo v rozhodovací praxi soudů vyjádřeno mnoho právních názorů vhodných na tomto místě zmínit. Tak například Nejvyšší správní soud ČR konstatoval v rozhodnutí sp.zn. 6 A 32/2001, že pokud fyzická osoba podnikající v zemědělství zaměstná při sklizni cizince bez povolení k zaměstnání a bez povolení k pobytu, není okolností vylučující protiprávnost takového jednání podle zákona o zaměstnanosti odvracení škody na úrodě.¹⁴⁷

Konkrétní případ výkonu práce cizincem v rozporu s vydaným povolení k zaměstnání můžeme najít v rozhodovací praxi Městského soudu v Praze v rozhodnutí sp.zn. 8 Ca 7/2008. Ten judikoval, že pokud byl cizincům v povolení k zaměstnání povolen výkon práce v konkrétní profesi charakterizované katalogem KZAM je zaměstnavatel povinen respektovat pracovní zařazení uvedené v povoleních k zaměstnání, i když katalog KZAM není obecně závazným právním předpisem.

Pakliže zaměstnavatel umožní cizincům výkon odlišné práce, než kterou mají uvedenu a povolenu ve vydaném povolení k zaměstnání, dopustí se tím správního deliktu umožnění výkonu nelegální práce.¹⁴⁸

Důsledky nelegální práce jsou jak v oblasti daňové, tak v oblasti sociální.¹⁴⁹ Zaměstnavateli hrozí vyjma sankcí již touto prací zmiňovaných také například sankce dle trestněprávních předpisů nebo v oblasti veřejných zakázek. Pokud nahlédneme do zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, najdeme mezi hospodářskými trestnými činy, konkrétně trestnými činy daňovými, poplatkovými a devizovými v § 241 trestný čin neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby.

Skutkovou podstatu naplní subjekt, který ve větším rozsahu nesplní jako zaměstnavatel nebo plátce svoji zákonnou povinnost odvést za zaměstnance nebo jinou

¹⁴⁷STÁDNÍK, Jaroslav; KIELER, Petr. *Přehled judikatury - Zákon o zaměstnanosti*, 1. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011, s. 143. ISBN 978-80-7357-671-4.

¹⁴⁸Tamtéž, s. 201.

¹⁴⁹STEINICHOVÁ, Ladislava aj. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*, 1. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 228. ISBN 978-80-7357-501-4.

osobu daň, pojistné na sociální zabezpečení, pojistné na zdravotní pojištění nebo jinou podobnou povinnou platbu.

V takovém případě mu hrozí uložení trestu odnětí svobody ve výměře až do 3 let nebo trestu zákazu činnosti. Nejasnosti však lze mít ohledně výkladu podmínky nesplnění povinnosti ve větším rozsahu.

Škodu ve větším rozsahu výkladová ustanovení trestního zákoníku neupravují. Jak uvádí komentářová literatura, pokud jde o větší rozsah neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení, příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistného na zdravotní pojištění nebo pojistného na úrazové pojištění zaměstnanců, nelze přímo použít výkladové pravidlo § 138 odst. 1 trestního zákoníku, ale vzhledem k tomu, že jiná hlediska než finanční zde nemají žádný význam, je třeba tento pojem vykládat tak, že jde nejméně o 50.000 Kč.

Částky za jednotlivé platby je třeba sčítat a počítat tak celkový rozsah nesplnění uvedené zákonné povinnosti. Neodvede-li pachatel více uvedených povinných plateb, případně i více plateb u různých druhů v citovaném ustanovení vymezených povinných plateb, půjde o jeden skutek neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení a podobné povinné platby, jde-li se zřetelem k objektivním a subjektivním souvislostem o pokračování v trestném činu. Jde-li skutečně o pokračující trestný čin, lze z hlediska posouzení, zda došlo k neodvedení povinných plateb ve větším rozsahu, sčítat částky připadající na jednotlivé povinné platby.¹⁵⁰

Obdobně musíme zřejmě přistoupit ke kvalifikovaným skutkovým podstatám daného trestného činu. Trest odnětí svobody v trvání jednoho roku až pěti let nebo peněžitý trest lze uložit v případě nesplnění povinnosti odvést například daň v rozsahu větším než 500.000 Kč. Pakliže tato částka překročí 5.000.000 Kč, pachateli hrozí trest odnětí svobody na dva roky až osm let.

¹⁵⁰ŠÁMAL, Pavel aj. *Trestní zákoník: komentář*, 1. vyd., Praha : C.H. Beck, 2010, s. 2224. ISBN 978-80-7400-178-9.

Relevantní je také právní úprava trestných činů proti pořádku ve věcech veřejných, konkrétně trestný čin neoprávněného zaměstnávání cizinců upravený § 342 trestního zákoníku.¹⁵¹

K naplnění skutkové podstaty dojde v případě, že pachatel soustavně, opakovaně, za zvlášť vykořisťujících pracovních podmínek nebo ve větším rozsahu neoprávněně zaměstná nebo zprostředkuje zaměstnání cizince, který se zdržuje neoprávněně na území České republiky nebo nemá platné povolení k zaměstnání, pokud je podle jiného právního předpisu vyžadováno.

Zde mohou vyvstat ještě větší pochybnosti ohledně výkladu slovního spojení ve větším rozsahu, s ohledem na skutečnost, že zde nefiguruje žádný finanční indikátor či měřítko, na které by bylo možné aplikovat rozsah dle výkladových ustanovení trestního zákoníku k určení výše škody.

Znovu se tedy obrátíme na komentářovou literaturu, kde zjistíme, že: „*Neoprávněné zaměstnávání cizinců musí být k tomu, aby mohlo být posouzeno jako trestný čin, prováděno ve větším rozsahu. Kritérii zde budou zejména výsledek provozované činnosti (např. počet osob, které pachatel zaměstnal, výše skutečně dosaženého zisku), ale i celý souhrn dílčích jednání, která směřovala k dosažení zamýšleného výsledku (např. délka doby zaměstnání, formy a četnost provádění nábory pracovních sil apod. – srov. přiměřeně R 59/1999). Nezáleží však na tom, zda jde o hlavní zdroj obživy pachatele nebo zda svou činnost provádí vedle jiného zaměstnání.*“¹⁵²

Za spáchání trestného činu neoprávněného zaměstnávání cizinců hrozí uložení trestu odnětí svobody až na 6 měsíců, dále trest propadnutí věci či jiné majetkové hodnoty nebo zákaz činnosti.

Kvalifikovanou skutkovou podstatu pachatel naplní jako člen organizované skupiny, pokud tak činí za úplatu nebo opakovaně. Za to mu hrozí trest odnětí svobody až na jeden rok.

¹⁵¹HRADEČNÁ, Pavla. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Praha: Linde, 2011, s. 147. ISBN 978-80-7201-869-7.

¹⁵²ŠÁMAL, Pavel aj. *Trestní zákoník: komentář*, 1. vyd., Praha: C.H. Beck, 2010, s. 2944. ISBN 978-80-7400-178-9.

Obdobně jako ve výše uvedeném případě, pokud pachatel získá pro sebe nebo jiného prospěch přesahující 500.000 Kč, hrozí mu trest odnětí svobody od šesti měsíců do tří let. Když uvedená částka přesáhne 5,000.000 Kč, hranice trestní sazby se zvýší na jeden rok až pět let za současné možnosti uložení trestu propadnutí majetku.

Velmi citelnou sankcí zejména pro větší společnosti, jejichž zisky z velké části plynou ze zakázek, jejichž zadavatelem jsou zpravidla orgány veřejné moci, upravuje zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

Zákon primárně upravuje postupy při zadávání veřejných zakázek a samotnou soutěž, pokud se zadavatel považuje za veřejného, dotovaného nebo sektorového. Veřejným zadavatelem je

- a) Česká republika,
- b) státní příspěvková organizace,
- c) územní samosprávný celek nebo příspěvková organizace, u níž funkci zřizovatele vykonává územní samosprávný celek,
- d) jiná právnická osoba, pokud
 1. byla založena či zřízena za účelem uspokojování potřeb veřejného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a
 2. je financována převážně státem či jiným veřejným zadavatelem nebo je státem či jiným veřejným zadavatelem ovládána nebo stát či jiný veřejný zadavatel jmenuje či volí více než polovinu členů v jejím statutárním, správním, dozorčím či kontrolním orgánu.

Zkráceně, dotovaným se zadavatel stává v případě zadání zakázky alespoň z 50% hrazené z veřejných zdrojů, nebo pokud tyto zdroje přesahují 200,000.000 Kč. Sektorovým zadavatelem je subjekt vykonávající relevantní činnost na základě zvláštního či výhradního práva nebo nad níž může veřejný zadavatel uplatňovat dominantní vliv.

Stěžejní je právní úprava § 53 odst. 1 písm. k), podle které kvalifikační předpoklady dodavatele veřejné zakázky splňuje dodavatel, kterému nebyla v posledních

3 letech pravomocně uložena pokuta za umožnění výkonu nelegální práce podle zákona o zaměstnanosti.

Je nepochybné, že takový postih je značnou motivací společností vykonávajících relevantní činnost dle zákona o veřejných zakázkách k dodržování podmínek zákona o zaměstnanosti a eliminaci nelegálního zaměstnání ve své zaměstnanecké struktuře. V opačném případě hrozí totiž subjektu značné ekonomické ztráty.

5.4.1 Opatření proti nelegálnímu zaměstnávání cizinců

V právní teorii se můžeme setkat s množstvím navrhovaných opatření, které mohou přispět k omezení počtu cizinců zaměstnaných nelegálně. Tato opatření jsou rozdělována například na legislativní a nelegislativní, jednorázové a permanentní.¹⁵³

Obecně lze souhlasit s názorem, že jednorázová regularizace je méně vhodnou formou legislativních opatření s ohledem na skutečnost, že v případě jednorázového opatření dojde k významnému zatížení státních orgánů velkým nápadem případů.

Takovým jednorázovým opatřením by mohlo být přijetí nařízení vlády, které by stanovilo podmínky, za kterých mohou cizinci podávat žádosti o zvláštní nově zavedený typ víza za účelem strpění pobytu na území.

Institut strpění je již v České republice poměrně zaveden a je jakýmsi mezičlánkem v přechodu mezi časově omezenými povoleními k pobytu a standardními vízy a povoleními k dlouhodobému pobytu.¹⁵⁴ Některé aspekty právní úpravy povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění se ale staly předmětem kritiky.¹⁵⁵

Dalším navrhovaným opatřením je amnestie správních deliktů cizinců v oblasti pobytového práva, případně amnestie možnosti státu uložit ilegálně pobývajícím cizincům správní vyhoštění nebo amnestie již uloženého správního vyhoštění.

¹⁵³HRADEČNÁ, Pavla. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Praha: Linde, 2011, s. 201. ISBN 978-80-7201-869-7.

¹⁵⁴Tamtéž, s. 202-203.

¹⁵⁵OTÁHALOVÁ, Lucie. Postihování nelegálního zaměstnávání a práva vykořisťovaných pracovníků dle sankční směrnice. *Cizinci.poradna-prava.cz* [online]. 2013 [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: http://cizinci.poradna-prava.cz/folder03/Studie_Sankcni_smernice.pdf.

Ohledně permanentní regulace návrhy směřují k úpravě stávajících právních norem regulujících podmínky a proces pro získání povolení k dlouhodobému pobytu, přesněji řečeno k uvolnění podmínek pro jeho získání či zavedení povolení k dlouhodobému pobytu ve zvláštních případech.¹⁵⁶

Je možné se také setkat s návrhem na zavedení tzv. „domněnky existence pracovního poměru“, která funguje například ve francouzském nebo nizozemském právním systému.¹⁵⁷

V případě nelegislativních opatření právní teorie navrhuje, aby za situace, kdy cizinec splní specifické podmínky (délka pobytu, výkonu práce, jazykové schopnosti), měl možnost získat vízum za účelem strpění pobytu s možností změny účelu pobytu, a to na vízum za účelem zaměstnání, kdyby například ve lhůtě 1 roku získal nabídku na zaměstnání v pracovním poměru. Jednalo by se tak o tzv. „case-to-case“ regularizaci.¹⁵⁸

Osobně nejsem příznivcem dodatečného schválení, tzv. ratihabice, protiprávního jednání v tomto konkrétním případě. Mám za to, že pokud cizinec nesplní podmínky pro výkon práce na území České republiky před jejím započítáním a některým z uvedených způsobů se mu povede obejít zákon, není přílišná shovívavost na místě, tudíž by měl být bez dalšího z území České republiky vyhoštěn, s výjimkou situací zvláštního zřetele hodných, a to například, kdyby zde již během předemné doby založil rodinu.

¹⁵⁶HRADEČNÁ, Pavla. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Praha: Linde, 2011, s. 209. ISBN 978-80-7201-869-7.

¹⁵⁷ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 255-258. ISBN 978-80-87146-72-9.

¹⁵⁸HRADEČNÁ, Pavla. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Praha: Linde, 2011, s. 218. ISBN 978-80-7201-869-7.

6 ZÁVĚR

Cílem této práce bylo zabývat se přestupky a správními delikty v pracovním právu se speciálním zaměřením na nelegální práci. Práce poukázala na některé problematické body relevantní právní úpravy, a to nejen ohledně institutu nelegální práce, ale také například ohledně postihování diskriminace jednotlivců či nerovnosti při odměňování srovnatelných zaměstnanců.

Co je však velmi varovným problémem, je správní trestání porušení zákonných povinností na úseku nelegální práce. Rozhodování správních úřadů je nejednotné, zmatečné a dovoluji si tvrdit neoborné, když odůvodnění některých předložených rozhodnutí jsou v zásadním rozporu s aplikovanými právními předpisy.

Částečně na tom vinu samozřejmě nese i zákonodárce, který častými změnami právních předpisů, zejména zákona o zaměstnanosti, nenaplnuje požadavek stability právní úpravy a do celé problematiky, dá se říci, vnáší pouze zmatek.

To je velmi nežádoucí s ohledem na následný zásah do práv jedinců, kterým byla nesprávným rozhodnutím příslušných orgánů způsobena značná újma, a to zřejmě i v důsledku neustálé modifikace nejen výše postihů za jednotlivá protiprávní jednání, ale též definice právního institutu nelegální práce.

Uvedené se týká zejména skutkových podstat nelegální práce spočívajících v umožnění jejího výkonu mimo pracovněprávní vztah. Přestože posuzování nelegální práce vykonávané cizincem má také své problematické body, nedosahují zdaleka intenzity první skutkové podstaty, kterou nepříliš přesně někteří zjednodušeně nazývají tzv. švarcsystémem.

V praxi dochází k častému směšování správního deliktu spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce upraveného zákonem o zaměstnanosti, který je nezřídka zaměněn za správní delikt neuzavření právního jednání zakládajícího pracovněprávní vztah písemnou formou, tj. nedostatek formy, upravený zákonem o inspekci práce.

Jak bylo doloženo, tento problém byl již řešen i soudy mimořádného soudnictví. Přesto některé inspektoráty práce dále rozhodovaly stejným stylem, což vyvolává otázku, čím je to způsobeno a jaké je vhodné řešení.

O zmatku v dané problematice svědčí i situace, která nastala po zrušení spodní hranice pokuty za umožnění výkonu nelegální práce právníkem nebo podnikající fyzickou osobou, ke kterému přistoupil Ústavní soud ČR.

Ještě dlouho po vydání rozhodnutí soudem nebylo zřejmé, která právní úprava bude vlastně od 1. 1. 2015 platná a účinná. Dokonce ani příslušné ústřední orgány státní správy nebyly schopny uspokojivě zdůvodnit svůj závěr o platnosti nově stanovené spodní hranice.

Samotná nestabilita právní úpravy však jistě nemůže způsobit tak závažná pochybení. Bezpochyby je dalším důvodem nedostatek odbornosti a kvality na straně zaměstnanců kontrolujících orgánů.

Z odůvodnění předložených rozhodnutí je zřejmé, že nejen oblastní inspektoráty práce, ale též Státní úřad inspekce práce v Opavě často vydaným rozhodnutím nevěnují příliš času a pozornosti, když v některých případech lze konstatovat, že správní úřady rozhodují na základě formalistického posouzení skutkového stavu či pouhého převzetí závěrů jiného správního úřadu a v nejzávažnějších případech akcentují závěry samotného kontrolora bez dalšího porovnání souladu se zákonem a judikaturou.

Nezřídka také rozhodují pouze s přihlédnutím k formálním chybám kontrolovaného subjektu a nedodržování lhůt. V některých situacích je možné se domnívat, že kontrolující orgány přistupují k ukládání pokut za umožnění výkonu nelegální práce mimo pracovněprávní vztah, aby naplnily kvóty, čímž se odklánějí od základního účelu uvedené právní úpravy, kterým bylo potírání tzv. švarcsystému.

Vhodné by tudíž bylo zvyšování odbornosti odpovědných pracovníků, jelikož v dané věci tito prostřednictvím svých nezákonných rozhodnutí přistupují k ukládání likvidačních pokut, a to podotýkám v rozporu se zákonem.

V předložené práci bylo prokázáno, že problematika nelegální práce je problematikou aktuální a velmi složitou, neustále se měnící a v rozhodovací praxi značně nejednotnou. Identifikace závislé práce zůstává jedním z nejdůležitějších úkolů pracovního práva i dnes. Nedostatek shody na mezinárodní úrovni je důvodem přijetí pouhého Doporučení Mezinárodní organizace práce v této záležitosti.¹⁵⁹

Z toho důvodu ještě pravděpodobně může dojít k několika úpravám legální definice závislé práce a proběhne několik pokusů českých zákonodárců o nejvhodnější vymezení přestupků a správních deliktů ve věci nelegální práce a s tím související kontrolní činnost správních orgánů bude probíhat stylem pokus – omyl.

Závěrem je nutné zmínit, že přestože práce zpravidla pojednávala jak o správních deliktech na úseku nelegálního zaměstnávání, tak o přestupcích, právě přestupky tvoří minimální část případů rozhodovaných správními orgány.

Podle údajů zveřejněných Státním úřad inspekce práce bylo za rok 2013 uloženo 252 pokut za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce, v celkové výši 81.632.500 Kč a 50 pokut fyzickým osobám za přestupek výkonu nelegální práce v celkové výši 264.900 Kč. Dále bylo v době vydání zprávy ve stadiu návrhu nebo v řízení 757 pokut za správní delikt umožnění výkonu nelegální práce a 198 pokut fyzickým osobám za přestupek výkonu nelegální práce.¹⁶⁰

¹⁵⁹ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 29. ISBN 978-80-87146-72-9.

¹⁶⁰Státní úřad inspekce práce. Roční souhrnná zpráva o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekcí práce za rok 2013. Dostupné z: http://www.suip.cz/_files/suip-24569bb38275fcbd313b8f0c21af7cb3/rocní_souhrnna_zprava.pdf.

7 SUMMARY

The thesis deals with administrative infractions and delicts in the field of labour matters. Its target was to point out some problematic items of the legal regulation and especially the problem of administrative offices decisions in case of administrative infraction or delict of illegal employment.

The reason for choosing this topic is my personal experience with decisions of appropriate administrative offices in case of performance or better in case of allowing of illegal employment performance during my apprenticeship of an attorney.

It was found out a lot of controversial and problematic questions of the relevant legal regulation, not only the questions relating to illegal employment but also for example the questions relating to sanctions for discrimination or inequality of pays of equivalent employees.

A warning problem could be in the first place administrative punishment for breach of statutory duties in the field of illegal employment. Decision-making of administrative offices is disunited, void and I dare to claim that also unprofessional because justifications of some decisions are contrary to applied legal regulations.

This rigorous thesis is divided into four chapters. The first one is concerned with an analysis of the Labour Law itself, with its function and position in a system of law.

In the second part the thesis deals with a term “dependent employment” and with features of its performance. At first for an objective analysis of the illegal employment it was necessary to determine a legal basis of the relevant legislation to make it possible to subsequently determinate in which case it is a performance of illegal employment and in which it is not.

In the chapter number three we can find an analysis of bodies of an administrative infractions and delicts in the Labour Law and sanctions in case of breach of legal obligations. The text is focused especially on legislation of the Employment Act and the Labour Inspection Act.

Afterwards the rigorous thesis is concerned with illegal employment in detail, with a performance of dependent employment out of labour-law relationship, and with a performance of illegal employment by a stranger. In this chapter I also mentioned my experience with decision-making of administrative offices and a critical analysis of argumentation in case of illegal employment.

In the presented thesis was proved that the issue of the illegal employment is a very current, complicated and permanently changing issue which is also in decision-making very disunited. The identification of the dependent employment is still one of the most important tasks in Labour Law.

8 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

KNIŽNÍ PUBLIKACE

- BĚLINA, Miroslav aj. *Pracovní právo*, 6. dopl. a podstatně přeprac. vyd., 2014. Praha : C.H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-283-0
- BĚLINA, Miroslav aj. *Zákoník práce : Komentář*, 1. vyd., Praha : C.H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-251-2
- BEZOUŠKA, Petr; IVANCO, Gabriela. *Pracovní právo pro zaměstnavatele*, Praha: Linde, 2010. ISBN 978-80-7201-795-9
- GALVAS, Milan. *Pracovní poměr : aneb Co by měl vědět každý zaměstnavatel i zaměstnanec*, 1. vyd., Brno : Elita Bohemia, 1995. ISBN 80-901-9270-X
- GALVAS, Milan. *Pracovní právo*, 2. aktualiz. a dopl. vyd., Brno : Masarykova univerzita, 2004, 102 s. ISBN 80-210-3558-7
- GALVAS, Milan; GREGOROVÁ Zdeňka; HRABCOVÁ, Dana. *Základy pracovního práva*, Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-243-1
- GALVAS, Milan; GREGOROVÁ, Zdeňka; HRABCOVÁ, Dana aj. *Pracovní právo*, 1. vyd., Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-2105-852-1
- HORÁKOVÁ, Milada; POLÍVKA, Milan; PFEIFER, Patrik. *Nelegální zaměstnávání cizinců jako překážka v jejich žádoucí integraci na trhu práce*, Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, 2001
- HRADEČNÁ, Pavla. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců: situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Praha: Linde, 2011. ISBN 978-80-7201-869-7
- HŮRKA, Petr aj. *Pracovní právo*, Plzeň : Aleš Čeněk, 2011. ISBN 978-80-7380-316-2
- HŮRKA, Petr aj. *Zákoník práce a související ustanovení občanského zákoníku : s podrobným komentářem k 1. 1. 2014*, 3. aktualiz. a rozš. vyd., Olomouc: ANAG, 2014. ISBN 978-80-7263-857-4
- HŮRKA, Petr. *Pracovní právo v bodech s příklady*, 4. aktualiz. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. ISBN 978-80-7478-440-8
- KAPOUN, Radek. *Aktuální průvodce problematikou nelegálního zaměstnávání pro podnikatele*, 1. vyd., Olomouc : ANAG, 2012. ISBN 978-80-7263-755-3

- KOTTNAUER, Antonín; KUBÍČKOVÁ, Daniela. *Zákon o inspekci práce : komentář s aktualizací při změně zákona*, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2006. ISBN 80-7357-181-1
- STÁDNÍK, Jaroslav; KIELER, Petr. *Přehled judikatury - Zákon o zaměstnanosti*, 1. vyd., Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. ISBN 978-80-7357-671-4
- STEINICHOVÁ, Ladislava aj. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*, 1. vyd., Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-501-4
- ŠÁMAL, Pavel aj. *Trestní zákoník: komentář*, 1. vyd., Praha : C.H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-178-9
- ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*, 1. vyd., Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-87146-72-9
- ŠTEFKO, Martin. *Pracovní právo v kontextu občanského práva : analýza limitů podpůrné působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích*, Praha : Auditorium, 2012. ISBN 978-80-87284-24-7
- ŠUBRT, Bořivoj. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*, 1. vyd., Olomouc: ANAG, 2009. ISBN 978-80-7263-526-9
- TRÖSTER, Petr. Postavení pracovního práva v právním systému České republiky. In: MALÝ, Karel; CARONI, Pio. *Kodifikace a dekodifikace soukromého práva v dnešním právním vývoji : Kodifikation und Dekodifikation des Privatrechts in der heutigen Rechtsentwicklung*, Vyd. 1., Praha : Karolinum Nakl. Univ. Karlovy, 1998. ISBN 80-7184-680-5
- VYSOKAJOVÁ, Margareta; KAHLE, Bohuslav; RANDLOVÁ, Nataša aj. *Zákoník práce : Komentář*, 4. vyd., Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-015-8

SOUDNÍ ROZHODNUTÍ

- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. 8. 2002, č.j. Pl.ÚS 3/02
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 8. 2004, č.j. II. ÚS 69/03
- Nález Ústavního soudu ČR ze dne 9. 9. 2014, č.j. Pl.ÚS 52/13
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 4. 2006, č.j. 3 Ads 82/2005
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 2. 2014, sp.zn. 6 Ads 46/2013
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15. 1. 2009, č.j. 7 Afs 72/2008

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 12. 2003, č.j. 6 A 45/2001
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 3. 2012, sp.zn. 4 Ads 175/2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 29. 9. 2011, č.j. 4 Ads 75/2011
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 3. 2004, č.j. 5 Afs 22/2003
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 9. 7. 2014, sp.zn. 6 Ads 88/2014
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 4. 2012, č.j. 4 Ads 177/2011
- Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 11. 2009, č.j. 28 Cdo 3090/2009
- Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 1. 3. 2007, sp.zn. IV. ÚS 27/07
- Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 4. 5. 2006, č.j. II.ÚS 59/06

OSTATNÍ ZDROJE

- Advokát v údivu: Kam zmizela dolní hranice pokuty za nelegální zaměstnávání? *Parlamentnilisty.cz*, 2015
- BEZOUŠKA, Petr. Závislá práce. *Právní rozhledy*, 2008, č. 16
- BUKOVJAN, Petr. Nelegální práce vs. nedodržení předepsané formy. *Práce a mzda*, 2014
- BUKOVJAN, Petr; ŠUBRT, Bořivoj. Nelegální práce a prokazování pracovněprávního vztahu. *Práce a mzda*, 2012
- Doporučení Mezinárodní organizace práce č. 198 o pracovním poměru
- Důvodová zpráva k zákonu č. 365/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, 2008
- FETTER, Richard W. Dohoda o provedení práce - nově od 1.1.2012. *Epravo.cz*, 2012
- FRÁNEK, Tomáš. Firmy unikají pokutám za práci načerno. Jen výpomoc, tvrdí. In: *Aktualne.cz*, 2014
- KUBÍČKOVÁ, Daniela. Komentář k § 17 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce
- MORÁVEK, Daniel. Další chyba v zákoně, tentokrát dokonce na oficiálním webu ministerstva. *Podnikatel.cz*, 2015
- OTÁHALOVÁ, Lucie. Postihování nelegálního zaměstnávání a práva vykořisťovaných pracovníků dle sankční směrnice. *Cizinci.poradna-prava.cz*, 2013
- PASEKOVÁ, Veronika. Zelená a modrá karta. *Práce a mzda*, 2011, č. 1

- PICHRT, Jan; MORÁVEK, Jakub. Ještě jednou k sankcím za výkon nelegální práce. *Právní rozhledy*, 2014, č. 21
- Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie č. 152/73 ve věci Sotgiu v. Deutsche Bundespost
- Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne 28.6.2013, č.j. 1847/1.30/13/14.3
- Sdělení ve věci podnětu k zahájení přezkumného řízení Státním úřadem inspekce práce ze dne 10.4.2013, č.j. 1102/1.30/13/14.3
- Senátní tisk č. 195, Návrh senátního návrhu zákona senátora Jaroslava Zemana a dalších senátorů, kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů
- SKARKOVÁ, Tereza. Nepřímá diskriminace v judikatuře Evropského soudního dvora. In: *Dny práva – 2010 – Days of Law*. Brno : Masarykova univerzita, 2010
- STÁDNÍK, Jaroslav; KIELER, Petr. Ústní dohoda vs. nelegální práce; zánik odpovědnosti. *Práce a mzda*, 2014
- STÁDNÍK, Jaroslav; KIELER, Petr. Nejvyšší správní soud – nelegální práce a koncentrace řízení. *Práce a mzda*, 2012
- ŠKUBAL, Jaroslav; LIŠKUTÍN, Tomáš. Dobrovolnická činnost není nelegální práce. *Epravo.cz*, 2012
- Zaměstnanecká karta. *Ministerstvo vnitra ČR*
- Závěrečná zpráva veřejného ochránce práv o šetření podnětu ods. Z. P., sp.zn. 1773/2007/VOP/PM

INTERNETOVÉ ZDROJE

- Automatizovaný systém právních informací (ASPI)
- Internetové stránky: <http://www.beck-online.cz>
- Internetové stránky: <http://www.elaw.cz>
- Internetové stránky: <http://www.epravo.cz>
- Internetové stránky: <http://www.mpsv.cz>
- Internetové stránky: <http://www.mvcr.cz>
- Internetové stránky: <http://www.nsoud.cz>
- Internetové stránky: <http://www.nssoud.cz>
- Internetové stránky: <http://www.usoud.cz>

PRÁVNÍ PŘEDPISY

- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- Zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky
- Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech
- Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody
- Zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích
- Zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon
- Zákon č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách
- Zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví
- Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů
- Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání
- Zákon č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně dalších zákonů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
- Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách

9 SEZNAM ZKRATEK

sp.zn. – spisová značka

Sb. – sbírka

č.j. – číslo jednací

např. – například

aj. – a jiné

atd. – a tak dále

apod. – a podobně

tj. – to jest

tzn. – to znamená

tzv. – takzvaný

str. – strana

ust. – ustanovení

resp. – respektive

srov. – srovnej

odst. – odstavec

pozn. – poznámka

příp. – případně

10 ABSTRAKT

Tématem této rigorózní práce jsou „Přestupky a správní delikty v pracovním právu“. Práce je zaměřena na analýzu jednotlivých skutkových podstat upravených v rozličných pracovněprávních předpisech, analýzu právní úpravy a sankcí, které delikventovi hrozí v případě porušení zákonných povinností. Hlavní zaměřením práce je však analýza nelegální práce a relevantní právní úpravy zákona o zaměstnanosti. Dále se práce věnuje rozboru možných sankcí při naplnění skutkové podstaty nelegální práce a jejich přiměřenosti a v neposlední řadě také rozhodovací praxi příslušných správních úřadů a souladu jejich rozhodování s pracovněprávními předpisy a judikaturou Nejvyššího soudu ČR a Ústavního soudu ČR.

Práce je rozdělena do několika částí. V úvodu se zabývá rozбором samotného pracovního práva, jeho postavením a funkcí v systému práva. Dále je institut závislé práce analyzován tak, aby byl stanoven právní základ, ze kterého bude vycházet analýza zaměřená na institut nelegální práce. Následně se práce zabývá jednotlivými skutkovými podstatami přestupků a správních deliktů ve vybraných právních předpisech, z nichž jako nejdůležitější lze zmínit zákon o zaměstnanosti a zákon o inspekci práce. Posléze je již prostor věnován hlavnímu cíli rigorózní práce, tj. nelegální práci.

11 ABSTRACT

The topic of this rigorous thesis is called “Administrative infractions and delicts in the field of labour matters“. The thesis is focused on an analysis of particular bodies of an administrative infractions and delicts which are regulated in various employment legislations, on an analysis of legislation and possible sanctions in case of breach of statutory duties. However the main focus of this rigorous thesis is an analysis of illegal employment and a relevant legislation of the Employment Act. The thesis also deals with an analysis of possible sanctions in case of accomplishment of elements of illegal employment and with their adequacy, with decision-making of appropriate administrative offices, and finally with a conformity of their decisions with employment legislations and judgements of the Supreme Court of the Czech Republic and judgements of the Constitutional Court of the Czech Republic.

The thesis is divided into several parts. In the introduction the thesis is concerned with an analysis of the Labour Law itself, with its position and function in a system of law. In this thesis is also analysed the term “dependent employment” to make possible to determine a legal basis of analysis focused on institute of illegal employment.


Subsequently the thesis is focused on an analysis of particular bodies of an administrative infractions and delicts which are regulated in chosen employment legislations, of which as the most important can be mentioned the Employment Act and the Labour Inspection Act. Afterward the rigorous thesis is devoted to its main target, i.e. to illegal employment.

KLÍČOVÁ SLOVA: nelegální práce, závislá práce, zaměstnanec

KEY WORDS: illegal employment, dependent employment, employee

12 PŘÍLOHY

Příloha č. 1

	STÁTNÍ ÚŘAD INSPEKCE PRÁCE	Horní náměstí 103/2 746 01 Opava	Tel.: +420 950 179 101 fax: +420 553 626 672	e-mail: opava@suip.cz	www.suip.cz
---	---------------------------------------	-------------------------------------	---	-----------------------	-------------

účastník řízení:

právně zastoupen:
**Mgr. Richardem Vachouškem,
advokátem, ev. č. ČAK 04166,
Masarykovo nám. 225
256 01 Benešov
ID DS: ijqfzwq**

Váš dopis ze dne: 4.3.2013	V Opavě dne: 10.4.2013	Naše č.j.: 1102/1.30/13/14.3	Vyřizuje: Mgr.Petr Bata	Tel: 773 788 905
-------------------------------	---------------------------	---------------------------------	----------------------------	---------------------

Sdělení ve věci podnětu k zahájení přezkumného řízení

Dne 14.3.2013 byl Státnímu úřadu inspekce práce se sídlem v Opavě předán prostřednictvím Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj se v Praze (dále jen „oblastní inspektorát práce“) podnět k zahájení přezkumného řízení, ze dne 4.3.2013, účastníka řízení právnické osoby I.....

..... právně zastoupeného na základě plné moci, ze dne 4.3.2013, Mgr. Richardem Vachouškem, advokátem, ev. č. ČAK 04166, se sídlem Masarykovo nám. 225, 256 01 Benešov (dále jen „účastník řízení“), jímž účastník řízení požádal o provedení přezkumného řízení ve věci Rozhodnutí č.j. 16550/4.71/12/14.3, ze dne 13.11.2012, kterým oblastní inspektorát práce uložil účastníku řízení za správní delikt dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) pokutu dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve výši 250.000,- Kč a úhradu nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Dne 24.7.2012 provedl oblastní inspektorát práce u účastníka řízení, konkrétně v provozovně (dále jen „provozovna“) kontrolu dle ust. § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu ust. § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekcí práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekcí práce“) a dle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jejímž předmětem bylo dodržování pracovněprávních předpisů dle ust. § 3 zákona o inspekcí práce a dodržování pracovněprávních předpisů dle ust. § 126 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

Při výkonu práce číšníka byla v provozovně zjištěna fyzická osoba

Výsledky kontroly byly shrnuty a zadokumentovány v Protokolu č.j. 10523/4.71/12/15.2, ze dne 13.8.2012, se kterým byl účastník řízení v souladu s ust. § 8 písm. i) zákona o inspekcí práce seznámen dne 13.8.2012 a téhož dne mu byl také předán jeho stejnopis. Přitom byl účastník řízení v souladu s ust. § 41 odst. 1 zákona o inspekcí práce poučen o možnosti písemně požádat o přezkoumání protokolu. Této možnosti účastník řízení nevyužil.

1/4

Na základě provedeného správního řízení vydal oblastní inspektorát práce rozhodnutí č.j. 16550/4.71/12/14.3, ze dne 13.11.2012 (dále jen „rozhodnutí“), dle něhož:

Účastník řízení je vinen ze spáchání správního deliktu na úseku zaměstnanosti dle ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, kterého se dopustil tím, že umožnil nejméně dne 24.7.2012 fyzické osobě _____ výkon závislé práce bez doloženého uzavřeného základního pracovněprávního vztahu na pracovišti na adrese _____, čímž došlo k naplnění znaků nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bodu 1. zákona o zaměstnanosti. Za tento správní delikt lze podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložit pokutu až do výše 10.000.000,- Kč, nejméně však ve výši 250.000,- Kč.

Účastník řízení byla dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti povinnost k peněžitému plnění ve formě pokuty ve výši 250.000,- Kč.

Účastník řízení je povinen dle ust. § 79 odst. 5 správního řádu ve spojení s ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám a o výši paušální částky nákladů řízení, uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Rozhodnutí oblastního inspektorátu práce č.j. 16550/4.71/12/14.3, ze dne 13.11.2012, bylo dne 1.12.2012 doručeno fikcí účastníkovi řízení. Ačkoliv byl účastník řízení v předmětném rozhodnutí poučen o možnosti do 15 dnů ode dne jeho oznámení podat prostřednictvím oblastního inspektorátu práce odvolání ke Státnímu úřadu inspekce práce, této možnosti nevyužil. Shora uvedené rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 17.12.2012.

Dne 8.3.2013 doručil účastník řízení oblastnímu inspektorátu práce Podnět k zahájení přezkumného řízení, ze dne 4.3.2013, v němž účastník řízení uvedl, že žádá o zrušení Rozhodnutí oblastního inspektorátu práce č.j. 16550/4.71/12/14.3, ze dne 13.11.2012, v celém rozsahu, neboť svým jednáním neumožnil výkon nelegální práce, jelikož měl se zjištěnou osobou v době kontroly uzavřeno ústní formou dohodu o provedení práce.

Oblastní inspektorát práce vyhodnotil Podnět k zahájení přezkumného řízení, ze dne 4.3.2013, jako nedůvodný, a proto ji s ohledem na ust. § 95 odst. 2 správního řádu předal Státnímu úřadu inspekce práce, jakožto nadřízenému správnímu orgánu.

Státní úřad inspekce práce přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které tomuto rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy a dospěl k níže uvedenému správnímu uvážení.

Provedenou kontrolou bylo zjištěno a zadokumentováno v Protokolu o výsledku kontroly č.j. 10523/4.71/12/15.2, ze dne 13.8.2012, že účastník řízení neuzavřel se zjištěnou osobou pracovněprávní vztah, ačkoliv pro něj dotýčný prokazatelně pracoval, když dne 24.7.2012 v jeho provozovně roznášel obědy s tím, že _____ při kontrole uvedl, že pro účastníka řízení pracuje a zatím nemá sepsanu žádnou smlouvu, čímž došlo k porušení ust. § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) a účastník řízení tak umožnil zjištěné osobě výkon nelegální práce ve smyslu ust. § 5 písm. e) bod 1. zákona o zaměstnanosti. Zjištěná osoba _____ byl v době kontroly veden v evidenci Úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. Ačkoliv byl účastník řízení v souladu s ust. § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce poučen o možnosti písemně požádat o přezkoumání protokolu, této možnosti nevyužil. Protokol o výsledku kontroly č.j. 10523/4.71/12/15.2, ze dne 13.8.2012, byl tedy řádným způsobem vypořádán a o správnosti jeho obsahu nemá Státní úřad inspekce práce důvodných pochybností.

V Protokolu o ústním jednání č.j. 14666/4.71/12/14.3, ze dne 16.10.2012, je zadokumentováno vyjádření účastníka řízení, ve kterém účastník řízení uvádí, že vzhledem k nepřítomnosti _____, který byl oprávněn činit právní úkony za účastníka řízení a s ohledem na nedosažitelnost jednatelek účastníka řízení, nebylo možné se zjištěnou osobou uzavřít pracovněprávní vztah. Účastník řízení dále uvedl, že dohoda o provedení práce se zjištěnou osobou měla být sepsána teprve po návratu _____ ze zahraničí.

Státní úřad inspekce práce považuje v odvolání tvrzenou existenci ústně uzavřeného pracovněprávního vztahu mezi účastníkem řízení a zjištěnou osobou za účelovou, uváděnou ve snaze vyhnout se právnímu postihu. Státní úřad inspekce práce k tomuto dodává, že má-li být právní úkon platně učiněn, je vždy třeba vážného, určitého a srozumitelného projevu vůle stran. Za platný právní úkon nelze považovat takový úkon, o kterém jedna popřípadě i více smluvních stran ani neví, že by jej byly učinily. Vzhledem k neexistenci uzavřeného pracovněprávního vztahu v okamžiku kontroly, není pro posouzení, zda účastník řízení umožnil výkon nelegální práce podstatné ani dodatečné uzavření písemné dohody o provedení práce, neboť jednání účastníka řízení relevantní pro posouzení, zda byl umožněn výkon nelegální práce, se již v minulosti odehrálo, skutkový děj je tedy uzavřen a není jej možno měnit.

Státní úřad inspekce práce vzhledem ke všemu shora uvedenému nemá důvodných pochybností o tom, že zjištěná osoba _____ skutečně vykonával v době kontroly pro účastníka řízení v jeho provozovně závislou práci číšníka bez uzavřeného pracovněprávního vztahu.

Předmětný správní delikt je deliktem s objektivní odpovědností, u něž není vyžadováno zavinění pachatele. U předmětného deliktu tak není třeba prokazovat ani nejnižší formu zavinění, kterou je nevědomá nedbalost. Je tedy irrelevantní, zda o způsobení daného následku účastník řízení vzhledem ke všem okolnostem vědět měl a zda vzhledem k jeho subjektivním poměrům o tom vůbec vědět mohl. Účastník řízení by za správní delikt neodpovídal pouze tehdy, jestliže by prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil, což se v předmětné věci nepotvrdilo.

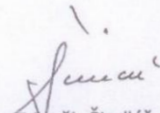
Státní úřad inspekce práce považuje posuzované jednání za vysoce společensky škodlivé. Takovéto jednání totiž výrazně poškozuje rovné podmínky na trhu práce, protože zaměstnavatel využívající nelegálně zaměstnané osoby čerpá velké množství neoprávněných výhod oproti ostatním, v souladu s právem postupujícím, zaměstnavatelům. Shora uvedeným jednáním jsou dále způsobovány značné následky v oblasti daňové a v neposlední řadě jsou jím zkracována práva a oprávněné zájmy zaměstnanců, protože zaměstnavatel tímto způsobem přenáší četná rizika na druhé osoby a zbavuje se tak mnoha povinností, které jsou mu právními předpisy uloženy. Míru typové závažnosti daného protiprávního jednání vyjadřuje zákonodárce pomocí rozmezí výše pokuty, v jejímž rámci lze daný správní delikt sankcionovat.

Státní úřad inspekce práce konstatuje, že uložená pokuta byla uložena v souladu s ust. § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Při určení výše pokuty oblastní inspektorát práce přihlédl k závažnosti správního deliktu, zejména tedy ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem za nichž byl spáchán. Za spáchaný správní delikt lze účastníku řízení uložit dle ust. § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti pokutu v rozmezí od 250.000,- Kč do 10.000.000,- Kč. Účastníku řízení byla uložena pokuta ve výši 250.000,- Kč, tedy na samé spodní hranici zákonného rozpětí. Odvolací orgán se tak ztotožňuje se způsobem vyměření uložené pokuty za správní delikt i s její výší. Odůvodnění výše pokuty považuje odvolací orgán za řádné a dostatečné. Zde je třeba dodat, že má-li sankce plnit svůj hlavní účel, tedy prostřednictvím individuální prevence působit zároveň generálně preventivně a odrazovat tak další osoby od protiprávního jednání, je vždy třeba, aby v sobě zahrnovala také složku represivní. Odvolací orgán, jako orgán moci výkonné, není oprávněn hodnotit vůli zákonodárce, jeho úkolem je toliko dbát na dodržování právních předpisů.

Účastníku řízení byla rozhodnutím uložena také povinnost uhradit dle ust. § 79 odst. 5 správního řádu a dle ust. § 6 odst. 1 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč. Státní úřad inspekce práce posoudil tuto část výroku a dospěl k závěru, že výše nákladů řízení je stanovena v souladu s právními předpisy, neboť účastník řízení vyvolal správní řízení porušením své právní povinnosti.

Státní úřad inspekce práce v souladu s ust. § 94 odst. 1 správního řádu přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Státní úřad inspekce práce zhodnotil veškerý spisový materiál a neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

Státní úřad inspekce práce dodává, že pokud by uhrazení uložené pokuty v současné době mělo mít nepříznivý dopad na hospodaření účastníka řízení, je možné požádat příslušný celní úřad o rozložení úhrady na splátky, případně o posečkání s úhradou.


Mgr. Zdeněk Šindlář
ředitel právního odboru



Příloha č. 2

STÁTNÍ ÚŘAD INSPEKCE PRÁCE Kolářská 451/13, 746 01 Opava telefon: 950 179 101, fax: 553 626 672, e-mail: opava@suip.cz	
č.j. 1847/1.30/13/14.3	
ROZHODNUTÍ	
vypraveno dne: 28.6.2013	
<p>Státní úřad inspekce práce rozhodl ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. j) bod 3. zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, a ve smyslu ust. § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, o odvolání účastníka řízení, právnické osoby _____, zastoupeného Mgr. Richardem Vachouškem, advokátem, Advokátní kancelář Camrda, Premus, Vychopeň, Vachoušek, Zeman a partneři, Benešov, Masarykovo nám. 225, proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj se sídlem v Praze č.j. 4218/4.71/13/14.3, ze dne 11.03.2013, takto:</p>	
<p>Napadené rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj se sídlem v Praze č.j. 4218/4.71/13/14.3, ze dne 11.03.2013,</p>	
se ruší,	
<p>a věc, týkající se řízení vedeného u Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj se sídlem v Praze sp.zn. 4-2012-751,</p>	
se vrací	
<p>správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal, aby ve věci znovu jednal a rozhodl.</p>	
Odůvodnění	
<p>Státnímu úřadu inspekce práce se sídlem v Opavě bylo dne 07.05.2013 předáno prostřednictvím Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj se sídlem v Praze odvolání účastníka řízení, právnické osoby _____ (dále jen „účastník řízení“), zastoupeného Mgr. Richardem Vachouškem, advokátem, Advokátní kancelář Camrda, Premus, Vychopeň, Vachoušek, Zeman a partneři, Benešov, Masarykovo nám. 225, proti rozhodnutí Oblastního</p>	

inspektorátu práce pro Středočeský kraj se sídlem v Praze (dále jen „oblastní inspektorát práce“) č.j. 4218/4.71/13/14.3, ze dne 11.03.2013, kterým se účastníku řízení ukládá pokuta ve výši 50.000,- Kč a povinnost uhradit paušální částku nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Dne 04.04.2012 byla zahájena oblastním inspektorátem práce u účastníka řízení na pracovišti autoservisu na adrese : (dále jen „pracoviště“) kontrola dle ust. § 5 odst. 1 písm. a) v rozsahu ust. § 3 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“), a dle ust. § 125 v rozsahu ust. § 126 odst. 1 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Kontrolovaným obdobím bylo v období od 01.01. do 04.04.2012.

Při kontrole bylo mimo jiné zjištěno, že účastník řízení jako zaměstnavatel porušil povinnosti:

- dle ust. § 112 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) tím, že jako zaměstnanec neposkytl v lednu a únoru 2012 zaměstnanci : mzdu v minimální výši,
- dle ust. § 77 odst. 1 zákoníku práce tím, že jako zaměstnavatel nesepsal dohodu o provedení práce se zaměstnancem I
- dle ust. § 37 odst. 1 písm. b) zákoníku práce tím, že písemně neinformoval zaměstnance : o bližším označení vykonávané práce,
- dle ust. § 103 odst. 2 zákoníku práce tím, že zaměstnanci nezařadil při nástupu do zaměstnání školení o právních a ostatních předpisech.

Výsledky kontroly byly shrnuty a zadokumentovány v protokolu o výsledku kontroly ze dne 19.04.2012, č.j. 3698/4.71/12/15.2, se kterým byl jednatel účastníka řízení, pan seznámen téhož dne. Účastník řízení byl poučen o možnosti požádat o přezkoumání protokolu dle ust. § 41 odst. 1 zákona o inspekci práce. Svého práva účastník řízení nevyužil, protokol byl považován za vypořádaný.

Inspektor oblastního inspektorátu práce vydal opatření pod č.j. 4225/4.71/12/15.3., v němž stanovil termín pro odstranění zjištěných nedostatků uvedených v protokolu, s termínem podání písemné zprávy do 30.06.2012. Účastník řízení zaslal zprávu dne 25.05.2012.

Po vyhodnocení výsledků kontroly, jejíž skutková zjištění považoval oblastní inspektorát práce za dostatečnou, zahájil tento správní orgán dne 08.08.2012 s účastníkem řízení správní řízení, a to dle ust. § 150 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) oznámením příkazu ze dne 06.08.2012, č.j. 10065/4.71/12/14.3. Dle příkazu se účastník řízení dopustil správních deliktů podle ust. § 26 odst. 1 písm. b), § 25 odst. 1 písm. b), a) a § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, za což mu byla uložena pokuta ve výši 50.000,- Kč. Dále byla účastníku řízení uložena úhrada nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč.

Dne 14.08.2012, v zákonem stanovené lhůtě, podal účastník řízení odpor proti příkazu (doručen osobně). Podáním odporu byl příkaz zrušen a v řízení bylo pokračováno.

Dne 24.08.2012 vydal oblastní inspektorát práce výzvu k doložení zprávy o finančních poměrech. Na tuto výzvu účastník řízení zaslal daňové přiznání za rok 2011.

Dne 28.02.2013 zaslal oblastní inspektorát práce oznámení spojené s poučením ve správním řízení a s usnesením o právu navrhnout důkazy ve lhůtě 5 kalendářních dnů ode dne

doručení tohoto oznámení. Na toto oznámení reagoval účastník řízení zasláním svého písemného stanoviska ze dne 04.03.2013.

Oblastní inspektorát práce vydal dne 11.03.2013 rozhodnutí č.j. 4218/4.71/13/14.3, dle něhož je účastník řízení vinen ze spáchání správních deliktů dle ust. § 26 odst. 1 písm. b), § 25 odst. 1 písm. b), a) a § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce. Za uvedené správní delikty se účastníkovi řízení ukládá pokuta ve výši 50.000,- Kč a úhrada nákladů správního řízení ve výši 1.000,- Kč. Rozhodnutí bylo účastníkovi řízení doručeno dne 11.03.2013.

Proti rozhodnutí oblastního inspektorátu práce podal účastník řízení v zastoupení Mgr. Richardem Vachouškem, advokátem, Advokátní kancelář Camrda, Premus, Vychopeň, Vachoušek, Zeman a partneři, Benešov, Masarykovo nám. 225 (plná moc ze dne 19.03.2013), dne 25.03.2013 včasné odvolání s návrhem, aby napadené rozhodnutí bylo v celém rozsahu zrušeno a věc vrácena k novému projednání.

Oblastní inspektorát práce nevyužil možnosti autoremedury dané ust. § 87 správního řádu, a proto postoupil spisovou dokumentaci k rozhodnutí Státnímu úřadu inspekce práce jakožto odvolacímu správnímu orgánu.

Státní úřad inspekce práce přezkoumal dle ust. § 89 odst. 2 správního řádu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které tomuto rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Odvolací orgán po přezkoumání spisové dokumentace dospěl k níže uvedenému správnímu uvážení.

Státní úřad inspekce práce konstatuje, že oblastní inspektorát práce se v řízení dopustil pochybení ve formulaci výroku rozhodnutí. Z ustanovení § 68 odst. 2 správního řádu explicitně nevyplývá, že by výrok rozhodnutí musel obsahovat věcné, časové a místní vymezení konkrétního protiprávního jednání, kterého se měl žalobce svým jednáním dopustit. Zjevně však pouze výrok rozhodnutí je schopen právní moci a pouze on je způsobilý zasáhnout práva a povinnosti účastníků. Proto také jen z výroku rozhodnutí lze zjistit, zda tu není překážka věci již rozhodnuté, jen výrok rozhodnutí (a nikoli jeho důvody) mohou být vynuceny správní exekucí. Ze všech těchto důvodů je nezbytné, aby při ukládání sankce za správní delikt byl ve výroku také popsán skutek, za který je sankce ukládána, takovým způsobem, aby nemohl být zaměněn s jiným (rozsudek Krajského soudu v Ostravě č.j. 22Ca 299/2005-29, ze dne 29.03.2007). Jelikož se ve výroku správní orgán vyjadřuje, jakým způsobem v projednávané věci, jež byla předmětem řízení, rozhodl, musí být výrok jasný, srozumitelný, přesný a určitý.

Oblastní inspektorát práce v napadeném rozhodnutí pochybil, když ve výroku I. pod bodem 1. uvedl, že účastník řízení neposkytl mzdu uvedeným zaměstnancům v minimální výši. Dle předmětných ustanovení zákoníku práce a nařízení vlády č. 567/2006 Sb. je zaměstnavatel povinen zaměstnanci poskytnout mzdu odpovídající nejnižší úrovni zaručené mzdy (výrok tak nebyl vymezen dostatečně z hlediska věcného). Oblastní inspektorát práce dále nevedl, do které skupiny prací pro účely stanovení nejnižší úrovně zaručené mzdy jsou uvedeni zaměstnanci zařazení (toto oblastní inspektorát práce nevedl ani v odůvodnění rozhodnutí).

Oblastní inspektorát práce v napadeném rozhodnutí dále pochybil, když ve výroku I. pod bodem 4. nevedl, že účastník řízení měl uvedeným zaměstnancům zajistit školení o právních a ostatních předpisech (nevedl datum nástupu do zaměstnání), čímž nedostatečně vymezil výrok z hlediska časového.

Dle ust. § 68 odst. 2 správního řádu správní orgán ve výrokové části mimo jiné uvede právní ustanovení, dle něhož v dané věci rozhodl. Oblastní inspektorát práce podřadil jednání, kterého se účastník řízení dopustil, pod ust. § 26 odst. 1 písm. b), § 25 odst. 1 písm. b), a) a § 30 odst. 1 písm. f) zákona o inspekci práce, a uložil účastníkovi řízení pokutu ve výši

50.000,- Kč za správní delikt dle ust. § 25 odst. 1 písm. b) zákona o inspekci práce. Opomenul však ve výroku uvést, dle kterého právního ustanovení tuto pokutu uložil, když, v souladu se zásadou absorpce, je třeba pokutu uložit podle ustanovení za nejpřísnější postižitelný delikt a k ostatním spáchaným správními delikty lze přihlídnout jako k přítěžující okolnosti /ve výroku neuvedl ust. § 25 odst. 2 písm. b) zákona o inspekci práce/.

Jak vyplývá ze spisu, správní řízení bylo zahájeno oznámením příkazu. Co se týče dalších úkonů ve správním řízení, oblastní inspektorát práce vydal po podaném odporu účastníka řízení výzvu k doložení majetkových poměrů a následně oznámení spojené s usnesením navrhnout důkazy. Odvolací orgán v souladu s platnou judikaturou konstatuje, že správní orgán I. stupně neprovedl dokazování v souladu se správním řádem, a to protokolem o kontrole, a dalšími doklady (pracovními smlouvami, výplatními páskami, atd.). Dokazování je zákonem upravený postup, který musí zákonem stanoveným způsobem proběhnout, aby bylo zajištěno především právo na spravedlivý proces. Podle § 51 odst. 2 správního řádu má správní orgán provádět důkazy za přítomnosti účastníka řízení, a to buď při ústním jednání, o jehož konání musejí být účastníci řízení v dostatečném předstihu uvědoměni, nebo mimo ústní jednání, přičemž v takovém případě musí o provádění důkazů účastníky řízení včas vyrozumět, nehrozí-li nebezpečí z prodlení (rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 Ads 177/2011-120, ze dne 27.04.2012). V opačném případě správní orgán I. stupně zcela rezignuje na vlastní dokazování a při rozhodování ve věci vychází pouze z podkladů, které měly sloužit jako podklady pro zahájení řízení. Správní orgán je povinen vlastním dokazováním zjistit stav věci, o kterém nejsou důvodné pochybnosti (viz citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu). Správní orgán I. stupně nepostupoval žádným z výše uvedených způsobů a upřel tím účastníku řízení možnost vyjádřit se k prováděným důkazům.

Vzhledem k výše uvedenému je rozhodnutí oblastního inspektorátu práce zatíženo vadou, která jej činí v tomto směru nepřezkoumatelným.

Jelikož Státní úřad inspekce práce dospěl k závěru, že v průběhu správního řízení došlo k pochybení oblastního inspektorátu práce, ruší napadené rozhodnutí oblastního inspektorátu práce ve všech výrocích (tj. o vině, sankci i nákladech řízení) a námitkami odvolatele se již nezabýval.

Správní orgán I. stupně se v novém řízení vypořádá s námitkami účastníka řízení uvedenými v odvolání a bude se řídit právním názorem odvolacího orgánu, který je uveden shora. Před vydáním rozhodnutí, po provedeném a ukončeném dokazování dle ust. § 51 a násl. správního řádu, bude postupovat v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu.

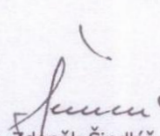
Odvolací orgán konstatuje, že napadené rozhodnutí č.j. 4218/4.71/13/14.3, ze dne 11.03.2013, bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a proto rozhodnutí oblastního inspektorátu práce zrušil a věc vrací k dalšímu řízení.

Poučení

Ve smyslu ust. § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je toto rozhodnutí konečné a nelze se proti němu dále odvolat.

V Opavě dne 28.06.2013




Mgr. Zdeněk Šindlář
ředitel právního odboru

Za správnost vyhotovení:
Mgr. Ing. Alžběta Kellnerová

Rozdělovník:

Mgr. Richardem Vacnousem, advokátem, Advokátní kancelář Camrda, Premus, Vychopeň, Vachoušek, Zeman a partneři, Benešov, Masarykovo nám. 225, ID DS: ijqfzwq, zast. Mgr. Oblastní inspektorát práce pro Středočeský kraj se sídlem v Praze