

JUDr. Radek Kapoun

# AKTUÁLNÍ PRŮVODCE PROBLEMATIKOU NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ PRO PODNIKATELE

- Právní úprava nelegálního zaměstnání
- Povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance obsažené v novele zákona o zaměstnanosti
- Informace o zákonných možnostech „zaměstnání“ mimo pracovní poměr
- Kontrolní postupy Inspekce práce
- Druhy a výše sankcí
- Příklady dokumentů Inspekce práce

1. vydání

V případě, že dojde k významným legislativním změnám v období mezi jednotlivými vydáními publikace, vyhledejte její aktualizaci na našich internetových stránkách

[www.anag.cz](http://www.anag.cz)

---

Aktualizaci zašleme zdarma na vyžádání

[anag@anag.cz](mailto:anag@anag.cz), tel.: 585 757 411



## Obsah

Přehled důležitých právních předpisů .....	6
1. ÚVOD .....	7
2. SPECIFIKACE OPERAČNÍHO PROJEKTU Z EVROPSKÝCH SOCIÁLNÍCH FONDŮ „LIDSKÉ ZDROJE A ZAMĚSTNANOST“ .....	11
3. VYMEZENÍ ZÁVISLÉ A NELEGÁLNÍ PRÁCE – PRÁVNÍ PODKLADY .....	14
4. OPRAVNĚNÍ INSPEKCE PRÁCE A JEDNOTLIVÝCH INSPEKTORŮ V OBLASTI NELEGÁLNÍ PRÁCE .....	17
5. KDO, V JAKÉM ROZSAHU A S JAKÝMI ZÁVĚRY JE OPRAVNĚN KONTROLU PROVÁDĚT .....	23
6. ZPŮSOB PROVÁDĚNÍ KONTROL .....	26
7. ZÁKONNÉ SANKCE A SPRÁVNÍ DELIKTY .....	31
8. ZKUŠENOSTI Z KONTROL .....	41
9. BUDOUCNOST PROVÁDĚNÍ KONTROL NELEGÁLNÍ PRÁCE PO SKONČENÍ PROJEKTU .....	50
10. KONTAKTY NA JEDNOTLIVÁ PRACOVIŠTĚ ÚŘADŮ INSPEKCE PRÁCE .....	52
11. VZOR PRŮKAZU INSPEKTORA .....	58
12. VZORY DOKUMENTŮ VYHOTOVENÝCH PO PROVEDENÍ KONTROLY .....	59
Vzor protokolu o kontrole .....	59
Vzor přezkoumání protokolu .....	68

Vzor rozhodnutí o námitkách .....	70
Vzor oznámení o zahájení správního řízení.....	73
Vzor rozhodnutí o pokutě .....	77
<b>13. VÝNATKY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ UPRAVUJÍCÍCH NELEGÁLNÍ PRÁCI A JEJÍ POSTIH .....</b>	<b>81</b>
Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.....	81
Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti .....	83
Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.....	95
Zákon č. 552/1991 Sb., o státní kontrole.....	101

# 1. ÚVOD

Nelegální zaměstnávání, tedy tzv. práce načerno je fenoménem poškozujícím ekonomiku nejen v České republice, ale i v ostatních členských zemích Evropské unie. Protože je práce načerno obtížně měřitelnou veličinou, mohou se některé zdroje mírně lišit. Z měření vyplývá skutečnost, že práci načerno vykonávalo 5 % občanů v rámci Evropské unie, tedy každý dvacátý občan. V rámci České republiky činí tento ukazatel na 7 %, naproti tomu v Dánsku dosahuje až 18 %. **Česká republika se tak v oblasti nelegální práce řadí k průměru.** Ze zdrojů Ministerstva zahraničí pochází alarmující informace, že **až 37 % zahraničních zaměstnanců v České republice pracuje nelegálně.** Oblastí nejvíce zasaženou nelegální prací je stavebnictví, kde až 15 % zaměstnanců vykonává práci nelegálně. Celkový podíl tzv. „šedé ekonomiky“ v oblasti trhu práce činí okolo 10 až 15 %. Právě nízkými či nulovými odvody do státního rozpočtu – na sociální a zdravotní pojištění – stát ročně přichází o miliardy korun, které se pak nedostávají pro potřebné v rámci solidárního systému dávek. Chybějící nebo nedostatečná kontrola, slabá legislativa v oblasti nelegálního zaměstnávání a snaha zaměstnavatelů ušetřit na nákladech umožňovaly sahat po pochybných praktikách v rámci zaměstnávání.

Zdroje pro financování nelegálního zaměstnávání jsou pak například v oblasti pohostinství, kde je stále velký pohyb hotových peněz. Díky tomu vzniká velký prostor pro machinace, které zaměstnavatelům umožňují ušetřit na odvodech a vyplatit zaměstnanci hotové peníze bez toho, aby byly dodrženy zákonem stanovené odvody.

Nelegální zaměstnávání má vliv i na množství legální migrace cizinců v rámci zemí Evropské unie. Většina zaměstnavatelů má zájem o zaměstnance – cizince zejména proto, že jsou ochotni pracovat za nižší mzdu než domácí zaměstnanci – občané České republiky. Zejména v oborech s nižší mzdou pak občané České republiky raději pobírají sociální dávky a pracovat nechtějí. Až 75 % našich občanů považuje cizince za levnou pracovní sílu. Mnozí cizinci jsou opravdu ochotni pracovat za nižší mzdu. Pro cizince je také obtížnější změnit zaměstnavatele, a tak jsou na tom původním závislí. Kvůli únikům na daních a pojistném stát ročně přichází o 5 až 10 miliard korun.

Tento stav kromě nedostatečné kontrolní činnosti umožňuje i malá uvědomělost takto využívaných a zneužívaných pracovníků. Pokud není z jejich mzdy odváděno sociální a zdravotní pojištění, nebo je odváděno v nejnižší možné částce a část mzdy je vyplácena tzv. „bokem“ hotově, pak **v případě nemoci klesá nárok takto zneužitého zaměstnance na výplatu dávek** a rovněž to má **vliv na výměru starobního důchodu** v budoucnu.

U cizinců, zejména ze států mimo rámec Evropské unie, funguje nelegální zaměstnávání v některých případech na principu zneužití neznalosti jazyka, zákonů a zvyků, jakož i zneužití tíživé situace k práci, která může být označována až za otrockou. V těchto případech je na místě spolupráce Inspekce práce s orgány Policie České republiky, zejména s Cizineckou policií, s Celním ředitelstvím, jakož i s ostatními ozbrojenými složkami státu, ale i měst a obcí.

Protože státu vznikají velké materiální škody jednáním zaměstnavatelů i zaměstnanců, kteří pracují nelegálně, musel stát vytvořit opatření, které by takovému stavu do budoucna zamezilo. Protože se však nacházíme v právním státě, je nutné postupovat v souladu s Ústavním pořádkem České republiky a rovněž základními zákonnými principy danými aplikovaným trestním právem, a to podle zásady:

„ <b>nullum crimen sine lege</b> “	a související zásady	„ <b>nulla poena sine lege</b> “
<i>tedy</i>		
„žádný trestný čin bez zákona“	a	„žádný trest bez zákona“

Rovněž je nutné respektovat skutečnost, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Proto povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích.

Proto musel stát nejprve vytvořit právní rámec, tedy vytvořit zákony, stanovit sankce a to vše zveřejnit ve Sbírce zákonů. Aby bylo možno lépe postihnout nelegální zaměstnávání, bylo nutno provést novelizaci zákoníku práce, zákona o zaměstnanosti, a rovněž tak zákona o inspekci práce. Bylo nutno sjednotit a zkoordinovat práci Úřadu práce, Celní správy, České správy sociálního zabezpečení a Inspekce práce a nastolit podmínky pro jejich spolupráci.

Novinkou v boji proti nelegálnímu zaměstnávání je využití informačních a komunikačních systémů ve veřejné správě při realizaci aktivní politiky trhu práce. Jde o systém Czech POINT a informační systémy v rezortu veřejné správy obecně.

Systém Czech POINT je součástí projektu Evropského sociálního fondu v Operačním programu „Lidské zdroje a zaměstnanost“ v části nazvané pracovní „DONEZ“ (docházka nezaměstnaných), kdy je předem vytipovaným nezaměstnaným uchazečům, u kterých je eventuelní předpoklad, že jsou nelegálně zaměstnání a zneužívají tak dávek systému, uložena povinnost, aby se v určených dnech a dobách hlásili na pracovištích Czech POINT v místě jejich bydliště. Systém docházky je nastaven tak, aby bránil takovému uchazeči v nelegální práci, a to tak, že intenzivně zasahuje do předpokládané pracovní doby.

Koncept projektu spočívá v zavedení kontrolního mechanismu vůči osobám pobírajícím určité sociální dávky, v tomto případě zejména dávky pro uchazeče o zaměstnání vyplácené Úřadem práce. Tyto osoby pak mají povinnost dostavit se na určené kontaktní místo veřejné správy v rámci sítě Czech POINT, a to v náhodném čase v rámci standardní pracovní doby. Cílem takové povinnosti je znesnadnit uchazeči o zaměstnání výkon takové činnosti, kterou není příjemce dávek oprávněn vykonávat – tedy pracovat. Návštěvy uchazečů by se pak měly uskutečňovat 2 až 3× týdně v náhodných časech. V případě nesplnění povinnosti bez řádné omluvy následuje sankční vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Tento systém má rovněž umožnit minimalizaci administrativních úkonů vedených na úřadech práce.

Inspekce práce od roku 2012 zdvojnásobila počty svých kontrolních pracovníků, přičemž k nim přibyli i kontrolní pracovníci s dlouholetou praxí na úřadech práce. Takto vytvořené kontrolní týmy budou vybaveny nejmodernější technikou. Pro zajištění kvalitní a efektivní kontroly bude zřízeno celkem 180 tzv. **mobilních kanceláří**, tj. vozidel, která budou vybavena výpočetní technikou, tiskárnami, GPS modulem, dálkovým připojením do sítě Ministerstva práce a sociálních věcí, ale i na internet a dokumentační technikou. S tímto vybavením pak budou inspektoři **na místě schopni ověřit informace**, které se jim dostanou na základě vysvětlení podaného pracovníky firem, nelegálními zaměstnanci nebo i odpovědnými zaměstnanci zastupujícími kontrolované právnické osoby, tj. firmy. To umožní operativní provádění kontrol v terénu, poskytování poradenství v terénu, rychlou a přesnou komunikaci s ostat-

ními kontrolními orgány. Předpokládá se, že v roce 2012 bude provedeno 20 000 kontrol a stejné, případně vyšší množství v roce následujícím (podle informace zveřejněné ministrem práce a sociálních věcí Jaromírem Drábkem ve sdělovacích prostředcích). Určené kontroly již probíhají, zatím však bez výše uvedeného vybavení. Toto vybavení zatím nebylo dodáno, neboť rozsah požadované dodávky je zatím předmětem sporů ve výběrovém řízení. Ještě v průběhu roku 2012 však bude potřebná technika dodána.



## 4. OPRAVNĚNÍ INSPEKCE PRÁCE A JEDNOTLIVÝCH INSPEKTORŮ V OBLASTI NELEGÁLNÍ PRÁCE

Oprávnění Inspekce práce plyne jednak v **obecné rovině** ze zákona o státní kontrole a jednak ve **speciální rovině** ze zákona o inspekci práce. Z tohoto zákona pak vychází i jednotlivá práva inspektora.

Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti vykonává Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce, v rozsahu práce cizinců a v souladu s povolováním jejich práce i celní úřady a v oblasti poskytování hmotné podpory na vytvoření nových míst a při kontrole výše průměrného měsíčního čistého výdělku v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci pak generální ředitelství Úřadu práce a krajské pobočky Úřadu práce.

Těžště v převážné většině kontrolní činnosti leží na Státním úřadu inspekce práce a oblastních inspektorátech práce, které kontrolují dodržování **pracovněprávních předpisů** u:

- ⇒ zaměstnavatelů,
- ⇒ právnických a fyzických osob, které vykonávají činnosti podle zákona o zaměstnanosti, zejména při zprostředkování zaměstnání a rekvalifikaci,
- ⇒ fyzických osob, kterým jsou poskytovány služby podle zákona o zaměstnanosti.

V případě osob se zdravotním postižením, na jejichž zaměstnávání čerpá zaměstnavatel ze sociálního fondu Ministerstva práce a sociálních věcí prostřednictvím úřadů práce podporu při jejich zaměstnávání (podle § 78 zákona o zaměstnanosti), jsou Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce oprávněny kontrolovat, zda a v jakém rozsahu zaměstnavatel přiděluje práci svým zaměstnancům.

Za tímto účelem jsou Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce oprávněny vstupovat se souhlasem zaměstnance do míst výkonu práce.<sup>5)</sup>

<sup>5)</sup> § 126 zákona o zaměstnanosti.

Pro potřeby kontroly je ve smyslu zákona o zaměstnanosti zaměstnavatelem i právnická nebo fyzická osoba, která podniká podle zvláštních předpisů (například živnostenský zákon), a to i když nikoho nezaměstnává.

**Oprávněnost kontroly dokládá a její zahájení provádí** zaměstnanec Státního úřadu inspekce práce a celního úřadu **předložením služebního průkazu.**

K vlastnímu provedení kontroly mohou oprávnění pracovníci:

- ⇒ **vstupovat na pracoviště** kontrolovaných osob,
- ⇒ **požadovat od nich** (kontrolovaných osob) a **jejich zaměstnanců**
  - předložení potřebných dokladů,
  - podání úplných zpráv, informací, případně vysvětlení, a to **ve lhůtách k tomu určených** (inspektorem),
- ⇒ **vyžadovat** účast kontrolovaných osob při projednávání výsledků kontroly,
- ⇒ **vyžadovat** od kontrolovaných osob další součinnost potřebnou k vytvoření podmínek **k nerušenému provedení kontroly.**

Kontrolované osoby jsou povinny **umožnit** provedení kontroly a **poskytnout** zaměstnancům orgánů kontroly **potřebnou součinnost (například zajistit přítomnost odpovědného zástupce, dostavit se na výzvu, předkládat dokumenty, umožnit pořízení kopií či vydat originály dokumentů apod.)**. Tuto potřebnou součinnost od fyzické osoby je **možné vymoci** i na základě uložení **pořádkové pokuty**. Pořádkovou pokutu do výše **50 000 Kč** lze uložit i **opakovaně**, nedošlo-li ke splnění povinnosti ani v nově stanovené lhůtě. Úhrn takto uložených pokut pak nesmí přesáhnout částku **200 000 Kč**.<sup>6)</sup>

Za splnění povinnosti k využití oprávnění inspektora je třeba považovat:

- ⇒ **vyžadování** (od fyzických osob, které se zdržují na pracovišti kontrolované osoby a vykonávají pro ni práci) **osvědčení o totožnosti**, a nejde-li o manžela nebo dítě kontrolované fyzické osoby, i **prokázání, že tuto práci vykonávají na základě pracovněprávního vztahu** nebo **na základě jiné smlouvy**,
- ⇒ u cizinců pak předložení povolení k zaměstnání, pokud zákon jeho povolení vyžaduje, a povolení k pobytu, zelenou nebo modrou kartu, pokud ji zákon vyžaduje.<sup>7)</sup>

---

<sup>6)</sup> § 19 zákona o státní kontrole.

<sup>7)</sup> § 132 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

## 8. ZKUŠENOSTI Z KONTROL

Ustanovení § 136 zákona o zaměstnanosti, které stanovuje **právnícké** nebo **fyzické** osobě povinnost mít na pracovišti kopie dokladů prokazujících existenci pracovněprávního vztahu a dokladů, které je povinna uchovávat podle § 102 odst. 3 téhož zákona (zaměstnavatel je povinen uchovávat kopie dokladů prokazujících oprávněnost pobytu cizince na území České republiky, a to po dobu trvání zaměstnání a dobu 3 let od skončení zaměstnání tohoto cizince),<sup>47)</sup> je svým způsobem deklaratorním ustanovením, to znamená, že se na něj neváže žádný jiný správní delikt. Kontrolní orgány k tomuto přistoupily v rámci výkladu ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti a takové jednání se posuzuje **jako výkon nelegální práce**. Výkon nelegální práce se pak posuzuje:

⇒ **v případě fyzické osoby** jako **přestupek** ve smyslu § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti (v případě že se jedná o **zaměstnance**), d), e), případně písm. f) (v případě, že se jedná o **zaměstnavatele**). Fyzické osobě lze za takový postup uložit pokutu:

- podle písm. c), e) – do 100 000 Kč,
- podle písm. d), f) – do 5 000 000 Kč;

⇒ **v případě právnícké osoby** (případně **podnikající fyzické osoby**) jako **správní delikt** ve smyslu § 140 odst. 1 písm. c), d) a e) zákona o zaměstnanosti. Oběma subjektům lze za takový postup uložit pokutu:

- podle písm. c), e) – **do 10 000 000 Kč, nejméně však ve výši 250 000 Kč,**
- podle písm. d) – do 100 000 Kč.

Z uvedeného je zřejmé, že kontrolní a správní orgány připisují nově uložené povinnosti v zákoně, která je stanovena v citovaném ustanovení § 136 zákona o zaměstnanosti, velkou důležitost a právní dopad.

### **!** Pozor

Právní výklad jiných osob, případně právních zástupců kontrolovaných subjektů může být odlišný, než je výklad kontrolních orgánů inspekce práce, což náš právní řád umožňuje, nicméně do pravomocného rozhodnutí soudu, který by toto právní stanovisko kontrolních a správních orgánů napadl a zrušil, je tento výklad závazný, alespoň pokud se kontrolovaný subjekt chce vyhnout sankci. Sankce za nelegální zaměstnávání je

<sup>47)</sup> Jedná se o cizince mimo rámec Evropské unie, kteří takové povolení potřebují. V případě cizinců má zaměstnavatel obecně více povinností vůči orgánům státní správy.

velmi citelná a může být v mnohých případech dokonce téměř likvidační. Tak vysoká je proto, aby svojí výší působila i preventivně odstrašujícím způsobem a odradila tak od zadávání a výkonu nelegální práce, a to jak zaměstnavatele, tak i zaměstnance. Proto zákon myslí rovněž na postih nelegálně pracujícího zaměstnance.

Právě okolnost, kdy by pokuta mohla být likvidační, je jednou z možných cest, jak se soudní cestou domoci snížení již uložené pokuty. Jak bylo však již dříve uvedeno, teprve pravomocné rozhodnutí soudu může být v uvedené věci vodítkem jak pro pracovníky kontroly, tak pro vedení správního řízení, ale také pro rozhodování ostatních soudů.

Vzhledem k tomu, že kontrola nelegálního zaměstnávání je tak odlišná od dosud prováděných kontrol ze strany Státního úřadu inspekce práce a jeho oblastních inspektorátů práce, je mezi zaměstnavateli přijímána s pochybnostmi a obavami. Tyto pochybnosti a obavy plynou zejména z toho, že takto provedená kontrola je předem neohlášená, a pokud se jí rovnou neúčastní příslušníci uniformovaných složek státu jako například Celní správy, Cizinecké policie, Policie České republiky nebo i příslušníci obecních policií, tak probíhá tak, že kontrolní skupina je složena ze dvou a více inspektorů a případně nižších úředníků státní správy. Objevení se takové skupiny osob ve firmě bez toho, aby takto vybavení inspektoři měli určité společné znaky, například uniformy či označená služební vozidla, budí podezření, že může jít o činnost nelegální.

Skutečnost, že jde o opravdové inspektory, je ihned doložena při zahájení kontroly – předložením **služebního průkazu inspektora**, pokud se osoba prohlašující se za inspektora neprokáže služebním průkazem, není důvod pro to, aby kontrolovaný subjekt – právnická či fyzická osoba – s uvedenými osobami jednal a na místě by bylo přivolat orgány Policie České republiky a žádat o zásah na místě. Zákon o inspekci práce nedovoluje jiný způsob zahájení kontroly, než předložením služebního průkazu inspektora.

V kontrolní skupině však nemusí být jen inspektor, ale rovněž nižší úředník státní zprávy, právník, znalec či jiná odborně způsobilá osoba, kterou **je inspektor oprávněn** ke kontrole přizvat. Zákon připouští spolupráci při kontrole i s jinými osobami a prohlášením inspektora, že se jedná o osoby zařazené do kontrolní skupiny, je dostatečnou zárukou toho, že je vše naprosto legální a ve smyslu zákona. Povinností inspektora však je uvést zápis o účasti takové osoby do kontrolního protokolu, a to jak jménem, tak i funkcí v kontrolní skupině.<sup>48)</sup> Takto přibraná osoba se podílí na výkonu

---

<sup>48)</sup> Viz § 40 zákona o inspekci práce.

kontroly podle instrukcí inspektora. Nesmí však být vůči kontrolovanému subjektu podjatá. **Při uplatnění námitky podjatosti** takového odborníka nebo jiné přibrané osoby ze strany kontrolovaného subjektu v případě **kontroly, která je prováděna Státním úřadem inspekce práce rozhodne** o námitce **generální inspektor**, v případě **oblastních inspektorátů práce**, rozhoduje o námitce podjatosti **vedoucí inspektor** příslušného oblastního inspektorátu práce. Jestliže **je námitka** vyhodnocena jako **oprávněná** – tedy osoba je označena za podjatou, **je z kontroly vyloučena**. Povinnosti takto přibrané osoby jsou vůči kontrolované osobě stejné jako v případě inspektora, tj. je povinna zachovávat mlčenlivost.

Nejčastějšími odůvodněními zaměstnavatelů v případě zjištění výkonu nelegální práce jsou tyto výmluvy:

- ⇒ Jedná se o přítele eventuálně člena rodiny, který pouze vypomáhá bez nároku na mzdu či finanční či jinou odměnu.
- ⇒ Jedná se o pracovníka, který je ve firmě první nebo x-tý den a pouze si zkouší, zda na uvedenou práci stačí.
- ⇒ Osoba přistižená, že pracuje, je zde pouze na návštěvě a prohlíží si pracoviště.

Podobné výmluvy jsou ihned odhaleny například tím, že osoba je vedena v docházkovém systému, má přiděleny osobní ochranné pracovní prostředky a pomůcky, je ve firemním pracovním oděvu s označením zaměstnavatele apod. Pro kontrolní zjištění má opodstatnění to, co bylo během vlastní kontroly zjištěno za přítomnosti všech členů kontrolní skupiny, zadokumentováno a případně zjištěno za pomoci dotazování se osob na místě samém. Pro kontrolní zjištění není důležité samotné prohlášení zaměstnavatele, ale celý souhrn důkazů a zjištění, která ve svém souhrnu slouží pro dokumentaci a následné správní řízení ve věci.

### **Příklady vztahů zaměstnavatel × zaměstnanec**

#### TAKTO NE

Živnostník pracuje na základě vydaného živnostenského oprávnění, ale pracuje ve firmě. Používá firemní hlavičkový papír, nosí firemní pracovní oděv – to vše jsou znaky závislé práce, které znamenají to, že uvedený živnostník pracuje jménem zaměstnavatele.

#### TAKTO ANO

Stejný živnostník pracuje ve firmě na základě vydaného živnostenského oprávnění. Používá vlastní pracovní oděv, na jmenovce je identifikován



**ANAG, spol. s r. o.**  
 Kollárovo nám. 698/7, 772 00 Olomouc  
 tel.: 585 757 411, fax: 585 418 867  
 e-mail: obchod@anag.cz  
 www.anag.cz



Měsíčník MZDOVÁ ÚČETNÍ



Měsíčník ÚČETNÍ A DANĚ



Edice PRÁCE | MZDY | POJIŠTĚNÍ



Edice PRÁCE | MZDY | POJIŠTĚNÍ



Edice PRÁCE | MZDY | POJIŠTĚNÍ



Edice PRÁCE | MZDY | POJIŠTĚNÍ