

# Kontrola na úseku zaměstnanosti

Bc. Pavel Selucký

---

Diplomová práce  
2011



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2010/2011

# ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Pavel SELUCKÝ**  
Osobní číslo: **M09802**  
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Kontrola na úseku zaměstnanosti**

Zásady pro vypracování:

**Úvod**

**I. Teoretická část**

- **Analyzujte kontrolu na úseku zaměstnanosti České republiky.**

**II. Praktická část**

- **Analyzujte statistické ukazatele kontrol Úřadu práce Brno-venkov.**
- **Zhodnoťte hlavní problémy kontroly na úseku zaměstnanosti.**
- **Navrhněte možnosti zvýšení efektivity kontroly na úseku zaměstnanosti.**

**Závěr**

Rozsah diplomové práce: cca 70  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] JURNÍKOVÁ, J. et al. Správní právo: zvláštní část. 6. dopl. vyd. Brno : Masarykova univerzita, 2009. 399 s. ISBN 978-80-210-4847-8.
- [2] PRŮCHA, P. Správní právo: obecná část. 7. dopl. a aktualiz. vyd. Brno : Masarykova univerzita: Doplněk, 2007. 418 s. ISBN 978-80-210-4276-6.
- [3] REKTOŘÍK, J. et al. Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru. 1. vyd. Praha : Ekopress, 2003. 212 s. ISBN 80-86119-72-6.
- [4] STEINICHOVÁ, L. Průvodce pracovněprávními kontrolami. 1. vyd. Praha : BMSS-Start, 2005. 158 s. ISBN 80-86140-30-X.
- [5] ŠUBRT, B. et al. Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů. 1. vyd. Olomouc : ANAG, 2009. 271 s. ISBN 978-80-7263-526-9.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání diplomové práce: 20. června 2011  
Termín odevzdání diplomové práce: 15. srpna 2011

Ve Zlíně dne 20. června 2011



prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
děkanka



RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.  
ředitel ústavu

## PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské/diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby<sup>1</sup>;
- bakalářská/diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí:
  - bez omezení;
  - pouze prezenčně v rámci Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- na mou bakalářskou/diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3<sup>2</sup>;
- podle § 60<sup>3</sup> odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

<sup>1</sup> zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

- (1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.
- (2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlédnutí veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.
- (3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

<sup>2</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

- (3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacího zařízení (školní dílo).

<sup>3</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odprá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60<sup>4</sup> odst. 2 a 3 mohou užít své dílo – bakalářskou/diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské/diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně

15. 8. 2011

Pavel

<sup>4</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihledne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

## **ABSTRAKT**

Práce se zabývá kontrolou na úseku zaměstnanosti od základních pojmů až po analýzu příslušných právních předpisů. Práce zpracovává statistické ukazatele kontrol Úřadu práce Brno-venkov. Za nejaktuálnější problémy kontroly na úseku zaměstnanosti autor práce považuje právní úpravu nelegální práce a její kontroly, nepředvídatelné změny v rozhodovací činnosti soudů, ve výběru kontrolních pracovníků a v možnosti zneužití kontroly. Ve většině problematických oblastí autor pojednání navrhuje opatření, ke zvýšení efektivity kontroly na úseku zaměstnanosti, přičemž klade důraz na funkční příklady v jiných oblastech.

Klíčová slova:

Kontrola, zaměstnanost, nelegální práce, likvidační výše pokuty, pořizování obrazových a zvukových záznamů při kontrole.

## **ABSTRACT**

This dissertation deals with the inspection at the department of employment, beginning with explanation of elementary keywords and finishing with analysis of corresponding law regulations. It also looks into statistical data of Employment office in Brno-venkov. The author of the dissertation finds the most serious problems of the inspection at the department of employment in law regulation of illegal work and its inspection, in unpredictable changes in decision-making of law court, in choice of inspection staff and in possibility of abusing the inspection.

Keywords:

inspection, employment, illegal work, devastating size of fine, audio-visual recording and the inspection at the department of employment,

Děkuji JUDr. Janě Jurníkové Ph.D. za podnětné vedení diplomové práce.

Motto:

*„Bylo by vhodné, kdyby se úřady práce zrušily, neboť jejich efektivita je nulová a pro zaměstnanost nemá žádný význam. Jediný význam má jen pro zaměstnance a ředitele.“*

Stanislav Pavézka, Slavkov u Brna<sup>1</sup>

Prohlašuji, že odevzdaná verze diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

---

<sup>1</sup> Názor z diskuze k článku: SEĎOVÁ, Staňa. Na 2000 cizinců otročilo v českých lesích. *Novinky.cz* [online]. 27. 7. 2011, [cit. 2011-07-27]. Dostupný z WWW: <<http://www.novinky.cz/krimi/240168-na-2000-cizincu-otrocilo-v-ceskych-lesich.html>>.



**OBSAH**

<b>ÚVOD</b> .....	<b>11</b>
<b>I. TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>13</b>
<b>1 KONTROLA</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1 POJEM KONTROLA</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2 FUNKCE KONTROLY</b> .....	<b>16</b>
1.2.1 KONTROLA JE VE SVÉM NEJŠIRŠÍM VÝZNAMU ZÁRUKOU ZÁKONNOSTI.....	16
1.2.2 DALŠÍ FUNKCE KONTROLY .....	17
<b>2 KONTROLA NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1 ÚSEK ZAMĚSTNANOSTI</b> .....	<b>18</b>
<b>2.2 FUNKCE KONTROLY NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI</b> .....	<b>19</b>
<b>2.3 ORGÁNY STÁTNÍ SPRÁVY, KTERÉ PROVÁDĚJÍ KONTROLY, PŘEDMĚTY JEJICH KONTROL A KONTROLOVANÉ OSOBY</b> .....	<b>20</b>
2.3.1 KONTROLY PROVÁDĚNÉ MINISTERSTVEM PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ .....	21
2.3.2 KONTROLY PROVÁDĚNÉ ÚŘADEM PRÁCE ČESKÉ REPUBLIKY .....	21
2.3.3 KONTROLY PROVÁDĚNÉ CELNÍMI ÚŘADY .....	23
2.3.4 KONTROLY PROVÁDĚNÉ MINISTERSTVEM ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY .....	24
2.3.5 KONTROLY PROVÁDĚNÉ DALŠÍMI ORGÁNY V ŠIRŠÍM POJETÍ ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI .....	24
<b>2.4 POSTUPY PŘI KONTROLE</b> .....	<b>25</b>
2.4.1 ZAHÁJENÍ KONTROLY .....	25
2.4.2 OPRÁVNĚNÍ KONTROLNÍCH PRACOVNÍKŮ .....	27
2.4.3 ZÁKLADNÍ POVINNOSTI KONTROLNÍCH PRACOVNÍKŮ .....	28
2.4.4 PROTOKOL – VÝSTUP Z KONTROLY .....	29
2.4.5 ŘÍZENÍ O NÁMITKÁCH PROTI PROTOKOLU .....	29
2.4.6 NESOUČINNOST KONTROLOVANÉ OSOBY PŘI KONTROLE.....	30
2.4.7 NÁPRAVNÁ OPATŘENÍ .....	30
1.4.8 POSTUPY PŘI UKLÁDÁNÍ SANKCÍ ZA ZJIŠTĚNÁ PORUŠENÍ.....	31
<b>II. PRAKTICKÁ ČÁST</b> .....	<b>32</b>
<b>3 STATISTICKÉ UKAZATELE KONTROL ÚŘADU PRÁCE BRNO- VENKOV</b> .....	<b>33</b>
<b>3.1 ÚŘAD PRÁCE BRNO-VENKOV</b> .....	<b>33</b>
<b>3.2 STATISTICKÉ UKAZATELE KONTROL ÚŘADU PRÁCE BRNO- VENKOV</b> .....	<b>35</b>

3.2.1	ZDROJE DAT .....	35
3.2.2	ČASOVÁ ŘADA.....	36
3.2.3	K VÝVOJI POČTU KONTROL .....	36
3.2.4	VÝVOJ POČTU KONTROLORŮ .....	36
3.2.5	POČET KONTROL NA JEDNOHO KONTROLORA A SROVNÁNÍ S PRŮMĚREM ČR .....	37
3.2.6	JEDNOTLIVÉ OBLASTI KONTROL .....	38
3.2.7	SANKCE.....	38
3.2.8	KONTROLA ČERPÁNÍ STÁTNÍ SOCIÁLNÍ PODPORY .....	39
<b>4</b>	<b>HLAVNÍ PROBLÉMY KONTROLY NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI.....</b>	<b>40</b>
<b>4.1</b>	<b>LEGISLATIVNÍ.....</b>	<b>40</b>
<b>4.2</b>	<b>VÝVOJ JUDIKATURY.....</b>	<b>45</b>
<b>4.3</b>	<b>PERSONÁLNÍ PROBLÉMY KONTROLY NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI.....</b>	<b>49</b>
<b>4.4</b>	<b>ZNEUŽITÍ KONTROLY .....</b>	<b>51</b>
<b>5</b>	<b>EFEKTIVITA KONTROLY.....</b>	<b>52</b>
<b>6</b>	<b>NÁVRHY NA ZEFEKTIVNĚNÍ KONTROLY NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI .....</b>	<b>53</b>
<b>6.1</b>	<b>NÁVRHY DE LEGE FERENDA .....</b>	<b>53</b>
6.1.1	SLOVENSKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA JAKO ZÁKLADNÍ PROSTŘEDEK V BOJI PROTI NELEGÁLNÍ PRÁCI A NELEGÁLNÍMU ZAMĚSTNÁVÁNÍ NA SLOVENSKU JEJÍ ODLIŠNOSTI A PŘEDNOSTI.....	53
6.1.2	POUČENÍ Z NEDOSTATKŮ SLOVENSKÉ I ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY NELEGÁLNÍ PRÁCE A NELEGÁLNÍHO ZAMĚSTNÁVÁNÍ. ....	56
6.1.3	ZÁKONNÁ LICENCE PRO POŘIZOVÁNÍ OBRAZOVÝCH A ZVUKOVÝCH ZÁZNAMŮ PŘI REALIZACI KONTROLY NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI.....	58
<b>6.2</b>	<b>PERSONÁLNÍ OPATŘENÍ.....</b>	<b>60</b>
<b>6.3</b>	<b>ORGANIZAČNÍ OPATŘENÍ.....</b>	<b>61</b>
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>63</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....</b>	<b>65</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....</b>	<b>70</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>71</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>72</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>73</b>

## ÚVOD

Problematika zaměstnanosti se dotýká celého spektra populace, ať již z pozice zaměstnavatele, zaměstnance či jejich blízkých. Značná část zaměstnanců přitom není spokojena s pracovními podmínkami a odměnou za svou práci a usiluje o změnu zaměstnání či chce úplně změnit druh výdělečné činnosti. Další velká část populace se snaží o to, aby vůbec nalezla nějaké vhodné zaměstnání. Zaměstnavatelé na druhou stranu často nejsou spokojeni s pracovními výkony svých zaměstnanců a s jejich požadavky. Ekonomická činnost přímo související se zaměstnaností přitom zaujímá největší část disponibilního času většiny jednotlivců. To činí z oblasti pracovního uplatnění obyvatelstva, zaměstnanosti a pracovního práva jednu z nejpálčivějších oblastí každodenního života. V této oblasti hrají významnou roli i orgány veřejné správy, které mohou svou efektivní činností značně zvýšit kvalitu života většiny jednotlivců. Neschopnost státní správy donutit subjekty k dodržování právních předpisů vede naopak k nedůvěře obyvatelstva v demokracii a poskytuje konkurenční výhodu subjektům, které na nedodržování právních předpisů vydělají (např. při nelegálním výkonu práce „zaměstnavatel“ zpravidla ušetří značné částky na povinných odvodech oproti zaměstnavateli, který povinné odvody z legálního zaměstnávání řádně platí). Funkční a efektivní kontrola na úseku zaměstnanosti tak představuje i jednu z podmínek rovných příležitostí.

I z hlediska fungování státu jako celku se zaměstnanost jeví jako velmi důležitá oblast, protože zdanění práce představuje jeden z významných zdrojů veřejných rozpočtů, který rozhodující měrou financuje sociální a zdravotní systém moderního evropského státu. Význam zaměstnanosti pro stát lze dokreslit i historickou zkušeností rozkvětů a úpadků velkých říší, které zpravidla doprovázely i rozkvěty a úpadky ekonomické činnosti obyvatel<sup>2</sup>.

Práce si v teoretické části klade za cíl analyzovat ve stručnosti kontrolu na úseku zaměstnanosti a některé související pojmy. V praktické části se práce zabývá statistickými ukazateli kontrolní činnosti úřadu práce Brno-venkov v letech 2002 až 2010.<sup>3</sup> Hodnotí hlavní problémy kontroly na úseku zaměstnanosti a navrhuje možnosti zvýšení efektivity kontroly na úseku zaměstnanosti. Jedním z nejpálčivějších problémů kontroly na úseku zaměstna-

---

<sup>2</sup> Např. HAVLÍK, Lubomír Emil. *Přehledné dějiny Byzance*. Brno: Univerzita J.E. Purkyně v Brně, 1979. 140 s.

<sup>3</sup> Srovnávací statistické ukazatele za celou ČR jsou pouze z let 2005 až 2008.

nosti je bezpochyby nelegální práce, které toto pojednání věnuje největší pozornost.<sup>4</sup> Toto pojednání si v žádném případě neklade za cíl vyčerpávajícím způsobem uchopit daná témata. Základním cílem práce tak zůstává formou otevřené diskuze přispět k řešení problémů kontroly na úseku zaměstnanosti.

Základní hypotézu, ze které práce vychází, lze formulovat takto: Kontrola na úseku zaměstnanosti není efektivní a lze ji zefektivnit.

K vědeckým metodám, které budou v práci užity, patří především dedukce, indukce, analýza a syntéza, metody jazykového, logického a systematického výkladu. V práci bude užita i metoda komparativní a to zejména při komparaci právní úpravy České republiky a Slovenska.

---

<sup>4</sup> Srov.: Začala další etapa intenzivních kontrol nelegálního zaměstnávání. *Práce a sociální politika*. 13. 7. 2011, 8, 7–8, s. 1 a 3.

MACKOVÁ, Katarína. Úřad práce během dvoutýdenní kontroly zjistil 472 případů práce "načerno". *EuroZprávy.CZ* [online]. 21. 6. 2011, [cit. 2011-07-26]. Dostupný z WWW: <<http://domaci.eurozpravy.cz/politika/29593-urad-prace-behem-dvoutydenni-kontroly-zjistil-472-pripadu-prace-nacerno/>>.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

## 1 KONTROLA

V demokratické společnosti je jedním ze základních pilířů dělba moci, a tedy i kontroly. Všechny další principy fungování demokratického státu (např. vláda na čas a na základě voleb s rovným volebním právem, zákonnost) v sobě nesou jistou formu kontrolního mechanismu. Kontrola je zjevně nedílnou součástí řízení a regulace celé demokratické společnosti.<sup>5</sup> Jistou formu kontroly mohou v demokratickém státě vykonávat všechny subjekty a zároveň není žádný subjekt, který by nějaké formě kontroly nepodléhal. Kontrola všech subjektů je tak jedním z projevů základního demokratického principu rovnosti všech lidských bytostí (nejen občanů jistého státu), známého již z hesla Velké francouzské revoluce z roku 1789. Heslo francouzské revoluce (liberté, égalité, fraternité) bývá ostatně teoretiky ústavního práva a státovědy označováno za nejkratší nebo též přirozenoprávní ústavu a nezměnitelný obsah Ústavy České republiky<sup>6</sup> (článek 9 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, dále „Ústava“). Na druhou stranu zejména kontrola prováděná orgány veřejné správy představuje zásadní zásah či možnost zásadního zásahu do svobod každého jednotlivce, který je pod sankcí povinen podrobit se kontrole a krokům navazujícím na kontrolu. Kontrola prováděná orgány veřejné správy může být realizována pouze na základě zákonného zmocnění orgánu kontroly a v rámci zákona, a to právě z důvodu zásadního zásahu do základních lidských práv a svobod. Zákonnou regulaci nepostrádá v České republice ani kontrola ze strany veřejnosti (např. zákon o svobodném přístupu k informacím).

V totalitních režimech je kontrola v první řadě uplatňována jako nástroj k udržení moci. V totalitních režimech držitel moci, ať již se jedná o jednotlivce či skupinu osob, podléhá kontrole jen ve velmi omezené míře. Pojetí kontroly v jednotlivých státech může tedy být důležitým ukazatelem dodržování lidských práv<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> REKTOŘÍK, Jaroslav, et al. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. 212 s., s. 17.

Srov. PRŮCHA, Petr, et al. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007. 420 s., s. 323.

<sup>6</sup> PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky, díl II*. Praha: Linde Praha a.s., 1999. 975 s.

<sup>7</sup> Demokracii můžeme chápat pouze jako jedno ze základních lidských práv – právo podílet se na moci.

## 1.1 Pojem kontrola

V nejobecnější rovině je kontrola pojímána jako srovnání mezi tím co být má, nebo být může a tím, co skutečně je:<sup>8</sup>

*„... v případě kontrolních činností, jde potom především o porovnání stavu, který nastal, byl vytvořen, existuje, se stavem, který byl předpokládán, očekáván. Nezastupitelnost kontroly jako součásti veřejné správy je dána tím, že veřejná správa, jako každá jiná účelná lidská činnost, nemůže jen směřovat k tomu co býti má, ale musí současně také verifikovat, co bylo dosaženo.“<sup>9</sup>*

*„Kontrolou se zjišťuje, nakolik odpovídá existující stav tomu, co býti mělo nebo býti má, zjišťují se příčiny nesplnění příslušných povinností, a ze zjištěného stavu se vyvozují závěry a stanoví příslušná opatření.“<sup>10</sup>*

Pojem kontrola se přinejmenším částečně překrývá s pojmy dozor, dohled, inspekce, revize a audit.<sup>11</sup> Na rozlišení všech pojmů není v odborné literatuře jednotný názor. Kontrola, dozor, dohled, inspekce, revize i audit jednoznačně obsahuje srovnávací činnost toho, co je a co má být, nebo by mohlo být.

Pojmy dozor a inspekce vnímám jako zcela ekvivalentní pojmy. Dozor a inspekci lze považovat za zvláštní typy kontrol s důrazem na vlastní nápravu zjištěných nedostatků.<sup>12</sup> Kontrola na rozdíl od dozoru a inspekce v sobě nese i rozměr kontroly vnitřní – uvnitř jediného subjektu i kontroly neformalizované – volič – zvolený zástupce. Dozor a inspekce je zpravidla vykonáván orgánem veřejné správy u jiného subjektu (požární dozor, inspekce životního prostředí) a má zpravidla svou zákonem danou formu.

---

<sup>8</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*. Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2003. 196 s., s. 137.

VOLEK, Petr; PŘENOSIL, Jan. *Veřejná správa*. Brno: Mendlova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2005. 161 s., s. 73.

<sup>9</sup> SKULOVÁ, Soňa, et al. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 235 s., s. 78.

<sup>10</sup> PRŮCHA, Petr, et al. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007. 420 s., s. 325.

<sup>11</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*. Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2003. 196 s., s. 136.

VOLEK, Petr; PŘENOSIL, Jan. *Veřejná správa*. Brno: Mendlova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2005. 161 s., s. 73.

<sup>12</sup> PRŮCHA, Petr, et al. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007. 420 s., s. 324, poznámka č. 2.

Audit lze rovněž považovat za zvláštní typ kontrol většinou zaměřených na ekonomické činnosti, jejich záznamy a na odhalování nedostatků systému pomocí malého vzorku (zpravidla se doporučuje 5% vzorek). Kontrola je v rámci snahy o odlišení od auditu označována za plošné hledání jednotlivých pochybení. Tomuto pojetí ovšem neodpovídá např. forenzní audit účetnictví, který má rovněž odhalit jednotlivé nedostatky. Činnosti označované jako kontrola rovněž často přezkoumávají pouze vzorky.

Pojem revize bývá nejčastěji používán pro technické činnosti.

*„Moderní pojetí zahrnuje do kontroly jako její součást také poradenství spočívající zejména v tom, že nadřízený nebo jinak kompetentní subjekt touto cestou předchází nedostatkům, nebo je omezuje, aniž používá donucovacích prostředků. Za zvláštní způsob kontroly se považuje vyhodnocování nebo oceňování dosahovaného výsledku (zejména programů a projektů), a to především s ohledem na jejich úspěšnost.“<sup>13</sup>*

## 1.2 Funkce kontroly

### 1.2.1 Kontrola je ve svém nejširším významu zárukou zákonnosti

*„Zárukami zákonnosti obecně se rozumí souhrn právních prostředků, určených k zabezpečení, dodržování a zákonné realizaci práva pro případ jeho porušení.*

*Ve sféře veřejné správy a její činnosti přichází v úvahu celý systém záruk zákonnosti, které spolu ve svém jednotlivém pojetí bezprostředně souvisejí a vzájemně se doplňují.*

*K právním zárukám ve veřejné správě patří:*

- kontrola veřejné správy,
- právo na informace ve veřejné správě,
- zrušení, změna, sistace vadných správních aktů aj. opatření ve veřejné správě,
- uplatňování odpovědnosti za porušování právních povinností,
- přímé donucení ke splnění právní povinnosti.

---

<sup>13</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*. Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2003. 196 s., s. 136.



*Takto pojaté právní záruky ve veřejné správě se jako celek vztahují jak na tzv. vnitřní činnosti veřejné správy, kdy k případnému porušení práva dochází výlučně v činnosti správních orgánů, tak na tzv. vnější činnosti, kdy k porušení práva dochází navíc i v chování subjektů, které jsou adresáty povinnosti...*<sup>14</sup>

První tři výše citované záruky zákonnosti můžeme bezpochyby označit za kontrolu.<sup>15</sup> Uplatňování odpovědnosti za porušování právních povinností sice není v klasickém pojetí považováno za kontrolu, nicméně v nejširším slova smyslu se o kontrolu a činnost související s kontrolou jedná. Přímé donucení ke splnění právní povinnosti je pak často krokem navazujícím na kontrolou zjištěné porušení právní povinnosti. V nejobecnější rovině tak můžeme konstatovat, že sama kontrola jako velmi široce pojímaná činnost je v demokratickém státě zárukou zákonnosti.<sup>16</sup>

### 1.2.2 Další funkce kontroly

Kontrola má celou řadu dalších funkcí jako funkce poznávací, funkce zjišťovací, porovnávací a funkce nápravná.<sup>17</sup> Kontrola má (či úzce navazuje) celou řadu funkcí, které plní celá veřejná správa jako např. funkce mocenské ochrany, funkce řízení a regulace, funkce plánovací, programovací.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> PRŮCHA, Petr, et al. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007. 420 s., s. 322, 323.

<sup>15</sup> Viz HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2003. 832 s., s. 583 – 680. PRŮCHA, Petr, et al. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007. 420 s., s. 321 – 375.

<sup>16</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*. Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2003. 196 s., s. 137.

<sup>17</sup> PRŮCHA, Petr, et al. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007. 420 s., s. 325.

<sup>18</sup> SKULOVÁ, Soňa, et al. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 235 s., s. 72 – 79.

## 2 KONTROLA NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI

### 2.1 Úsek zaměstnanosti

Úsek zaměstnanosti lze vnímat v různých šířkách. Nejužší pojetí z pohledu organizace státní správy úseku zaměstnanosti zahrnuje pouze problematiku oblasti přímo související se zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) a zákonem č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele“).<sup>19</sup> Poněkud stranou úseku zaměstnanosti v jeho nejužším i nejširším pojetí stojí oblast státní sociální podpory, která se řídí zákonem č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o státní sociální podpoře“), přestože funkčně je úsek zaměstnanosti se státní sociální podporou svázán, jelikož zaměstnanost i státní sociální podpora náleží do působnosti Úřadu práce České republiky (dále „ÚP ČR“).

V návaznosti na zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o inspekci práce“) lze v širším pojetí do úseku zaměstnanosti zahrnout i oblast zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákoník práce“), a to včetně působení zaměstnaneckých odborů, oblast bezpečnosti práce a technických zařízení, která navazuje především na zákoník práce a zákon č. 309/2006 Sb., kterým se upravují další požadavky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v pracovněprávních vztazích a o zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při činnosti nebo poskytování služeb mimo pracovněprávní vztahy, ve znění pozdějších předpisů. Do úseku zaměstnanosti v širším pojetí lze zahrnout i oblast státního zdravotního dozoru vykonávaného krajskými hygienickými stanicemi dle ustanovení § 82 odst. 2 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> JURNÍKOVÁ, Jana, et al. *Správní právo – zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 397 s., s. 240–261.

<sup>20</sup> ŠUBRT, Bořivoj, et al. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. Olomouc: ANAG, 2009. 271 s.

V nejširším v úvahu připadajícím pojetí zaměstnavatelů a zaměstnanců bychom mohli do úseku zaměstnanosti zahrnout i oblast povinných odvodů souvisejících se zaměstnáváním (především daň z příjmu ze závislé činnosti a tzv. sociální a zdravotní pojištění). S uvedeným nejširším pojetí úseku zaměstnanosti jsem se v odborné literatuře nesetkal.

Tato práce se až na výjimky věnuje nejužšímu pojetí úseku zaměstnanosti.

## 2.2 Funkce kontroly na úseku zaměstnanosti

Základní funkcí kontroly na úseku zaměstnanosti je vynucování dodržování příslušných právních předpisů, a to především ze strany zaměstnavatelů. Kontrola na úseku zaměstnanosti věnuje porušení povinností ze strany zaměstnanců jen velmi okrajovou pozornost. Do kontrolní činnosti je tak přenesen princip pracovního práva, ve kterém je zaměstnanec považován za znevýhodněnou – slabší stranu pracovněprávního vztahu.<sup>21</sup> Kontrola na úseku zaměstnanosti je koncipována tak, aby kontrola zmenšila prostor pro zneužívání silnějšího postavení zaměstnavatelů v pracovněprávním vztahu. Neschopnost orgánů veřejné moci vynutit dodržování právních předpisů na úseku zaměstnanosti vede ke značné frustraci společnosti jako celku, protože nedodržování právních předpisů s dopadem na konkrétní osoby se dotýká značné části populace a ekonomické uplatnění je jedním z důležitých prvků lidského života. Mám za to, že částečná nefunkčnost správní a soudní kontroly na úseku zaměstnanosti v posledních desetiletích přispěla k jevu, který Václav Havel nazval šířením „blbé nálady“. Osobně bych tento jev označil jako krizi důvěry obyvatel České republiky v demokracii.

Funkcí kontroly na úseku zaměstnanosti, jejíž význam neustále roste, je funkce ekonomická, či národohospodářská. Náklady spojené s nezaměstnaností představují značný podíl veřejných výdajů a naopak příjmy veřejných rozpočtů jsou do značné míry tvořeny z různých forem odvodů z odměn za práci. Problematika zaměstnanosti, a tedy i kontroly na tomto úseku má dopad nejen na veřejné rozpočty, ale i na celou národní ekonomiku.<sup>22</sup> Například práce značného počtu cizinců, kteří odesílají podstatnou část svých odměn za

---

<sup>21</sup> BĚLINA, Miroslav, et al. *Pracovní právo*. Praha: C.H. Beck, 2010. 575 s., s. 4.

<sup>22</sup> LUŇÁKOVÁ, Zuzana, BERÁNEK, Jan. *Práce je rekordně málo, nezaměstnaní stojí měsíčně miliardy*. Byznys.ihned.cz [online]. Aktualizováno: 9. 2. 2010 [citováno 22. června 2011]. Dostupné z: <[http://vyhledavani.ihned.cz/c3-40434230-m00000\\_d-nezamestnani-stoji-mesicne-miliardy](http://vyhledavani.ihned.cz/c3-40434230-m00000_d-nezamestnani-stoji-mesicne-miliardy)>.

práci svým rodinám do zahraničí, představuje únik z národní ekonomiky, jež má negativní dopad i na makroekonomické ukazatele jako je například hrubý domácí produkt či mezinárodní platební bilance. Masivní zaměstnávání cizinců v národní ekonomice považují za jednoznačně pozitivní pouze v případě nezaměstnanosti na úrovni nezaměstnanosti přirozené, tedy na úrovni 2 až 3%. Při vyšší než přirozené nezaměstnanosti je dle mého spíše intuitivního názoru pro národní ekonomiku ideálním řešením „přesvědčit domácí nezaměstnané“<sup>23</sup> k zaměstnání či k jiné formě ekonomické činnosti. Ekonomická funkce kontroly na úseku zaměstnanosti v žádném případě nespočívá pouze v boji proti nelegálnímu zaměstnávání a zejména v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti přesahuje i do oblasti kontroly finanční.

Vedle výše uvedených funkcí kontroly na úseku zaměstnanosti plní kontrola další funkce jako např. funkci:

- informační či výchovnou – výsledkem kontroly nemusí být sankce, ale i poučení a náprava do budoucna,
- preventivní – samotný fakt existence kontroly s možností uložení sankce může přimět k dodržování povinností,
- monitorovací – prostřednictvím kontroly můžeme usuzovat na četnost porušování povinností.<sup>24</sup>

### **2.3 Orgány státní správy, které provádějí kontroly, předměty jejich kontrol a kontrolované osoby**

Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti vykonávají dle ustanovení § 125 zákona o zaměstnanosti úřady práce, Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále „MPSV“) a celní úřady.

---

<sup>23</sup> Přesvědčování nezaměstnaných může mít celou řadu forem. Jednotlivé směry působení míří jak k nezaměstnaným, tak k podnikatelům a neziskovému sektoru.

<sup>24</sup> Srov. REKTOŘÍK, Jaroslav, et al. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. 212 s., s. 24 až 31.

### 2.3.1 Kontroly prováděné Ministerstvem práce a sociálních věcí

Dle ustanovení § 125 zákona o zaměstnanosti je sice MPSV orgánem kontroly na úseku zaměstnanosti, zákon o zaměstnanosti ovšem MPSV nepřiznává žádnou konkrétní oblast kontroly. V ustanovení § 125 se mluví o úřadech práce v množném čísle, z čehož zjevně vyplývá, že při přijímání zákona č. 73/2011 Sb., o úřadu práce ČR zapomněli zákonodárci aktualizovat znění § 125 zákona o zaměstnanosti. Celková koncepce zákona o zaměstnanosti naznačuje, že MPSV od 1. 4. 2011 fakticky není orgánem kontroly na úseku zaměstnanosti. S kontrolou dodržování zákona o zaměstnanosti vykonanou přímo MPSV jsem se v praxi nesetkal ani jednou, rovněž jsem neobjevil žádný statistický výkaz kontrol provedených přímo tímto orgánem. MPSV mělo před 1. dubnem 2011 oprávnění ke kontrolám, svého oprávnění pravděpodobně téměř nevyužilo.

### 2.3.2 Kontroly prováděné Úřadem práce České republiky

Kontrolní činnost včetně ukládání pokut v rozsahu zákona o zaměstnanosti a zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, nově od 1. 4. 2011 vykonává ÚP ČR, a to jak jeho generální ředitelství [ustanovení § 8 písm. h) zákona o zaměstnanosti], tak krajské pobočky [ustanovení § 8a písm. o) zákona o zaměstnanosti].

ÚP ČR kontroluje dodržování pracovněprávních předpisů (předpisů o zaměstnanosti) u:

- Zaměstnavatelů; pro účely kontrolní činnosti se dle ustanovení § 128 zákona o zaměstnanosti za zaměstnavatele považuje také právnická osoba nebo fyzická osoba, která podniká i když nikoho nezaměstnává.
- 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 zařízeních ozbrojených sil a ozbrojených bezpečnostních sborů v působnosti Ministerstva obrany, Ministerstva vnitra, Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva financí, v zařízeních Národního bezpečnostního úřadu a Bezpečnostní informační služby, kde by výkonem kontroly mohlo dojít k ohrožení utajovaných informací, může být kontrola dle ustanovení § 138 zákona o zaměstnanosti prováděna jen se souhlasem příslušného ministerstva a v zařízeních Národního bezpečnostního úřadu a Bezpečnostní informační služby jen se souhlasem jejich ředitele.

U všech výše uvedených osob ÚP ČR zaměřuje kontrolu a může v případě porušení i uložit sankci za:

- porušení zákazu diskriminace při přijímání do pracovního poměru nebo nerovné zacházení při přijímání do pracovního poměru (sankce do 1.000.000 Kč),
- zprostředkování zaměstnání bez příslušného povolení (sankce do 2.000.000 Kč),
- výkon nelegální práce (u „zaměstnance“ sankce do 10.000 Kč dle vládního návrhu novely zákona o zaměstnanosti od 1. 1. 2012 sankce do 100.000 Kč<sup>25</sup>),
- umožnění výkonu nelegální práce (u „zaměstnavatele“ sankce do 5.000.000 Kč).

U zaměstnavatelů dále ÚP ČR zaměřuje kontrolu na (a při porušení ukládá sankce za):

- úplnost a správnost evidence zaměstnávaných osob se zdravotním postižením a evidenci pracovních míst vyhrazených pro osoby se zdravotním postižením (sankce do 1.000.000 Kč),
- splnění povinnosti zaměstnat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu (sankce do 1.000.000),
- dodržení lhůty k písemnému vykázaní dlužných mzdových nároků zaměstnanců pro účely zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele (sankce do 500.000 Kč),
- plnění oznamovacích povinností a vedení evidencí podle zákona o zaměstnanosti (sankce do 500.000 Kč dle vládního návrhu novely zákona o zaměstnanosti od 1. 1. 2012 sankce do 100.000 Kč<sup>26</sup>).

Oznamovací povinnosti se týkají zejména zaměstnávání cizinců, kteří nepotřebují povolení k zaměstnání, včetně občanů EU; volných pracovních míst; plnění povinného podílu zaměstnaných osob se zdravotním postižením; činnosti agentur práce. Povinně vedené evi-

---

<sup>25</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. 14. 6. 2011 [cit. 2011-07-22]. Co přináší novela zákona o zaměstnanosti. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/10939>>.

<sup>26</sup> Podmínky k získání podpory v nezaměstnanosti mají přitvrdit. *České noviny* [online]. 8. 6. 2011, ISSN: 1213-5003, [cit. 2011-07-22]. Dostupný z WWW: <<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/podminky-k-ziskani-podpory-v-nezamestnanosti-maji-pritvrdit/648759>>.

dence se vztahují zejména na agenturní zaměstnávání a zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

U zdravotnických zařízení zaměřuje ÚP ČR kontrolu na (a při zjištění porušení může uložit sankci do 50.000 Kč) provedení vyšetření zdravotního stavu podle § 9 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

Krajská pobočka Úřadu práce je oprávněna kontrolovat výši průměrného měsíčního čistého výdělku, a to v rozsahu potřebném pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci.

Generální ředitelství Úřadu práce kontroluje

- plnění dohod o poskytnutí hmotné podpory na vytváření nových pracovních míst a hmotné podpory na rekvalifikaci nebo školení (investiční pobídky dle § 111 zákona o zaměstnanosti),
- plnění cílených programů celostátního charakteru (dle § 120 zákona o zaměstnanosti).

O četnosti porušování jednotlivých povinností a schopnosti kontrolních orgánů porušení sankcionovat si lze učinit představu na základě statistik zveřejňovaných MPSV<sup>27</sup>.

### 2.3.3 Kontroly prováděné Celními úřady

Celní úřady mají oprávnění kontrolovat, zda cizinec vykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy a zda ji vykonává v souladu s vydaným povolením k zaměstnání, zelenou kartou nebo modrou kartou<sup>28</sup>, jsou-li podle zákona o zaměstnanosti vyžadovány. Celní úřady jsou oprávněny kontrolovat i to, zda zaměstnavatelé plní oznamovací povinnosti podle § 87 a 88 zákona o zaměstnanosti.

---

<sup>27</sup> Blíže viz *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2009 [cit. 2011-07-22]. Kontrolní činnost úřadů práce. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/4455>>.

<sup>28</sup> Zelená karta a modrá karta jsou podle vzoru známého ze Spojených států amerických zvláštními typy povolení k zaměstnání. Jejich získávání upravuje zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Viz DANĚK, Matěj. Modrá karta EU rozšíří možnosti vstupu cizinců na český trh práce. *Finance.cz* [online]. 3. 9. 2010, [cit. 2011-07-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.finance.cz/zpravy/finance/278785-modra-karta-eu-rozsiri-moznosti-vstupu-cizincu-na-cesky-trh-prace/>>.

Pro účely kontroly poskytuje ministerstvo způsobem umožňujícím dálkový přístup celním úřadům informaci o povoleních k zaměstnání vydaných Úřadem práce a o písemných informacích týkajících se cizinců, a to v rozsahu uvedeném v § 87, 88 a § 92 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Celní úřad informuje o provedených kontrolách příslušnou krajskou pobočku ÚP ČR a v případě zjištění nedostatků předává této pobočce podklady pro zahájení správního řízení o uložení pokuty.

#### **2.3.4 Kontroly prováděné Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy**

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy má oprávnění kontrolovat, zda rekvalifikační zařízení uvedené v § 108 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti realizuje akreditovaný vzdělávací program v souladu s udělenou akreditací.

#### **2.3.5 Kontroly prováděné dalšími orgány v širším pojetí úseku zaměstnanosti**

V širším pojetí úseku zaměstnanosti (k. 2.1) působí na úseku zaměstnanosti ještě další kontrolní orgány:

- Inspekce práce – Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty práce kontrolují dle zákona o inspekci práce dodržování pracovněprávních předpisů (zejména zákoník práce), a to včetně působení zaměstnaneckých odborů, oblast bezpečnosti práce a technických zařízení<sup>29</sup>.
- Krajské hygienické stanice vykonávají dle ustanovení § 82 odst. 2 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, státní zdravotní dozor<sup>30</sup>.
- Odborové orgány jsou dle různých ustanovení zákoníku práce informovány či jsou s nimi konzultovány vnitřní předpisy zaměstnavatele a tím vykonávají u zaměstnavatelů jistou formu kontroly<sup>31</sup>.
- Český báňský úřad a obvodní báňské úřady<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> ŠUBRT, Bořivoj, et al. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. Olomouc: ANAG, 2009. 271 s.,s. 9 až 241.

<sup>30</sup> Tamtéž s. 263 až 269.

<sup>31</sup> Tamtéž s. 270, 271.



- Státní úřad pro jadernou bezpečnost
- Drážní správní úřad a Drážní inspekce
- Ministerstvo obrany

## 2.4 Postupy při kontrole

Postup při provádění kontrol podle zákona o zaměstnanosti se řídí vedle zákona o zaměstnanosti zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o státní kontrole“). Pro kontrolu dodržování podmínek čerpání prostředků státního rozpočtu podle zákona o zaměstnanosti se postupuje podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o finanční kontrole“). Pro uplatňování sankcí platí další právní předpisy.

Kontrolní orgány provádějí kontroly na základě podnětů či na základě plánu kontrol sestaveného na základě vlastního uvážení. Provádí-li orgán kontroly kontrolu na základě písemného podnětu nebo podnětu učiněného ústně do protokolu, informuje dle § 137 zákona o zaměstnanosti písemně o způsobu a výsledcích kontroly toho, kdo podnět podal, je-li znám. Jedná-li se o podnět ke kontrole z důvodu diskriminace, má v podnětu označená diskriminovaná fyzická osoba právo vyjádřit se k obsahu podnětu a ke skutečnostem zjištěným orgánem kontroly.

### 2.4.1 Zahájení kontroly

Zaměstnanci orgánu kontroly, vyjma zaměstnanců celního úřadu, kteří plní úkoly podle zákona o zaměstnanosti, prokazují své oprávnění k této činnosti služebním průkazem,<sup>33</sup> jehož vzor a náležitosti stanoví generální ředitelství Úřadu práce prováděcím právním předpisem<sup>34</sup>. Služební průkaz vydává a odnímá MPSV. Zaměstnanci celního úřadu se prokazují služebním průkazem podle zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

---

<sup>32</sup> STEINICHOVÁ, Ladislava. *Průvodce pracovníprávními kontrolami*. Praha: BMSS-Start, 2005. 158 s., s. 26, 27.

<sup>33</sup> STEINICHOVÁ, Ladislava. *Průvodce pracovníprávními kontrolami*. Praha: BMSS-Start, 2005. 158 s., s. 26, 27.

<sup>34</sup> ŠUBRT, Bořivoj, et al. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. Olomouc: ANAG, 2009. 271 s., s. 42, 43.

Pro kontrolu dodržování podmínek čerpání prostředků státního rozpočtu podle zákona o zaměstnanosti se postupuje podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. Zaměstnanci orgánu kontroly tedy mají dle ustanovení § 12 odst. 2 písm. a) povinnost při zahájení kontroly předložit pověření k provedení kontroly. V případech, kdy zaměstnanci orgánu kontroly předkládají pověření ke kontrole, nepředkládají služební průkazy.

Služební průkazy užívají kontrolní pracovníci při kontrolách až od účinnosti zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, tedy od 1. 10. 2004. Před tímto datem byly všechny kontroly prováděny na základě pověření. Vzhledem k tomu, že náležitosti pověření nejsou zákonem stanoveny, je variabilita pověření ke kontrolám i v současnosti velmi vysoká. Některé úřady práce vystavovaly každému kontrolorovi jediné generální pověření pro výkon kontrolní činnosti v rozsahu působnosti daného úřadu práce. Většina úřadů práce vyhotovovala pověření zvlášť na každou kontrolu a každé pověření obsahovalo název, sídlo a identifikační číslo každé kontrolované osoby. Pověření ke konkrétnímu subjektu ale značně ztěžovalo kontroly, protože kontrolní pracovníci neznali často před kontrolou subjekt, který zhotovuje stavbu či provozuje danou provozovnu, v níž je dle živnostenského rejstříku velký počet provozovatelů, či naopak vůbec žádný provozovatel. Živnostenský rejstřík ani vývěsní tabule provozoven často nevypovídají pravdivě o skutečném provozovateli. U staveb či pracovníků na polích a v lesích je situace ještě komplikovanější. V případě chybně vyhotoveného pověření na jiný právní subjekt pak často nebylo možno kontrolu vůbec zahájit. Kontrola pak byla zmařena z důvodu povinnosti kontrolních pracovníků předložit při zahájení kontroly pověření ke kontrole. Současná praxe, kdy kontrolní pracovníci předkládají pověření ke kontrole pouze v případě finančních kontrol, tak více odpovídá původní koncepci zákona o státní kontrole, který byl přijat zejména pro potřeby Ministerstva kontroly (dnes Nejvyšší kontrolní úřad), který na rozdíl od úřadů práce vždy předem znal subjekt, který kontroluje.

#### ***2.4.1.1 Kontrola zahájená na základě předešlého oznámením***

V případech, kdy kontrola spočívá v přezkoumání písemných dokladů, je kontrola s dostatečným časovým předstihem oznámena kontrolované osobě. Kontrolovaná osoba je rovněž vyzvána k předložení příslušných dokladů. Orgán kontroly může v odůvodněných případech vyzvat kontrolovanou osobu, aby se v určené lhůtě dostavila k orgánu kontroly a předložila doklady potřebné k provedení kontroly; kontrolovaná osoba je povinna této

výzvy uposlechnout, pokud neprokáže vážnou překážku, která jí brání ve splnění této povinnosti v určené lhůtě.

#### **2.4.1.2 Kontrola bez předešlého oznámení**

V případech, kdy skutečný stav nezachycují písemné či jiné zpětně přezkoumatelné dokumenty, je pro kontrolní zjištění s dostačenou vypovídací hodnotou bezpodmínečně nutné zahájit kontrolu bez předešlého oznámení kontrolované osobě. Kontrola na úseku zaměstnanosti, zejména při kontrole nelegálního zaměstnávání, využívá velmi často okamžiku překvapení, což odpovídá oprávněním kontrolních pracovníků<sup>35</sup>.

#### **2.4.2 Oprávnění kontrolních pracovníků**

Kontrolní pracovníci jsou při provádění kontroly oprávněni:

- Vstupovat na pracoviště kontrolovaných osob, vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontroly; nedotknutelnost obydlí je zaručena. Pracovištěm kontrolované osoby se pro účely zákona o zaměstnanosti rozumí místa určená a obvyklá pro výkon činnosti kontrolované osoby. Za činnost kontrolované osoby se považuje zajištění výroby nebo poskytování služeb a obdobná činnost.
- Požadovat na kontrolovaných osobách a jejich zaměstnanců předložení potřebných originálních dokladů a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a zdrojové kódy programů, vzorky výrobků nebo jiného zboží, podání úplných zpráv, informací a vysvětlení ve lhůtách k tomu určených.
- Vyžadovat účast kontrolovaných osob při projednávání výsledků kontroly a další součinnost potřebnou k vytvoření podmínek k nerušenému a rychlému provedení kontroly. Kontrolované osoby jsou povinny umožnit provedení kontroly a poskytovat zaměstnancům orgánů kontroly potřebnou součinnost.
- Seznamovat se s utajovanými informacemi, prokáží-li se osvědčením pro příslušný stupeň utajení těchto informací.

---

<sup>35</sup> STEINICHOVÁ, Ladislava. *Průvodce pracovní právními kontrolami*. Praha: BMSS-Start, 2005. 158 s., s. 15.

- Zajišťovat v odůvodněných případech doklady; jejich převzetí musí kontrolované osobě písemně potvrdit a ponechat jí kopie převzatých dokladů.
- Požadovat, aby kontrolované osoby podaly ve stanovené lhůtě písemnou zprávu o odstranění zjištěných nedostatků.
- V případech stanovených zákonem o státní kontrole ukládat pořádkové pokuty.
- Používat telekomunikační a další zařízení (zejména kopírovací zařízení) kontrolovaných osob v případech, kdy je jejich použití nezbytné pro zabezpečení kontroly. Kontrolované osoby jsou povinny v nezbytném rozsahu odpovídajícím povaze jejich činnosti a technickému vybavení poskytnout materiální a technické zabezpečení pro výkon kontroly.
- Zaměstnanci orgánů kontroly jsou oprávněni při kontrolní činnosti vyžadovat od fyzických osob, které se zdržují na pracovišti kontrolované osoby a vykonávají pro ni práci, osvědčení 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 jsou dále oprávněni vyžadovat předložení povolení k zaměstnání, pokud zákon jeho vydání vyžaduje, a povolení k pobytu, zelenou kartu nebo modrou kartu, pokud ji zákon vyžaduje. Fyzické osoby jsou povinny osvědčit svou totožnost a prokázat další skutečnosti uvedené výše. Za nesplnění povinnosti osvědčit svou totožnost může kontrolní orgán uložit pořádkovou pokutu až do výše 5 000 Kč, a to i opakovaně, nejvýše však do částky 50 000 Kč.

### 2.4.3 Základní povinnosti kontrolních pracovníků<sup>36</sup>

Kontrolní pracovníci jsou povinni zejména:

- zjistit při kontrole skutečný stav věci. Kontrolní zjištění jsou kontrolní pracovníci povinni prokázat doklady,
- oznámit kontrolované osobě zahájení kontroly a předložit průkaz kontrolora nebo

---

<sup>36</sup> STEINICHOVÁ, Ladislava. *Průvodce pracovněprávními kontrolami*. Praha: BMSS-Start, 2005. 158 s., s. 16.

- pověření k provedení kontroly,
- šetřit práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob,
  - předat neprodleně převzaté doklady kontrolované osobě, pominou-li důvody jejich převzetí,
  - zajistit řádnou ochranu odebraných originálních dokladů proti jejich ztrátě, zničení, poškození nebo zneužití,
  - pořizovat o výsledcích kontrol protokol,
  - zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly a nezneužít znalosti těchto skutečností. Kontrolní pracovníky může zbavit povinnosti mlčenlivosti ten, v jehož zájmu tuto povinnost mají, nebo ve veřejném zájmu vedoucí kontrolního orgánu. Tímto ustanovením není dotčena povinnost oznamovat určité skutečnosti orgánům příslušným podle zvláštních předpisů.

#### **2.4.4 Protokol – výstup z kontroly**

O kontrolním zjištění se dle § 15 zákona o státní kontrole pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označení ustanovení právních předpisů, které byly porušeny. V protokole se uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokol podepisují kontrolní pracovníci, kteří se kontroly zúčastnili. Povinností kontrolních pracovníků je dle § 16 zákona o státní kontrole seznámit kontrolované osoby s obsahem protokolu a předat jim stejnopis protokolu. Seznámení s protokolem a jeho převzetí potvrzují kontrolované osoby podpisem protokolu. Odmítne-li kontrolovaná osoba seznámit se s kontrolním zjištěním nebo toto seznámení potvrdit, vyznačí se tyto skutečnosti v protokolu.

#### **2.4.5 Řízení o námitkách proti protokolu**

Proti protokolu může kontrolovaná osoba podat písemné a zdůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení se s protokolem, nestanoví-li kontrolní pracovník lhůtu delší. O námitkách rozhoduje vedoucí kontrolního orgánu. Kontrolní pracovník může o námitkách sám rozhodnout, jestliže jim v plném rozsahu vyhoví, jinak předloží námitky do sedmi dnů od jejich doručení vedoucímu kontrolního orgánu. Proti rozhodnutí o námit-

kách není opravný prostředek. Jestliže je do tří měsíců od doručení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu namísto rozhodnutí o námitkách námitky vyřídit v rámci příslušného správního řízení v odůvodnění rozhodnutí.

#### **2.4.6 Nesoučinnost kontrolované osoby při kontrole**

Kontrolované osoby jsou povinny vytvořit základní podmínky k provedení kontroly, zejména jsou povinny poskytnout součinnost odpovídající oprávněním kontrolních pracovníků. Fyzické osoby nemají povinnost poskytnout informace v případech, kdy by jejím splněním způsobily nebezpečí trestního stíhání sobě nebo osobám blízkým. Fyzické osobě, která způsobila, že kontrolovaná osoba neposkytla součinnost k provedení kontroly, může kontrolní orgán do jednoho roku ode dne nesplnění povinnosti uložit dle § 19 zákona o státní kontrole pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč. Pořádkovou pokutu lze uložit i opakovaně, nebyla-li povinnost splněna ani ve lhůtě nově stanovené kontrolními pracovníky. Úhrn takto uložených pořádkových pokut nesmí přesáhnout částku 200 000 Kč.

V případě opakovaného neposkytnutí součinnosti využívají orgány kontroly institutu předvedení Policií ČR (§ 60 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále „správní řád“). Předvedení je v praxi využitelné v případech, kdy nesoučinnost spočívá v neposkytnutí informací formou vysvětlení. V případě nesoučinnosti spočívající v nepředložení dokladů, nevede zpravidla předvedení k posunu v kontrole a vzhledem k povinnosti kontrolních pracovníků šetřit práva kontrolovaných osob nemá být v takovém případě vůbec předvedení využito.

#### **2.4.7 Nápravná opatření**

Zjistí-li orgán kontroly porušení povinností, jejichž dodržování je oprávněn kontrolovat, je zaměstnanec orgánu kontroly, který kontrolu provádí, povinen vyžadovat na kontrolované osobě odstranění zjištěných nedostatků ve lhůtách jím k tomu určených a podání písemné zprávy o přijatých opatřeních. Nesplnění nápravných opatření může mít vliv na výši sankce v případě jejího uložení. Přerušování součinnosti kontrolované osoby s orgánem kontroly ve fázi odstraňování zjištěných nedostatků bývá ze strany kontrolních orgánů sankcionováno pořádkovou pokutou.

#### **2.4.8 Postupy při ukládání sankcí za zjištěná porušení**

Správní delikty na úseku zaměstnanosti včetně sankcí jsou stanoveny přímo v zákoně o zaměstnanosti. Při projednávání přestupků se procesně postupuje dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Projednávání dalších správních deliktů je upraveno ve správním řádu. V případě zjištění porušení rozpočtové kázně, postupují orgány kontroly na úseku zaměstnanosti svá zjištění příslušným finančním úřadům. Postup při porušení rozpočtové kázně upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**



### 3 STATISTICKÉ UKAZATELE KONTROL ÚŘADU PRÁCE BRNO- VENKOV

#### 3.1 Úřad práce Brno-venkov

Úřad práce Brno-venkov byl jedním ze 77 úřadů práce působících v České republice. Z toho 76<sup>37</sup> úřadů práce mělo okresní působnost a Úřad práce Hlavního města Prahy měl působnost v Praze. Úřad práce Brno-venkov byl zřízen v roce 1990 a zanikl dne 31. 3. 2011 dle zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů ze dne 9. února 2011, který vyšel ve sbírce zákonů dne 25. 3. 2011. Úřad práce Brno-venkov sídlil v Brně a v posledních letech své existence měl detašovaná pracoviště v Ivančicích u Brna, Pohořelicích, Rosicích u Brna, Tišnově a Židlochovicích. Za nejdůležitější úkol úřadů práce bylo považováno zprostředkování zaměstnání a vyplácení podpor v nezaměstnanosti. Na jmenovanou působnost navazovaly další činnosti jako aktivní politika zaměstnanosti včetně rekvalifikací, zaměstnanost zdravotně postižených, poradenství při volbě povolání, státní sociální podpora, vyplácení dlužných mezd v případě platební neschopnosti zaměstnavatele, regulace a monitorování zaměstnávání cizinců, zprostředkování zaměstnání do zemí EU, v určitém časovém úseku i lékařská posudková služba. Úřady práce sídlící v krajských městech plnily funkci koordinátora implementace projektů financovaných z Evropského sociálního fondu v rámci celého kraje. Ode dne 1. 4. 2011 vznikl ÚP ČR s celorepublikovou působností. Vznik ÚP ČR nepřipravil subjektům využívajícím služby úřadů práce žádnou zásadní změnu, protože stejné služby poskytují stejná pracoviště. K zásadním změnám v problematikách řešených úřady práce dochází v postupných úpravách. Můžeme očekávat, že již v roce 2012 přijde ÚP ČR o pozici výhradního zprostředkovatele zaměstnání pro státem registrované nezaměstnané.<sup>38</sup> MPSV a jemu podřízené orgány připravují rovněž převedení kontrolní činnosti prováděné ÚP ČR

---

<sup>37</sup> Počet úřadů práce se v letech 1990 až 2011 měnil. Okres Jeseník byl zřízen v roce 1996.

<sup>38</sup> Podmínky k získání podpory v nezaměstnanosti mají přitvrdit. *České noviny* [online]. 8. 6. 2011, ISSN: 1213-5003, [cit. 2011-07-22]. Dostupný z WWW: <<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/podminky-k-ziskani-podpory-v-nezamestnanosti-maji-pritvrdit/648759>>.

na Státní úřad inspekce práce, a to od 1. 1. 2012. Nová věcná působnost Státního úřadu inspekce práce má být zacílena na boj s nelegální prací<sup>39</sup>.

Vzhledem k územní působnosti na relativně lidnatém a rozlehlém okrese Brno-venkov<sup>40</sup> měl Úřad práce Brno-venkov poměrně málo zaměstnanců. Např. Úřad práce Hodonín měl i přes nižší počet obyvatel v okrese Hodonín podstatně vyšší počet zaměstnanců. Tuto skutečnost lze odůvodnit rozdílem v míře nezaměstnanosti obou okresů. Okres Brno-venkov trvale patřil k okresům s nejnižší nezaměstnaností v rámci moravských krajů. Okres Hodonín trvale patřil mezi okresy s vysokou nezaměstnaností. Některé rozdíly v personálním obsazení úřadů práce nešlo odůvodnit ani mírou nezaměstnanosti.

Úřady práce prováděly kontrolní činnost již podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Až do dne 30. 6. 2005 bylo hlavním předmětem kontrol dodržování zákoníku práce včetně odměňování a cestovních náhrad; od 1. 7. 2005 byla uvedená oblast kontrol zákonem č. 251/2005 Sb., o inspekci práce a zákonem č. 253/2005 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o inspekci práce, předána Oblastním inspektorátům práce, což byla největší změna v kontrolní činnosti za celou dobu trvání úřadů práce. Od 1. 7. 2005 se hlavním předmětem kontrol stala oblast zaměstnanosti. Úřad práce Brno-venkov v přechodném období zaměřil svou činnost na oblast finančních kontrol. Na oblast zaměstnanosti se kontrolní činnost úřadu práce Brno-venkov plně zaměřila až v průběhu roku 2006. Kontrolní činnost prováděná úřady práce je většinou obyvatelstva České republiky vnímána jako okrajová činnost úřadů práce. Tomu odpovídalo i personální obsazení kontrolní činnosti Úřadu práce Brno-venkov. Vedle kontrolní činnosti vykonávají kontrolní pracovníci i jiné úkoly např. ukládání a vymáhání pokut a dalších pohledávek a poradenství v pracovněprávní oblasti. Organizace kontroly, způsob práce i její statistické vykazování se u úřadů práce ve sledovaném období značně rozcházely. Srovnání s jinými úřady práce lze provést pomocí informací zveřejněných MPSV (kapitola 3.2.5)<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> *Www.mpsv.cz* [online]. 31. 1. 2011 [cit. 2011-08-04]. MPSV sníží administrativu firem, přitvrdí u nelegální práce (HR management). Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/10248>>.

<sup>40</sup> Statistické ukazatele okresu Brno-venkov a Hodonín viz příloha.

<sup>41</sup> *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2009 [cit. 2011-07-22]. Kontrolní činnost úřadů práce. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/4455>>.

### 3.2 Statistické ukazatele kontrol Úřadu práce Brno-venkov

**Tabulka č. 1 Statistické ukazatele kontrol a pokut z kontrolní činnosti Úřadu práce Brno-venkov v letech 2002 až 2010.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Formalizované kontroly ukončené protokolem	90	82	92	126	220	78	79	82	63
Přepočtený počet kontrolorů	3,875	3,75	4,33	5,5	4	3,083	3	3	3
Počet formalizovaných kontrol na jednoho kontrolora	23,23	21,87	21,25	22,9	55	25,3	26,33	27,33	21
Kontroly zákoníku práce, odměňování a cestovní náhrady	90	76	81	63	0	0	0	0	0
Počet kontrol zaměstnanosti	20*	21*	23*	21*	63	19	65	63	43
Počet formalizovaných finančních kontrol	0	6	11	63	157	59	9	19	20
Uložené pokuty	7	10	14	17	3	5	22	15	6
Celková výše pokut v tisících	364	293,5	357	321	21	50	257	248	132
Pořádkové pokuty	2	1	1	5	0	0	2	1	1
Výše pořádkových pokut v tis.	10	5	5	28	0	0	30	5	20

\*Kontroly zaměstnanosti byly až do roku 2005 vždy sloučeny s kontrolou dodržování zákoníku práce. Celkový počet kontrol v letech 2002 až 2005 je součtem počtu protokolů.

#### 3.2.1 Zdroje dat

Jako základní zdroj pro vyhodnocení kontrolní činnosti posloužily dokumenty vydávané Úřadem práce Brno-venkov jako obdoba „výroční zprávy“, a to: Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 1998 až 2008 a Analýza trhu práce v okrese Brno-venkov za rok 2009 a 2010. Při vyhodnocení kontrolní činnosti byly ve velmi malé míře použity i interní materiály Úřadu práce Brno-venkov jako např. deník kontrol za příslušná léta.

### 3.2.2 Časová řada

Ve zvolené časové řadě (2002 až 2010) byly statistické ukazatele vykazovány podle srovnatelných kritérií – s výjimkou kontrol zmařených nesoučinností ze strany kontrolovaných osob; každá z vykázaných kontrol byla ukončena protokolem o výsledku kontroly. Z uvedeného důvodu je sledováno pouze období od roku 2002 do roku 2010. Byla-li před rokem 2002 jediná kontrola ukončená jediným protokolem zaměřena na oblast vzniku, změny a zániku pracovněprávních vztahů, na oblast odměňování a na oblast cestovních náhrad, byla jediná kontrola vykázána jako kontroly tři.

### 3.2.3 K vývoji počtu kontrol

Počet formalizovaných kontrol ukončených protokolem ve sledovaném období s výjimkou roku 2006 kolísal v rozmezí 63 až 126 kontrol za kalendářní rok. V roce 2010 s nejnižším počtem kontrol došlo k personální obměně jednoho pracovníka a další dva pracovníci čerpali po značnou část roku studijní volno. V roce 2006 byl počet kontrol nejvyšší, a to i v přepočtu na jednoho kontrolora; převažovaly ovšem jednodušší kontroly zaměstnanosti a finanční kontroly, což lze doložit nejnižším počtem i souhrnnou výší pokut za celé sledované období. V roce 2005 byl počet kontrol rovněž vyšší, současně však na pracovišti pracovalo více kontrolorů. Vedle kontrol ukončených protokolem vykonávali kontroloři i kontrolní šetření, která protokolem ukončena nebyla, jednalo se zejména o kontroly průměrného čistého výdělku uchazečů o zaměstnání pro potřeby výpočtu podpory v nezaměstnanosti.

### 3.2.4 Vývoj počtu kontrolorů

Pro kontrolní činnost Úřadu práce Brno-venkov byla původně vyhrazena čtyři pracovní místa. Od 1. 7. 2002 byl jeden kontrolní pracovník na 0,25 úvazku jmenován interním auditorem. Na podzim roku 2004 nastupovali na místa kontrolorů Úřadu práce Brno-venkov celníci, kteří přišli o zaměstnání v roce 2004 v souvislosti se vstupem ČR do EU. V roce 2005 byli na Oblastní inspektorát práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj se sídlem v Brně delimitováni tři kontrolní pracovníci Úřadu práce Brno-venkov a interní auditor začal vykonávat svou funkci na plný úvazek. V roce 2007 ukončil jeden pracovník pracovní poměr, pracovní místo jednoho kontrolora ale zůstalo z rozhodnutí vedení Úřadu práce Brno-venkov až do konce roku 2010 neobsazené.

### 3.2.5 Počet kontrol na jednoho kontrolora a srovnání s průměrem ČR

**Tabulka č. 2 Statistické ukazatele kontrol zákona o zaměstnanosti v letech 2005 až 2008 za celou ČR:<sup>42</sup>**

	2005	2006	2007	2008
počet kontrol	10.587	11.495	8.865	8.775
počet pokut	1.611	1.503	1.623	1.516
počet kontrolorů	310,5	246	250	252,5
<b>počet kontrol na jednoho kontrolora</b>	<b>34,1</b>	<b>46,7</b>	<b>35,46</b>	<b>34,8</b>
<b>počet pokut na jednoho kontrolora</b>	<b>5,2</b>	<b>6,1</b>	<b>6,5</b>	<b>6</b>

**Tabulka č. 3 Statistické ukazatele kontrol zákona o zaměstnanosti v letech 2005 až 2008 za Úřad práce Brno-venkov:**

	2005	2006	2007	2008
počet kontrol	21	63	19	65
počet pokut	17	3	5	22
počet kontrolorů	5,5	4	3,083	3
<b>počet kontrol na jednoho kontrolora</b>	<b>3,8</b>	<b>15,8</b>	<b>6,2</b>	<b>21,7</b>
<b>počet pokut na jednoho kontrolora</b>	<b>3,1</b>	<b>0,8</b>	<b>1,6</b>	<b>7,3</b>

V počtu všech kontrol na jednoho kontrolora vyniká rok 2006, kdy jeden průměrný kontrolor Úřadu práce Brno - venkov provedl dvojnásobný počet kontrol než v ostatních letech. Počty kontrol na jednoho pracovníka v letech 2006 až 2009 jsou vyšší než v letech 2002

<sup>42</sup>Pramen: *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2009 [cit. 2011-07-22]. Informace o výsledcích kontrolní činnosti úřadů práce v roce 2008. Dostupné z WWW: <[http://www.mpsv.cz/files/clanky/7576/Zprava\\_o\\_kontrolni\\_cinnosti\\_UP\\_2008.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7576/Zprava_o_kontrolni_cinnosti_UP_2008.pdf)>, tabulka 3. Údaje v tabulce 3 a 2, kde je uváděn počet kontrol zákona o zaměstnanosti v roce 2008 ve výši 8.775, se neshodují s údaji v tabulce 1, kde je uveden počet kontrol zákona o zaměstnanosti za rok 2008 ve výši 7.914.

až 2005, což naznačuje, že kontroly zaměstnanosti jsou méně pracné než kontroly dodržování zákoníku práce. Počet kontrol na jednoho kontrolora pak umožňuje jisté srovnání s celorepublikovými statistikami.

Z údajů uvedených výše v tabulkách vyplývá, že kontroloři Úřadu práce Brno-venkov byli v letech 2005 až 2008 výrazně pod průměrem ČR v počtu provedených kontrol zákona o zaměstnanosti na jednoho kontrolora. Kontroloři Úřadu práce Brno-venkov byli výrazně pod průměrem i v počtu uložených pokut v letech 2005 až 2007, pouze v roce 2008 byli v počtu pokut nad průměrem ČR. Výrazně nižší výkonnost kontrolorů Úřadu práce Brno-venkov nelze bez hlubšího zkoumání přičíst nižší pracovitosti kontrolorů, ale i rozdílům:

- ve statistickém vykazování kontrol; v této souvislosti je přímo do očí bijící, že v roce 2005 se ve statistikách MPSV vůbec neobjevuje oblast kontrol zákoníku práce, která je pravděpodobně zahrnuta pod zákon o zaměstnanosti,
- v pověřování kontrolorů dalšími úkoly, na Úřadu práce Brno-venkov kontroloři ukládali pokuty, vymáhali pohledávky a vykonávali další úkoly, což na některých úřadech práce spadá pod jiná pracoviště,
- v preciznosti zpracování jednotlivých kontrol
- v technických podmínkách pro práci; např. služby, které kontrolorům poskytují IT pracovníci, se na různých úřadech práce velmi liší.

### **3.2.6 Jednotlivé oblasti kontrol**

V počtu kontrol dodržování zákoníku práce i zaměstnanosti se jako zlomový projevuje rok 2005. Do poloviny roku 2005 tvořila kontrola dodržování zákoníku práce, odměňování zaměstnanců a cestovních náhrad hlavní náplň kontrolní činnosti Úřadu práce Brno-venkov. Od druhého pololetí roku 2005 se hlavním předmětem kontrol prováděných Úřadem práce Brno-venkov stává zaměstnanost a finanční kontroly. Na oblast finančních kontrol se Úřad práce Brno-venkov zaměřil zejména v letech 2005, 2006 a 2007.

### **3.2.7 Sankce**

I v oblasti ukládání pokut za porušení konstatovaná při kontrolní činnosti Úřadu práce Brno-venkov se jako zlomový jeví rok 2005. Do roku 2005 byly ukládány celkově vyšší sankce než po roce 2005. Zejména v letech 2006 a 2007 byl velmi nízký počet uložených

pokut. Od roku 2008 byl počet uložených sankcí vyšší. U pořádkových pokut lze v daném období sledovat trend ke zvyšování průměrné výše pořádkové pokuty.

### **3.2.8 Kontrola čerpání státní sociální podpory**

Kontrola čerpání státní sociální podpory dle zákona o státní sociální podpoře není v rámci kontrolní činnosti Úřadu práce Brno-venkov vůbec vykazována, jelikož je tato kontrola prováděna neformalizovanými postupy upravenými v zákoně o finanční kontrole. Z kontrol čerpání státní sociální podpory provedených Úřadem práce Brno-venkov tedy zpravidla nebyly vyhotoveny protokoly.

## 4 HLAVNÍ PROBLÉMY KONTROLY NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI

Při kontrole na úseku zaměstnanosti se můžeme setkat s celou řadou problematických oblastí. Tato práce si v žádném případě neklade za cíl poskytnout kompletní přehled problémů kontroly na úseku zaměstnanosti, ale přináší pouze několik příkladů z problematických oblastí. Práce se zaměřuje na problémy aktuální a opomíjené v odborné literatuře.

Vedle podrobněji popsaných komplikací kontroly ztěžují kontroly i další skutečnosti. Je zarážející, jak namáhavé bývá při kontrole zjištění identity kontrolované osoby. Kontroloři totiž často nejsou schopni zjistit identitu provozovatele kamenné provozovny u zaměstnanců přímo při kontrole, protože ani vedoucí zaměstnanci neví, s kým mají uzavřenou pracovní smlouvu, a to obzvláště v těch případech, kdy v jedné provozovně působí více podnikatelských subjektů či kde se provozovatelé často střídají. Kontroly provozoven přitom patří k těm nejjednodušším. Další zajímavou oblastí je existence právnických osob, které často řadu let nemají statutární orgán, a to v zásadě ze dvou důvodů. Zejména u společností s ručením omezeným často jediný jednatel odstoupí, popřípadě zemře, ale společníci nečiní nic proto, aby ustanovili nový statutární orgán. Ještě složitější situace může nastat v případě soudního sporu o vlastnictví právnické osoby. U subjektů bez zřejmého statutárního orgánu nelze kontrolu vůbec zahájit. Pro zahájení kontroly je důležitá otázka, zda se podaří oznámit zahájení kontroly statutárnímu orgánu či nelegálně pracující osobě<sup>43</sup>. Za problematickou oblast kontroly lze označit užívání obrazových a zvukových záznamů při kontrole a související oblast ochrany osobních údajů<sup>44</sup>. Kontroly se dotýká i oblast doručování písemností. Pozornost si zaslouží i trend strmého růstu výše pokut. Problémy na úseku kontroly často způsobuje i vnitřní organizace na úseku zaměstnanosti a její změny.

### 4.1 Legislativní

Oblast legislativy se dotýká v podstatě všech problematických oblastí kontroly. Věnujme však pozornost právní úpravě nelegální práce, která evidentně nedosahuje cíle právní regu-

---

<sup>43</sup> Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2006 č. j. 8 As 12/2005 – 51.

Srov. ŠUBRT, Bořivoj, et al. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. Olomouc: ANAG, 2009. 271 s., s. 42, 43.

<sup>44</sup> Nález ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 spisová značka I. ÚS 191/05.



lace. Nelegální práce je přitom považována za jednoznačně nejdůležitější předmět kontroly na úseku zaměstnanosti, což lze doložit nejvyšší maximální sankcí za umožnění výkonu nelegální práce a to 5.000.000 Kč<sup>45</sup>. Nelegální práce se přitom netýká pouze velkých podnikatelských subjektů, ale i pracovníků při úklidu domácnosti či svépomocné stavby rodinného domu, na které se sejde širší rodina či přátelé.<sup>46</sup> Přesto, že nelegální práce nezatížená povinnými odvody do veřejných rozpočtů postihuje naši společnost již od počátku devadesátých let 20. století, dočkala se výslovné právní regulace až od přijetí zákona o zaměstnanosti s účinností ode dne 1. 10. 2004. Před tímto dnem měli kontrolní pracovníci při konstatování nelegálního zaměstnání ztíženou úlohu a vypomáhali si podpůrně ustanovením § 1 odst. 6 věta druhá zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, které zní: *„Právnícká nebo fyzická osoba je povinna plnění běžných úkolů vyplývajících z předmětu její činnosti zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce; to neplatí o plnění běžných úkolů, které fyzická osoba zajišťuje sama nebo s pomocí svého manžela nebo dětí nebo právnícká osoba prostřednictvím svých společníků nebo členů anebo je-li plnění běžných úkolů právníckou nebo fyzickou osobou svěřeno jiné právnícké nebo fyzické osobě, která je povinna toto plnění zajišťovat svými zaměstnanci, které k tomu účelu zaměstnává v pracovních vztazích podle zákoníku práce. Běžnými úkoly vyplývajících z předmětu činnosti se pro tyto účely rozumí zejména úkoly přímo související se zajištěním výroby nebo poskytováním služeb a obdobnou činností při podnikání podle zvláštních předpisů, které právnícká nebo fyzická osoba provádí v zařízeních určených pro tyto činnosti nebo na místech obvyklých pro jejich výkon, pod vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jinou právníckou nebo fyzickou osobou se pro tyto účely rozumí pouze osoba, jejíž předmět činnosti zahrnuje i činnosti, které ve smyslu věty druhé má svými zaměstnanci v pracovních vztazích zajišťovat.“*

Citované ustanovení bylo původně určeno proti praxi tzv. Švarc systému<sup>47</sup>, dnes označovaného jako závislá práce – ustanovení § 2 odst. 4 a 5 zákoníku práce.

---

<sup>45</sup> Srov. STEINICHOVÁ, Ladislava. *Průvodce pracovněprávními kontrolami*. Praha: BMSS-Start, 2005. 158 s., s. 21.

<sup>46</sup> Srov. se zněním § 139 odst. 1 písm. d zákona o zaměstnanosti

<sup>47</sup> HÁCHOVÁ, Kateřina. Švarc systém – základní výhody a rizika postihu. *Finanční noviny* [online]. 21. 6. 2010, ISSN: 1213-4996, [cit. 2011-07-22]. Dostupný z WWW:

Současná právní úprava nelegálního zaměstnání je obsažena v ustanoveních § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti v rámci vymezení pojmů: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí:*

*e) nelegální práci,*

*1. pokud fyzická osoba nevykonává práci pro právnickou nebo fyzickou osobu na základě pracovněprávního vztahu nebo jiné smlouvy, nejde-li o manžela nebo dítě této fyzické osoby, 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 s povolením k dlouhodobému pobytu za účelem zaměstnání ve zvláštních případech (dále jen „zelená karta“) vydaným podle zvláštního právního předpisu nebo bez zelené karty, je-li podle tohoto zákona vyžadována, nebo v rozporu s modrou kartou, nebo bez modré karty, je-li podle tohoto zákona vyžadována; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce*

Mám za to, že definice pojmu „nelegální práce“ byla zákonodárcem vymezena zcela opačně, než by tomu mělo být. Nelegální práce je totiž vymezena jako „nevykonávání práce“, zatímco smyslem a účelem právní regulace má být zamezení výkonu práce bez řádně uzavřené pracovněprávní či jiné smlouvy. Samotné vymezení pojmu nelegální práce je tak přinejmenším obtížně srozumitelné. Neobratná formulace může komplikovat kontrolní činnost a vynucování dodržování právních norem.

Zajímavé přitom je, že s výjimkou cizinců není v zákoně o zaměstnanosti ani jiném právním předpisu výslovně uveden zákaz nelegální práce, pouze v ustanovení § 139 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je výkon nelegální práce označen za přešůpek a v ustanoveních § 139 odst. 1 písm. d) a § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je umožnění výkonu nelegální práce označeno za přešůpek v případě fyzických osob nepodnikajících a za správní delikt v případě podnikatelů. Mají tedy kontrolní pracovníci

---

<<http://www.financninoviny.cz/kariera/pracovni-pravo/zpravy/svarc-system-zakladni-vyhody-a-rizika-postihu/472798>>.

MIKULKA, Milan. Živnostníci zaplatí státu výrazně méně. Švarc systém bude ještě výhodnější. *IHNET.cz* [online]. 20. 3. 2011, [cit. 2011-07-22]. Dostupný z WWW: <<http://byznys.ihned.cz/c1-51274290-zivnostnici-zaplati-statu-vyrazne-mene-svarc-system-bude-jeste-vyhodnejsi>>.

v protokolech o výsledcích kontrol konstatovat porušení vymezeného pojmu? Nebo mají konstatovat bez předešlého správního řízení přestupek či správní delikt? Úřad práce Brno-venkov ve svých protokolech zpravidla konstatoval umožnění výkonu nelegální práce, přitom však nekonstatoval porušení žádného právního předpisu, což je přinejmenším formálně v rozporu s ustanovením § 15 zákona o státní kontrole: „*O kontrolním zjištění se pořizuje protokol, který obsahuje zejména popis zjištěných skutečností s uvedením nedostatků a označením právních předpisů, které byly porušeny.*“

Pojem „nelegální práce“ zavádí do naší společnosti zcela nový trend existence nelegální, tedy zakázané práce, zatímco v minulosti každý osvícený panovník místo zákazu práce podporoval své poddané, aby pracovali, vytvářeli hodnoty a daně vybíral až na základě velikosti majetku. **Nelegální práce nemá stanoven žádný minimální rozsah vykonávané práce, není vázána na výplatu odměny za práci ani k podnikatelským aktivitám.** Osoba, která vykonává nelegální práci, není považována za zaměstnance a osoba, pro kterou je nelegální práce vykonávána, není považována za zaměstnavatele.<sup>48</sup>

Současná definice nelegálního zaměstnávání zdánlivě zásadně zasahuje do rodinných vztahů, protože na první pohled zcela striktně vymezuje okruh osob, které pro sebe v rodině mohou pracovat mimo pracovněprávní vztah. Dle znění zákona o zaměstnanosti mohou pro sebe bez pracovněprávního vztahu v rámci rodiny pracovat pouze manželé a děti pro rodiče a to jak při podnikání fyzické osoby tak mimo podnikání. Práce rodičů pro děti či sourozence pro sourozence je již dle znění zákona o zaměstnanosti možná pouze na základě pracovněprávního či jiného vztahu. Práce bez pracovněprávního či jiného vztahu pro jakéhokoli člena rodiny, který je společníkem právnické osoby v rámci podnikání příslušné právnické osoby, je rovněž dle zákona o zaměstnanosti nelegální. Právní úprava nelegální práce nutí k úvaze, zda je výčet rodinných příslušníků, kteří pro sebe navzájem mohou pracovat taxativní či demonstrativní. Výčet členů rodiny, kteří pro sebe mohou bez pracovní smlouvy či jiného vztahu pracovat v rámci podnikání fyzické osoby je na první pohled taxativní. Dle mého názoru je však výčet demonstrativní a zejména okruh osob v rámci rodiny, které pro sebe mohou při podnikání fyzické osoby bez smlouvy pracovat je daleko širší. K tomuto závěru mě vede skutečnost, že praxe dle extrémně přísného taxativ-

---

<sup>48</sup> Viz ustanovení § 139 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti

ního výčtu by byla v rozporu s dosavadními zvyklostmi, dosavadním právním prostředím a jednalo by se o takovou změnu, která by znemožňovala uplatňovat právní zásadu: neznalost zákona neomlouvá. Uvedená právní zásada je totiž nedílně spojena se skutečností, že každý ví, jak se má chovat, přestože nezná zákon. Při tak razantní změně právního prostředí, jaké představuje taxativně chápané ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti, již ale běžný občan (fyzická osoba) neví, jak se má chovat.

Přivedeno do extrému, považuje zákon o zaměstnanosti za nelegální zaměstnání i případ, kdy soused pomůže sousedovi přestěhovat ledničku z auta do kuchyně, protože se jedná o výkon práce bez pracovněprávní či jiné smlouvy. O výkon nelegální práce se dle zákona o zaměstnanosti může jednat, pokud se sejdou věřící a společně opravují či uklízí kostel, či pokud řidič pomůže jinému řidiči opravit defekt. V obou uvedených případech se totiž zjevně jedná o výkon práce bez pracovněprávní či jiné smlouvy. Snaha státu o maximalizaci výběru povinných odvodů z odměn za práci tak může zajít do zcela absurdních a našemu kulturnímu prostředí i právnímu řádu zcela cizích situací. Ještě extrémnější je příklad, kdy by se výkonu nelegální práce měla dopustit matka, když opere a vyžehlí prádlo či uvaří svému dítěti. Popsané situace tak ukazují, že dosavadní stav legislativy upravující nelegální práci je zcela nedostatečný a vyžaduje zásadní upřesnění.<sup>49</sup> Právní úprava by totiž měla korespondovat s dosavadními zvyklostmi, aby bylo možno i nadále uplatňovat právní zásadu: neznalost zákona neomlouvá. Při zavedení tak zásadní změny ve společnosti, jakou je nelegální práce, ovšem většina fyzických osob skutečně neví, jak se má chovat, když jednání, které bylo po staletí a ještě včera legální (např. výpomoc při provozu živnostenské provozovny sourozence) je v současnosti nelegální.

Diametrálně odlišné stanovisko od výše uvedených interpretací nelegální práce zaujal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 12. 2010 č. j. 4 ADs 44/2010 – 141. Nejvyšší správní soud v daném rozhodnutí došel k závěru, že hlídání provozovny – obchodu, podání informace zákazníkovi není výkonem práce a doznání k hlídání provozovny provozovatele obchodu i osoby, která hlídala provozovnu, byla občankou Ukrajiny a neměla povolení k zaměstnání, nejsou dostatečnými důkazy pro uložení sankce. Nejvyšší správní soud měl za to, že nelegální práce musí naplňovat znaky závislé práce dle ustanovení § 2 odst. 4 zá-

---

<sup>49</sup> ŠUBRT, Bořivoj, et al. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. Olomouc: ANAG, 2009. 271 s., s. 253.

koníku práce „podle něhož se za závislou práci, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, 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 pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě, na náklady zaměstnavatele a na jeho odpovědnost.“<sup>50</sup> Nejvyšší správní soud však neuvedl, zda nelegální práce musí naplňovat všechny znaky závislé práce či zda pro konstatování nelegální práce postačuje naplnění pouze jediného z uvedených znaků. Mám za to, že výrok Nejvyššího správního soudu, o tom že hlídání provozovny a podání informace zákazníkovi nemůže být nelegální prací, je do budoucna neudržitelný, protože ve svém důsledku znemožňuje kontrolu nelegální práce.

Nelegální práce se zdaleka netýká pouze uplatňování práva na zaměstnání a v první řadě má dopad do oblasti výběru povinných odvodů z vyplacených odměn za práci. V oblasti povinných odvodů z mezd a oblasti zneužívání sociálních dávek včetně podpor v nezaměstnanosti spočívá vysoká společenská nebezpečnost nelegálního zaměstnávání.<sup>51</sup>

Úprava nelegální práce přináší více otázek, než odpovědí, což značně komplikuje práci kontrolních orgánů, které mají nejen výkladové problémy se samotným pojmem „nelegální práce“.

## 4.2 Vývoj judikatury

Problematika judikatury nespočívá v její existenci, ale ve vývoji, který mnohdy zaznamenává zásadní zvraty. Rozhodovací činnost soudů někdy značně zasahuje do výkonu kontroly. Např. po roce 2000 řešili kontrolní pracovníci zásadní problém, když obecné soudy opakovaně konstatovaly, že pokuta je uložena okamžikem nabytí právní moci pokuty, nikoli okamžikem vyhotovení rozhodnutí. Pro uložení pořádkové pokuty ovšem zákon o státní kontrole dával lhůtu v délce pouze jednoho měsíce. Vezmeme-li v úvahu, že pouze lhůta pro odvolání proti rozhodnutí činí patnáct dní, je nasnadě, že pořádkovou pokutu nebylo možno až na vzácné výjimky ve lhůtě jednoho měsíce uložit. V případě podání od-

---

<sup>50</sup> Z rozsudku Nejvyššího správního soudu spis. zn. 4 ADs 44/2010 – 141 ze dne 30. 12. 2010, s. 10.

<sup>51</sup> Srov. ŠUBRT, Bořivoj, et al. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. Olomouc: ANAG, 2009. 271 s., s. 252.

volání proti rozhodnutí o uložení pořádkové pokuty bylo rozhodnutí orgánu kontroly prvního stupně vždy zrušeno s odvoláním na dané rozhodnutí soudů. Poznamenejme, že rozhodnutí soudů se ani v jednom případě netýkalo pořádkové pokuty či lhůty jednoho měsíce. Aplikace rozhodnutí soudů, kterou zvolilo MPSV, fakticky znemožnila kontrolním orgánům ukládat pořádkové pokuty. Kontrolní orgány tak přišly o jediný funkční donucovací prostředek k poskytnutí součinnosti kontrolovaných osob k provedení kontroly. Problematika ukládání pořádkových pokut byla vyřešena až novelou zákona o státní kontrole, která prodloužila lhůtu pro uložení pořádkové pokuty na jeden rok (zákon č. 230/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony).

V současnosti se kontrolní orgány na úseku zaměstnanosti setkaly s velmi častým rušením svých rozhodnutí o uložení pokut v rámci odvolacího řízení vedeného MPSV, ve kterých nebylo v odůvodnění výše pokuty prokázáno, že pokuta nemá likvidační charakter. Judikatura soudů přitom prodělala velmi dynamicky vývoj:

Z bodu III. odůvodnění usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, spisová značka IV. ÚS 638/03 v němž Ústavní soud odmítl stížnost provozovatele taxislužby, brojícího proti nepřiměřenosti pokuty uložené ve výši 250.000 Kč za vydání ručně psané stvrzenky s nepravdivými a neúplnými údaji:

*„Meritem ústavní stížnosti je tvrzení stěžovatele, že pokuta uložená mu správní orgány je příliš vysoká, nepřiměřená ve vztahu k porušení práva, kterého se dopustil, i k jeho sociální situaci; tím vším mělo být neoprávněně zasaženo do jeho práva daného čl. 11 Listiny.*

*Z předloženého spisu Nejvyššího správního soudu vyplývá, že jak správní orgány, tak Nejvyšší správní soud vzaly při rozhodování v úvahu všechny okolnosti případu, závažnost porušení silničního zákona, význam a dobu protiprávního jednání a rozsah způsobené škody. **Osobní majetkové poměry stěžovatele nejsou kritériem, které může ovlivnit výši pokuty, a proto správní orgány ani Nejvyšší správní soud neměly právní důvod k nim přihlížet.** Je nepochybné, že uložení pokuty je zásahem do majetkových poměrů stěžovatele; jestliže však správní orgán při jejím ukládání postupoval v souladu se zákonem (zvažování všech okolností případu, stanovení výše pokuty v zákonném rámci a řádné odůvodnění rozhodnutí), jak se v posuzovaném případě i stalo, postupoval ústavně konformním způsobem a jeho postup nelze hodnotit jako neústavní zásah do vlastnického práva stěžovatele.“*

Nejvyšší správní soud na podporu svých závěrů citoval výše uvedené usnesení Ústavního soudu v odůvodnění rozsudku ze dne 8. 6. 2005 č. j. 3 As 51/2004 – 72 (s. 10).

V odůvodnění i v závěru odůvodnění usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008 – 144 ovšem Nejvyšší správní soud uveřejnil názor zcela opačný, a to v obdobném případě řidiče taxi, který vydal ručně psanou nepravdivou stvrzenku bez předepsaných náležitostí. V tomto případě byla ovšem uložena mnohonásobně nižší pokuta ve výši 40.000 Kč.

### **„Závěr**

*39. Lze tedy uzavřít, že **správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlídnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.***

*40. V těchto případech správní orgán vychází při zjišťování osobních a majetkových poměrů z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace o stavu majetku účastníka řízení a o jeho příjmech, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem.*

*41. S těmito závěry rozšířený senát v souladu s § 71 odst. 1 Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu věc vrací prvnímu senátu k projednání a rozhodnutí. Právním názorem obsaženým v tomto usnesení je první senát vázán, pokuta nesmí být likvidační.“*

Mají kontrolní pracovníci rozumět judikatuře tak, že nelze uložit pokutu živnostníkovi – bezdomovci s trvalým pobytem na obecním úřadě či osobě zcela závislé na sociálních dávkách či invalidním důchodu nebo podnikatelskému subjektu v likvidaci, protože pro uvedené subjekty je v zásadě každá pokuta likvidační? Jak vůbec si má správní orgán vyložit nejasný pojem likvidační charakter pokuty? Je to pokuta, která má výši hodnoty veškerého majetku účastníka řízení? Nebo to je pokuta ve výši 10% majetku účastníka řízení? Má likvidační charakter pokuta ve výši měsíčního nebo čtvrtletního nebo ročního příjmu účastníka řízení? Má likvidační charakter pokuta, která přiměje potrestanou osobu prodat obydlí, automobil, na kterém je závislá, či zkladní vybavení jeho živnosti?

Nejvyšší správní soud ve své judikatuře často hledá analogie mezi trestním a správním řízením není v této souvislosti každý nepodmíněný trest odnětí svobody likvidační? Nepřichází copak odsouzení k nepodmíněnému trestu často o více než majetek např. o partnera či celou rodinu, přátele, kariéru, produktivní věk?

Může vůbec úřad práce ukládat pokutu za nevykázání dlužných mzdových nároků zaměstnanců pro účely zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele dle ustanovení § 140 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti? Dle uvedené judikatury ve většině případů pravděpodobně nikoli, protože zaměstnavatel, který neplatí mzdy svým zaměstnancům, zpravidla nemá žádný majetek na uhrazení pokuty. V této souvislosti je vhodné dodat, že pro postup podle zákona o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele musí být podán alespoň návrh na prohlášení konkurzu. Dle jasně daných formulací zákonodárných orgánů má ovšem úřad práce v popsané situaci povinnost pokutu uložit. Zcela stranou nemohou zůstat ani další otázky související s popsanou situací: Jaká bude vymahatelnost pokuty zaměstnavateli, jehož dluhy mnohonásobně převyšují hodnotu jeho majetku? Nezatěžuje zbytečně moc zákonodárná moc výkonnou povinností ukládat nevymahatelné pokuty, které slouží pouze k zahlcení státních úředníků? Neslouží ukládání pokut insolventním zaměstnavatelům pouze k zesměšnění a znevážení celé státní správy?

Vzal při svém rozhodování Nejvyšší správní soud na vědomí, že nutí jednat správní orgány přinejmenším v případě fyzických osob na základě spekulace, protože správní orgán nikdy nemůže spolehlivě ověřit majetek účastníka řízení. Velmi obtížně správní orgán zjistí majetek účastníka řízení v zahraničí či majetek pouze formálně vlastněný jinými osobami.

Zcela bez povšimnutí nelze ponechat ani fakt, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu musí správní orgán při každém ukládání pokuty za jiný správní delikt zkoumat majetkové poměry účastníka řízení, protože správní orgán musí vždy vyhodnotit, zda pokuta může být likvidační. Vedle dokazování skutkového stavu, tak správnímu orgánu přibývá další oblast šetření majetkových poměrů účastníka řízení.

Citovaný judikát Nejvyššího správního soudu otvírá i otázku, zda mají správní orgány zkoumat, zda je pokuta likvidační pouze u jiných správních deliktů, jak je výslovně uvedeno v daném usnesení, nebo i u přestupků. Mám totiž za to, že i pokuta za přestupek může mít likvidační charakter.

Nejvyšší správní soud předmětným rozhodnutím ve skutečnosti otvírá v právním prostředí ČR dosud zapovězenou cestu ukládání pokut ve výši odvozené od výše majetku pokutova-



né osoby. Osobně jsem přesvědčen, že tato cesta vede správným směrem. Na druhou stranu jsem přesvědčen, že pojetí, které zvolil Nejvyšší správní soud, tedy uložit správním orgánům povinnost zkoumat majetkové poměry všech účastníků řízení, kterým má být uložena pokuta za jiný správní delikt, ještě více zablokuje příslušná správní řízení. Dle mého názoru, by měly běžné sazby pokut odpovídat majetku průměrného občana ČR. Ke snížení pokuty by pak správní orgán mohl přestoupit v případech, kdy účastník řízení podá o snížení pokuty žádost a současně s žádostí doloží doklady. Ke zvýšení pokuty by pak správní orgán mohl přistoupit v případě, že ze zpřístupněných zdrojů zjistí, že účastník řízení má výrazně nadprůměrný majetek či příjmy. Cestu principu ukládání pokut ve výši odvozené od výše majetku pokutované osoby otvírá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2010 č. j. 6 Ads 76/2010 - 74 „*Proto v rámci posuzování poměrů právnické osoby jako pachatele správního deliktu musí mít své místo její majetkové poměry; není například pochybnosti o tom, že má-li se podle § 12 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, při výměře sankce přihlížet k „osobě pachatele“, znamená to, že tato formulace zahrnuje rovněž majetkové poměry pachatele - jedině pokuta, která znamená odpovídající újmu, může dosáhnout svého cíle (z hlediska individuální i generální prevence)*“. Správní orgán by však neměl být nucen obesílat účastníka řízení nebo jiné orgány dotazy na majetek či obdobnému složitému šetření, protože to brzdí a prodražuje výkon státní správy.

Mám za to, že problematika zkoumání majetkových poměrů účastníků řízení ve věci uložení pokut představuje zjevný rozpor v judikatuře i rozpor mezi zněním zákonů a judikaturou. Uvedená judikatura vede v praxi kontrolní pracovníky ÚP ČR k povinnosti v odůvodnění rozhodnutí prokázat, že ukládaná pokuta není likvidační. MPSV rozhodnutí úřadů práce o uložení pokuty bez odůvodnění nelikvidačního charakteru pokuty v odvolacím řízení ruší.

### 4.3 Personální problémy kontroly na úseku zaměstnanosti

Kontrola dodržování právních předpisů státním orgánem je vzorovým příkladem uplatňování státní moci.<sup>52</sup> Moc je spojována s možností státního orgánu přinutit adresáta mocen-

---

<sup>52</sup> VLÁČIL, Jan. *Veřejná správa: sociálně-psychologické problémy v historii a současnosti*. Praha: Linde Praha a.s., 2002. 322 s., s. 45 až 47.

ského aktu k určitému chování, a to i proti jeho vůli.<sup>53</sup> Vzhledem k oprávněním kontrolních pracovníků je každá kontrola zásahem do osobních práv kontrolovaného subjektu. Některé osoby na mocenský zásah do práv reagují podrážděně. *„Kontrola probíhá v podmínkách kdy mezi úřední osobou a subjektem občanské společnosti dochází k mimořádně intenzivní interakci ve srovnání s jinými druhy činnosti správy, k bezprostřední osobní komunikaci, a to za situace, která je již ze své podstaty konfliktní, je charakteristická zvýšenou psychologickou zátěží. Kontrolní činnost bývá v řadě případů také uskutečňována po delší časové období; často nejde o interakci jednorázovou, jako je tomu kupř. u kontroly prováděné dopravní policií, ale komunikací trvajících po dobu několika dnů či týdnů.*<sup>54</sup> Velmi emotivně nesou zásah kontrolních orgánů zejména osoby, které vystupují vůči svým zaměstnancům z pozice ekonomické moci zaměstnavatele.<sup>55</sup> Zvláště v případech, kdy kontrola probíhá přímo před zaměstnanci, se kontrolovaná osoba či její zástupce snaží jednat s kontrolory jako se svými zaměstnanci. Kontrolní pracovníci by si měli být této zvýšené psychické zátěže kontrolovaných osob vědomi a měli by být schopni zvládat její následky. Popsané sociálně psychologické aspekty kontroly kladou zvláštní osobnostní nároky na kontrolory, situace je o to složitější, že nekonfliktní komunikace se učí jen velmi obtížně, jelikož vychází z osobnosti a temperamentu každého kontrolora. Při vzdělávání kontrolních pracovníků je tomuto tématu věnována jen velmi malá pozornost. Někteří kontroloři jsou i za současných podmínek schopni vyřešit velmi napjaté situace smířlivě, jiní svým chováním kontrolované osoby přímo provokují a vyostřují spory. Podle mé zkušenosti emoce kontrolované osoby méně rozbouří ženy s klidným a tichým hlasem se zdvořilým vystupováním, systematickou a důslednou prací.

Kontrolní činnost na úseku zaměstnanosti je poměrně složitá, což lze ukázat na zkušenosti, že zapracování nového kontrolora k úplné samostatnosti často trvá déle než jeden rok. V prvním roce činnosti kontrolor zpravidla prodělává řadu školení organizovaných příslušným ústředním orgánem státní správy. I zkušení kontrolní pracovníci mají možnost dalšího

---

<sup>53</sup> Srov. KLÍMA, Karel, et al. *Státověda*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 415 s., s. 31.

FILIP, Jan; SVATOŇ, Jan; ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. *Státověda*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 113 s., s. 9, 10.

<sup>54</sup> KRAMÁŘ, Květoslav. *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. Principy dobré správy a kontrolní činnost veřejné správy, s. 265, s. 108.

<sup>55</sup> BĚLINA, Miroslav, et al. *Pracovní právo*. Praha: C.H. Beck, 2010. 575 s., s. 4.

vzdělávání, ne všichni kontroloři této možnosti dostatečně využívají. Další problematickou oblastí pak zůstává kvalita dalšího vzdělávání. Za největší problém v oblasti vzdělávání lze však bezpochyby označit právní i ekonomickou negramotnost většiny obyvatelstva, tedy i začínajících kontrolorů; při vzdělávání začínajících kontrolorů není na co navázat, kontrolor musí být velmi často v právu vzděláván od nulových znalostí.

#### **4.4 Zneužití kontroly**

Kontroly na úseku zaměstnanosti bývají velmi často plánovány a prováděny na základě podnětů od obyvatel. I k podnětům ke kontrole je však třeba přistupovat s maximální opatrností. V průběhu kontroly totiž často vyjde najevo, že úmyslem autora podnětu nebyla snaha přispět k dodržování práva, ale zcela jiné osobní zájmy jako osobní pomsta, snaha přinutit partnera platit na vyživované dítě, konkurenční boj, závist majetku a úspěchu. Zejména v případě kontrol na základě podnětů se kontrolní orgány dostávají do pozice soudců znesvářených stran v pracovněprávních a souvisejících vztazích. V popsáných případech se může jednat o zneužití kontroly. O zneužití kontroly ze strany orgánu veřejné moci se pak může jednat v případech, kdy je kontrola provedena jako jistá forma sankce či šikany v souvislosti s jinými událostmi.

## 5 EFEKTIVITA KONTROLY

Státní správa je efektivní, jestliže plní dokonale svou funkci s nejnižšími možnými náklady.<sup>56</sup> Kontrola na úseku zaměstnanosti je tedy efektivní, jestliže dokáže přinutit subjekty působící na trhu práce k dodržování právních předpisů s co nejnižšími náklady, a tedy i s nejnižším možným počtem kontrol. Efektivitu kontroly paradoxně nemůžeme v žádném případě posuzovat podle počtu provedených kontrol či podle počtu a výše uložených pokut, ale pouze podle obtížně měřitelné četnosti porušování právních předpisů a dobrých mravů na úseku zaměstnanosti. V právním státě, kde je základním pravidlem fungování státní správy zákonnost,<sup>57</sup> jsou základním prostředkem pro efektivní kontrolu bezpochyby kvalitní právní předpisy, které nepoškozují zájmy subjektů působících na trhu práce, ale přitom umožňují velmi jednoduché a průkazné ověření dodržování právních předpisů. Většina osob, které porušují závazná právní pravidla chování, si totiž zpravidla porušení zákona rozmyslí až v okamžiku, kdy se jim dá porušení prokázat, a nemají možnost uniknout trestu za porušení. Samotná existence funkčních a aplikovatelných právních předpisů tak může přinést větší efektivitu na úseku kontroly, než vlastní kontrolní činnost realizovaná pomocí kontrolorů.

---

<sup>56</sup> SKULOVÁ, Soňa, et al. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 235 s., s. 201, 202.

<sup>57</sup> HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2003. 832 s., s. 81.

## 6 NÁVRHY NA ZEFEKTIVNĚNÍ KONTROLY NA ÚSEKU ZAMĚSTNANOSTI

Následné kapitoly se v několika návrzích zabývají úvahami, jak zefektivnit kontrolu na úseku zaměstnanosti. Návrhy se přitom zaměřují na problematické oblasti, které byly popsány v předešlých kapitolách. I tuto kapitolu by bylo možno rozšířit o další okruhy témat. Pro zefektivnění kontroly na úseku zaměstnanosti by pak bylo možno například uvažovat o rozšíření<sup>58</sup> možností ukládat blokové pokuty při kontrolách na úseku zaměstnanosti. Ukládání pokut v blokovém řízení přitom představuje nástroj velmi zefektivňující kontrolu, protože se jedná o postup, který umožňuje vykonat v daném čase a počtu kontrolních pracovníků větší počet kontrol ukončených uložením sankce přímo v okamžiku a místě kontroly. Větší počet nízkých sankcí má na společnost jako celek lepší výchovný efekt, protože zasahuje větší část populace a zvyšuje pravděpodobnost kontroly, a tedy i míru rizikovosti porušování právních předpisů.

### 6.1 Návrhy de lege ferenda

V kapitole 4.1 jsem dospěl k závěru, že právní předpisy upravující oblast nelegální práce jsou v České republice nedostatečné. Srozumitelná právní úprava rovněž usnadňuje rozhodovací činnost soudů a schopnost orgánů kontroly předjímat rozhodnutí soudů. Při úvahách o vylepšení právní úpravy není nic jednoduššího, než porovnat právní úpravu v České republice s právními normami Slovenska.

#### 6.1.1 Slovenská právní úprava jako základní prostředek v boji proti nelegální práci a nelegálnímu zaměstnávání na Slovensku její odlišnosti a přednosti

Hlavním právním nástrojem proti nelegální práci a nelegálnímu zaměstnávání ve Slovenské republice je zákon č. 82/2005 Z.z., o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávani“).

---

<sup>58</sup> Současná právní úprava umožňuje ukládat pokuty dle §150 odst. 5 správního řádu na místě formou příkazu. Při tomto postupu je však třeba na místě vyhotovit písemný příkaz (zvláštní forma rozhodnutí) bez odůvodnění. Jedná se tedy o složitější postup než v případě blokového řízení. Vyhotovení příkazu na místě kontroly pak předpokládá i vybavení kontrolního pracovníka mobilní kanceláří nebo tiskopisem příkazu.

Slovenská právní úprava rozlišuje:

- a) **nelegální práci**, kterou vykonává jako závislou práci fyzická osoba pro osobu právnickou či fyzickou osobu podnikající a fyzická osoba, která vykonává práci
  - nemá na tuto práci uzavřen pracovněprávní či obdobný vztah nebo
  - je cizinec, který nemá povolení k zaměstnání a povolení k pobytu, ačkoli tato povolení podle jiných předpisů má mít nebo
  - je evidovaný uchazeč o zaměstnání a nesplnil oznamovací povinnost vůči úřadu práce, sociálních věcí a rodiny
- b) **nelegální zaměstnání**, kterého se může dopustit pouze právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající, jestliže využívají závislou práci
  - fyzické osoby a nemá na tuto práci uzavřen pracovněprávní či obdobný vztah nebo
  - **nesplnila oznamovací povinnost vůči sociální pojišťovně** nebo
  - práci vykonává cizinec, který nemá povolení k zaměstnání a povolení k pobytu, ačkoli tato povolení podle jiných předpisů mít má
- c) za nelegální zaměstnávání slovenské právní předpisy považují zprostředkování zaměstnání formou, která je v rozporu s právním předpisem

Ve slovenské právní úpravě na rozdíl od právní úpravy ČR se může fyzická osoba nepodnikající dopustit pouze nelegální práce jako „zaměstnanec“ nikoli nelegálního zaměstnávání jako „zaměstnavatel“. Slovenská právní úprava tedy není namířena na kategorii domácích zaměstnanců, jako jsou např. hospodyně, domácí zahradníci apod.

Zásadní výhodou pro efektivní boj s nelegálním zaměstnáváním slovenské právní úpravy oproti právní úpravě ČR je povinnost zaměstnavatele nahlásit zaměstnance k „sociálnímu pojištění“ před započítáním činnosti zaměstnance, a to s výjimkou zaměstnanců, kteří vykonávají práce na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr (v ČR dohoda o provedení práce, dohoda o pracovní činnosti). Uvedená výjimka představuje jednu z největších slabín Slovenské právní úpravy, protože umožňuje „legalizovat“ výkon práce dodatečným sepsáním dohody o práci vykonávané mimo pracovní poměr až po vykonání kontroly. Oznamovací povinnost vůči sociální pojišťovně zaměstnavatel může splnit i prostřednictvím faxu, elektronické pošty, nebo krátké SMS zprávy. Čas splnění oznamovací

povinnosti vůči „sociální pojišťovně“ je na Slovensku zaznamenáván zcela přesně a je tak s výjimkou dohod o pracích vykonávaných mimo pracovní poměr znemožněno splnění oznamovací povinnosti až po kontrole.

Slovenská právní úprava za nelegální zaměstnávání a nelegální práci nepovažuje případ, kdy pro fyzickou osobu podnikající vykonává práci jeho příbuzný v přímé řadě, sourozenec anebo manžel, který je důchodově pojištěný (především zaměstnanec třetího subjektu), je pobíratelem důchodu nebo studentem ve věku do 26 let. Právní úprava ČR nepovažuje za nelegální práci ani, když pro fyzickou osobu podnikající vykonává práci manžel, manželka nebo dítě, který je registrovaným uchazečem o zaměstnání. Pro slovenskou právní úpravu je tak jednoznačně nejdůležitější skutečností pro posuzování nelegálního zaměstnání účast na „sociálním pojištění“. Slovenská právní úprava byla jednoznačně přijata za účelem zvýšení výběru povinných odvodů z odměn za závislou práci a snížení výdajů veřejných rozpočtů na sociální dávky obyvatelům, kteří si přivydělávají díky tzv. šedé ekonomice.

Slovenská právní úprava obsahuje na rozdíl od právní úpravy ČR výslovný zákaz výkonu nelegální práce a nelegálního zaměstnávání.

Zákon o nelegální práci a nelegálním zaměstnávání stanovil slovenským zaměstnavatelům rovněž nové povinnosti:

- vést evidenci uzavřených dohod o pracích vykonávaných mimo pracovní poměr v pořadí, v jakém byly dohody uzavřeny a
- vést evidenci pracovního času zaměstnanců, kteří vykonávají práci na základě dohod o brigádnické práci studentů.

Výše uvedené evidence lze rovněž vyhotovit až po kontrole.

Dle zákona o nelegální práci a nelegálním zaměstnávání nelze na Slovensku na rozdíl od ČR uložit pokutu osobě, která nelegální práci vykonávala. Slovenskou právní úpravu vnímám jako sociálně citlivější zejména proto, že osoby, které nelegální práci vykonávají, zpravidla patří do sociálně nejslabší skupiny obyvatelstva závislé do značné míry na sociálních dávkách.

Za nelegální zaměstnávání i další porušení zákona o nelegální práci a nelegálním zaměstnávání mohou příslušné státní orgány zaměstnavatelům uložit pokutu do 1.000.000 Sk. Maximální výše pokuty za nelegální zaměstnávání na Slovensku je tedy pod hranicí jedné

pětiny maximální výše pokuty za umožnění výkonu nelegální práce v ČR. Opakované porušení zákazu nelegálního zaměstnávání je na Slovensku stejně jako v ČR důvodem ke zrušení živnostenského oprávnění. Slovenská právní úprava je zajímavá mimo jiné dalšími sankcemi za nelegální zaměstnávání: „*Národný inspektorát práce coby ústredný orgán inspekcie práce vede centrálnú a verejne prístupnú evidenciu fyzických osôb a právnických osôb, ktorým bola uložená pokuta za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, oznamuje tento úrad zistené prípady nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania mj. Úradu pro verejné zakázky a vydáva podnikateľom na jejich žiadosť a za účelom poskytnutí štátnej pomoci potvrdení o tom, že ke dni podania žiadosti nebylo u nich zistené porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania. To má svoj význam, pretože výše jmenovaným zákonom byl s účinností od 1. 2. 2006 doplněn jednak zákon č. 523/2003 Z.z., o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z.z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, ve znění pozdějších předpisů, jednak zákon č. 231/1999 Z.z., o štátnej pomoci, ve znění pozdějších předpisů. Od uvedeného data je podmínkou účasti subjektu na veřejné zakázce skutečnost, že během předcházejících pěti let neporušil zákaz nelegálního zaměstnávání. Stejně tak nelze poskytnout štátnu pomoc podnikateli, který porušil dotčený zákaz během pěti let ode dne projednání protokolu o výsledku kontroly.*<sup>59,60</sup>

### **6.1.2 Poučení z nedostatků slovenské i české právní úpravy nelegální práce a nelegálního zaměstnávání.**

Z právní úpravy Slovenské republiky je zcela zjevné, že Slovenská republika vede daleko důslednější boj proti nelegální práci a nelegálnímu zaměstnávání; přesto lze i ve slovenské právní úpravě nalézt nedostatky ve snaze počít se z chyb druhých pro lepší právní úpravu v ČR.

---

<sup>59</sup> Viz článek publikovaný dne 12. 8. 2005 v rámci Informačního servisu [www.eNOVINY.sk](http://www.eNOVINY.sk) a nazvaný „Nepĺnenie povinností voči Soc. poisťovni a štátna pomoc“.

<sup>60</sup> BUKOVJAN, Petr. *Pro a proti zákona o inspekcii práce*. Brno, 2006. 130 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z WWW: [http://is.muni.cz/th/8676/pravf\\_r/?lang=en;id=151888](http://is.muni.cz/th/8676/pravf_r/?lang=en;id=151888), s. 12.



### **6.1.2.1 Zkoumání výplaty odměny za nelegální práci by ochromilo kontrolu**

Slovenská právní úprava i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008 – 144 označuje nelegální práci za práci závislou. Jedním z charakteristických znaků závislé práce v ČR je výplata odměny za odvedenou práci. Budou-li kontrolní orgány vývojem právních předpisů a judikatury nuceny prokazovat výplatu odměny za nelegální práci, bude tím kontrola nelegálního zaměstnávání zcela ochromena, protože kontrolní orgány nemají reálnou možnost prokázat transakci, která není zaznamenána v účetních či daňových evidencích. Svázání práce závislé s prací nelegální, tak může v právním prostředí ČR zcela znemožnit kontrolu nelegální práce. Právní úprava by proto měla do budoucna reagovat i na rozhodovací činnost soudů a vyjasnit vztah mezi prací závislou a prací nelegální, popřípadě jednoznačně stanovit znaky nelegální práce ověřované při kontrole.

### **6.1.2.2 Změny v tradiční rodině, sdružování občanů, neziskový sektor a nelegální práce.**

Slovenská právní úprava daleko lépe upravuje práce prováděné v rámci tradičního vnímání rodiny, a to zejména tím, že nelegální zaměstnávání fyzických osob omezuje na podnikatelské aktivity. Slovenská právní úprava umožňuje výkon práce v rámci nejužší rodiny i v rámci podnikání osobám, za které jsou odváděny povinné odvody, ať už z důvodu jiného pracovněprávního vztahu, studia, či státem vypláceného důchodu. V současnosti však dochází ke značným posunům ve vnímání rodiny. Právní úprava by proto měla konkrétně zareagovat i v oblasti nelegální práce přinejmenším na registrované partnerství a vztah druh - družka. Z důvodu obtížné kontroly existence vztahu druh - družka nelze dle mého názoru postavit tento vztah v oblasti nelegálního zaměstnávání na úroveň manželství, které má na rozdíl od vztahu druh - družka svou právem upravenou formu.

Právní úprava nelegálního zaměstnávání by měla vzít do budoucna v potaz, že mimo podnikatelských právnických osob existují i právnické osoby, které nejsou zřízeny za účelem zisku, a že pro tyto neziskové organizace často pracují osoby ve vztahu, který má všechny znaky závislé práce včetně naturální odměny za práci; např. strava a ubytování pro dělníky na stavbě kostela či pro vedoucí dětského tábora; telefon s volnými minutami a počítač se softwarem i pro osobní potřebu účetní občanského sdružení, která jinak pracuje bez nároku na odměnu. K výkonu práce, která může mít i některé znaky závislé práce, může docházet i v rámci volnočasových aktivit, které nemají žádnou zákonem stanovenou formu. Např.

parta nadšenců se může zcela živelně pustit do oprav zřícenin hradu, nebo je běžné, že zájemce o koně provádí ze zájmu stejné práce jako chovatel v pracovním poměru.

Mám za to, že právní úprava nelegální práce by měla vedle **respektování tradičních i „novodobých“ rodinných vztahů při podnikání obsahovat omezení nelegální práce pouze na práce prováděné v rámci podnikatelských aktivit a mimo podnikatelské aktivity pouze na práce, za něž je vyplácena finanční odměna** či naturální odměna v podobné hodnotě jako mzda.

Při hledání optimální právní úpravy nelegální práce je třeba počítat s tím, že **ani sebelepší právní úprava nedokáže zlegalizovat veškerou závislou práci vykonávanou fyzickými osobami, tj. ani sebelepší právní úprava nedokáže přinutit zaměstnavatele či „quasi-zaměstnavatele“, aby řádně „zdanil“ odměnu za vykonanou práci.** Povinné odvody a příjmy pracovníků lze v rámci řádně uzavřených pracovněprávních vztahů snadno snížit deklarováním nižšího objemu práce, než jaká byla skutečně vykonána. Deklarování nižšího objemu vykonané práce je přitom téměř neodhalitelné kontrolou. Pro boj s celou „šedou ekonomikou“ se tak jeví jako velmi efektivní nepřímé daně, vyšší zdanění majetku, důsledná kontrola přesunu majetku do zahraničí a méně štedrý sociální systém, který nutí sociálně slabé k přijetí „odpovědnosti za vlastní osud“.

### **6.1.3 Zákonná licence pro pořizování obrazových a zvukových záznamů při realizaci kontroly na úseku zaměstnanosti**

Současná právní úprava příliš nereaguje na skutečnost, že kontrola na úseku zaměstnanosti není zejména v případě kontroly výkonu nelegální práce zaměřena na oblast, jejíž porušení lze doložit písemnými dokumenty či jinými nejběžnějšími důkazními prostředky. Výkon nelegální práce lze často doložit pouze doznáním osoby, která práci vykonávala či přidělovala a svědectvím dalších osob. Jedná se tedy o poměrně problematické důkazní prostředky. Má-li být boj proti nelegální práci účinný, potřebují kontrolní pracovníci nezpochybnitelnou možnost pořizovat o protiprávním jednání důkazy. V případě nelegálního výkonu práce se jako důkazní prostředek nabízí především obrazový a zvukový záznam výkonu práce a průběhu kontrolního šetření. Užívání obrazového a zvukového záznamu je ovšem

problematické. K pořizování a užívání obrazového a zvukového záznamu potřebuje orgán veřejné správy tzv. zákonnou licenci, tedy výslovné zmocnění v zákoně<sup>61</sup>. Zákon o zaměstnanosti, ani zákon o státní kontrole však žádné výslovné oprávnění k pořizování obrazových a zvukových záznamů neobsahuje. Zákon o státní kontrole v ustanovení § 26 ovšem obsahuje dikci, dle které se na řízení dle zákona o státní kontrole vztahuje správní řád s výjimkou řízení o námitkách proti protokolu. Ustanovení § 18 odst. 1 správního řádu pak obsahuje oprávnění pořizovat v rámci úkonů správního řízení, ze kterých je vyhotoven protokol, obrazový a zvukový záznam:

*„O ústním jednání (§ 49) a o ústním podání, výslechu svědka, výslechu znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje protokol. **Kromě protokolu lze též pořídít obrazový nebo zvukový záznam.**“*

Kontrola nelegální práce je obdobou ohledání místa či ústního jednání a na základě ustanovení § 26 zákona o státní kontrole zní lze pořídít i protokol dle ustanovení § 18 správního řádu. Ustanovení § 18 odst. 1 správního řádu tedy poměrně složitě opravňuje kontrolní pracovníky k pořizování obrazového a zvukového záznamu při kontrolních šetřeních. Mám za to, že v případě realizace kontroly na úseku zaměstnanosti můžeme aplikovat ust. § 18 správního řádu, a tudíž je možné pořizovat o kontrole a jejím průběhu audiovizuální záznam.

**Vzhledem ke společenské nebezpečnosti nelegálního zaměstnávání i dalších deliktů na úseku zaměstnanosti, důkazní nouzi a právní jistotě kontrolních orgánů by bylo velmi prospěšné doplnit v zákoně o zaměstnanosti oprávnění kontrolních pracovníků o možnost pořizovat z kontrol obrazové a zvukové záznamy.** Bez pořízení obrazového a zvukového záznamů z kontroly nelegální práce je obtížné prokázat základní skutečnost výkonu práce příslušné osoby a hrozí nepřezkoumatelnost kontrolou konstatovaného porušení právního předpisu. Z hlediska efektivity státní správy a kontroly na úseku zaměstnanosti je lepší kontrolu nelegálního zaměstnávání bez zákonné licence k pořízení obrazové-

---

<sup>61</sup> Viz ustanovení § 12 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, Nález ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 spisová značka I. ÚS 191/05.

ho záznamů neprovádět, protože zůstanou alespoň ušetřeny náklady na kontrolu nelegálního zaměstnávání a nedochází ani k dalšímu zbytečnému zatěžování dalších orgánů státu.

Užívání obrazových a zvukových záznamů z kontrol nelegálního zaměstnávání má i další výhody v tom, že záznam může nést informace o chování kontrolních pracovníků a osob, které se účastnili kontroly. Záznam je tedy možno použít v případech stížností na chování kontrolních pracovníků či v případech ukládání pořádkových pokut. Při pořizování obrazových a zvukových záznamů vzniká potřeba proškolit kontrolory v obsluze technických zařízení k tomu, aby byli schopni pořádit záznam v dostatečné kvalitě a vypovídací hodnotě.

## 6.2 Personální opatření

Za hlavní problém v personální oblasti kontroly na úseku zaměstnanosti jsme označili zvýšenou psychickou zátěž kontrolorů, popřípadě možnost zneužití oprávnění kontrolních pracovníků k provokování či šikanování kontrolovaných osob. V popsané problematice bych podpořil opatření spočívající v psychických testech kandidátů na práci kontrolora. Psychické testy by se měli zaměřit na odhalení jedinců, kteří mají sníženou schopnost řešit zátěžové situace, nedostatečné komunikační dovednosti pro řešení krizí a tendenci zneužívat mocenského postavení. Různé složky policie volí podobný postup již řadu let.<sup>62</sup>

K odstranění právní i ekonomické negramotnosti obyvatel – zaměstnanců, zaměstnavatelů ale především začínajících kontrolorů může přispět zejména zásadní reforma středoškolského vzdělávání včetně učňovských oborů. Středoškolské vzdělávání by mělo povinně obsahovat praktické základy vzdělání ve věcech práva<sup>63</sup> a ekonomie<sup>64</sup> a to třeba i na úkor

---

<sup>62</sup> ROČEK, František. Polovina zájemců o práci u policie nezvládne testy. *Deník.cz* [online]. 17. 10. 2007, 80, [cit. 2011-07-22]. Dostupný z WWW: <[http://www.denik.cz/z\\_domova/policie-zajemci-testy-20071017.html](http://www.denik.cz/z_domova/policie-zajemci-testy-20071017.html)>.

*Psychoweb.cz* [online]. 2010 [cit. 2011-07-22]. Policejní psychotesty. Dostupné z WWW: <<http://www.policejni-psychotesty.psychoweb.cz/>>.

<sup>63</sup> *Petr-Gawlas.cz* [online]. 25. 2. 2011 [cit. 2011-07-22]. Petr Gawlas partnerem projektu právní gramotnosti občanů. Dostupné z WWW: <<http://www.petr-gawlas.cz/aktuality/78-petr-gawlas-partnerem-projektu-pravni-gramotnosti-obcanu.html>>.

*PPGO – Podpora právní gramotnosti občanů* [online]. 2011 [cit. 2011-07-22]. Dostupné z WWW: <<http://www.pppo.cz/>>.

výuky matematiky. Při vzdělávání ekonomicky aktivního obyvatelstva nejen v oblasti práva by mohl významnější úlohu sehrát i ÚP ČR. Určitě by bylo pro naši společnost obecně prospěšné, kdyby každý dlouhodobě evidovaný uchazeč o zaměstnání podléhal zvláštní formě „povinné školní docházky“ a v rámci ní si rozšířil vzdělání o řidičské oprávnění, ovládání osobního počítače včetně složitějších telefonů, právní a ekonomické minimum, základy podnikání, ucelený soubor informací o možnostech ekonomického uplatnění uchazeče o zaměstnání. Realizace navržených opatření v oblasti vzdělávání by do značné míry zlepšila a urychlila vzdělávání kontrolních pracovníků.

### 6.3 Organizační opatření

Kontrolní orgány na úseku zaměstnanosti prodělaly v uplynulém desetiletí celou řadu změn, což dokládá, že daný úsek státní správy může fungovat při různém organizačním členění a že neexistuje jednoznačně nejlepší organizační uspořádání kontroly na úseku zaměstnanosti. Základní otázkou organizace kontrolních orgánů na úseku zaměstnanosti tak zůstává počet orgánů, které kontrolu na úseku zaměstnanosti vykonávají a jejich věcná a územní působnost (okres, kraj, pověřená obec). K organizaci kontroly na úseku zaměstnanosti jsem zaznamenal zejména názor zpochybňující opodstatněnost vzniku Státního úřadu inspekce práce<sup>65</sup>. S uvedeným názorem se ztotožňuji a dovolím si zajít v úvahách ještě dále. Z důvodu možnosti sdílení dat a jejich srovnávací kontroly, koncentrace kontrol, lepšího využití státního majetku a z důvodu přiblížení orgánů státní správy občanům považuji za efektivnější organizaci celého úseku zaměstnanosti sloučení všech tří územních orgánů státní správy řízených MPSV (ÚP ČR, Česká správa sociálního zabezpečení, Státní úřad inspekce práce), do orgánu jediného. Srovnáme-li organizační strukturu úseku zaměstnanosti s ostatními členskými zeměmi Evropské unie, zjistíme, že roztržitost orgánů

---

<sup>64</sup> Kalouska šokovala finanční negramotnost Čechů. *Novinky.cz* [online]. 13. 12. 2010, [cit. 2011-07-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.novinky.cz/finance/219498-kalouska-sokovala-financni-negramotnost-cechu.html>>.

<sup>65</sup> BUKOVJAN, Petr. *Pro a proti zákona o inspekci práce*. Brno, 2006. 130 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z WWW: [http://is.muni.cz/th/8676/pravf\\_r/?lang=en;id=151888](http://is.muni.cz/th/8676/pravf_r/?lang=en;id=151888)

státní správy na úseku zaměstnanosti je v zemích EU pravidlem. V Itálii je státní správa na úseku zaměstnanosti roztržena dokonce i podle profesí<sup>66</sup>.

I v případě, že státní správa na úseku zaměstnanosti zůstane v ČR rozmělněna na více orgánů, bude do budoucna z hlediska kontroly nezbytné propojení databází jednotlivých úřadů a jejich vzájemné porovnávání, a to i ze strany oprávněných kontrolních pracovníků. Potřeba interakce datových údajů bude do budoucna klást zvýšené nároky na ochranu dat před jejich zneužitím.

Kontrolní pracovníci neměli dosud stanoveny žádné výkonnostní normy. Tato skutečnost zhoršovala i možnost řízení kontroly, protože vedoucí kontrolních pracovníků neměli příliš mnoho možností vytvořit si přehled o výkonnostních možnostech kontrolních pracovníků. Absence výkonnostních norem vedla na mnohých úřadech práce k nižšímu využití kapacity kontrolních pracovníků. V praxi se pak bylo možno setkat i s případy, kdy jeden kontrolor provedl v kalendářním roce, kdy neměl významné absence, i méně než dvacet jednoduchých kontrol dodržování zákona o zaměstnanosti. Stanovení dobře otestovaných norem výkonnosti kontrolních pracovníků formou minimálního počtu kontrol provedených jedním pracovníkem za delší časové období by mohlo zvýšit počet provedených kontrol a usnadnit řízení kontrolních pracovníků.

Další možnosti zefektivnění kontroly spočívají v oblasti systematického zlepšování softwaru i klasických tiskopisů, jakož i rozšiřování jejich využití, odstraňování multiplicitních evidencí a vykazování multiplicitních statistických výkazů.

---

<sup>66</sup>AKSAMÍT, Juraj; MASAROVICHOVÁ, Martina; VALENTOVÁ, Kristýna. *Vysoká škola ekonomická* [online]. 2007? [cit. 2011-07-22]. Evropské sociální systémy. Dostupné z WWW: <<http://nb.vse.cz/~LAPACEKM/Prace/1245/evrsocsys.pdf>>.

## ZÁVĚR

Základní hypotéza, ze které práce vyšla, že *kontrola na úseku zaměstnanosti není efektivní a lze ji zefektivnit* se v této diplomové práci potvrdila.

Ze statistických ukazatelů kontrol Úřadu práce Brno - venkov za léta 2002 až 2008 vyplývá, že průměrný počet kontrol na jednoho kontrolora a rok se pohyboval v blízkosti hodnoty 24. Jeden kontrolor Úřadu práce Brno – venkov tedy provedl přibližně dvě kontroly za měsíc. Dle údajů zveřejněných MPSV se průměrný počet kontrol na jednoho kontrolora a rok v celé ČR v letech 2005 až 2008 pohyboval v blízkosti hodnoty 35. Vzhledem k tomu, že výkonnost jednotlivých pracovníků – kontrolorů se mnohdy liší, bylo by vhodné stanovit výkonnostní normy pro kontrolní pracovníky tak, aby bylo možné alespoň částečně „objektivizovat“ reálný pracovní výkon jednotlivců.

Jednou ze stěžejních příčin neefektivity kontroly na úseku zaměstnanosti je dle zjištěných poznatků nejasná a nekoncepční právní úprava. Lze to demonstrovat již na samotném legálním vymezení pojmu „nelegální práce“, kdy tento pojem činí výkladové problémy nejen orgánům státní správy realizující kontrolu na úseku zaměstnanosti, ale i obecným soudům. Právní předpisy o zaměstnanosti dokonce vůbec neobsahují výslovný zákaz výkonu a umožnění výkonu nelegální práce.

V případě změn regulace nelegální práce, kdy by bylo možné se nechat inspirovat právní úpravou Slovenské republiky, která, jak vyplývá z komparativní části této diplomové práce, je v mnohých aspektech kvalitnější. Přednost slovenské právní úpravy spočívá zejména v tom, že umožnění výkonu nelegální práce je vedle řádného uzavření pracovněprávního vztahu posuzováno především podle časově objektivně zjistitelné právní skutečnosti, kterou je okamžik přihlášení konkrétního zaměstnance k sociálnímu pojištění, kdy toto přihlášení musí předcházet samotnému výkonu závislé práce.

Slovenská právní úprava rovněž daleko lépe upravuje výkon práce pro člena rodiny, který je fyzickou osobou podnikající. Výkon práce pro fyzickou osobu nepodnikající slovenská právní úprava nepovažuje za práci nelegální. Avšak ani slovenská právní úprava neupravuje výkon práce pro neziskové právnické osoby, což je zjevný nedostatek, který narušuje evropské kulturní zvyklosti.

Více než diskutabilní otázkou se jeví možnost užívat v případě kontrol obrazové a zvukové záznamy zaznamenávající průběh kontrol. Zatímco dle názoru autora této diplomové práce

takový postup je dle práva *de lege lata* možný, názory a praxe jednotlivých pracovišť ÚP ČR se liší. *De lege ferenda* by proto bylo dobré jednoznačné oprávnění k takovému postupu kontrolního orgánu začlenit do právní úpravy. Rovněž rozšíření možnosti završit kontrolu uložením blokové pokuty by přispělo k větší efektivitě kontroly na úseku zaměstnanosti.

Dle zjištěných výsledků této diplomové práce neefektivita v personální oblasti kontroly spočívá mimo jiné v osobnostních vlastnostech kontrolorů, u kterých není zkoumáno, zda nemají tendence zneužívat svých oprávnění a jsou-li odolní ke stresu, příp. jestli mají dostatečné komunikační dovednosti pro zátěžové situace. Bylo by proto vhodné provádět výběr kontrolních pracovníků na základě psychologických či obdobných testů, jako je tomu např. v případě Policie ČR.

Autor diplomové práce je přesvědčen, že k zefektivnění kontroly na úseku zaměstnanosti by rovněž přispěly systémové změny v celé organizaci státní správy vztahující se k závislé činnosti, tj. zjednodušení a kumulace činností státní správy vztahující se k závislé činnosti v jednom orgánu státní správy, tj. navrhuje se sloučení všech orgánů státní správy na úseku zaměstnanosti podléhající MPSV do jednoho orgánu (ÚP ČR, Česká správa sociálního zabezpečení, Státní úřad inspekce práce), příp. alespoň umožnit propojení dat z databází těchto státní orgánů.

Jako velmi efektivní opatření směřující ke zvýšení funkčnosti celého systému kontrolní činnosti na úseku zaměstnanosti se jeví zvýšení právní a ekonomické gramotnosti české populace, kterou by měly získat zejména fyzické osoby připravující se na výkon svého povolání, tj. učni, studenti středních, ale i vysokých škol.



**SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY****Monografie a tištěná periodika:**

- [1] *Analýza trhu práce v okrese Brno-venkov za rok 2009*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2010. 75 s.
- [2] *Analýza trhu práce v okrese Brno-venkov za rok 2009*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2010. 75 s.
- [3] *Analýza trhu práce v okrese Brno-venkov za rok 2010*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2011. 76 s.
- [4] BĚLINA, Miroslav, et al. *Pracovní právo*. Praha: C.H. Beck, 2010. 575 s.
- [5] BUKOVJAN, Petr. *Pro a proti zákona o inspekci práce*. Brno, 2006. 130 s. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z WWW: <[http://is.muni.cz/th/8676/pravf\\_r/?lang=en;id=151888](http://is.muni.cz/th/8676/pravf_r/?lang=en;id=151888)>.
- [6] HAVLÍK, Lubomír Emil. *Přehledné dějiny Byzance*. Brno: Univerzita J.E. Purkyně v Brně, 1979. 140 s.
- [7] HENDRYCH, Dušan, et al. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2003. 832 s.
- [8] HENDRYCH, Dušan. *Správní věda*. Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2003. 196 s.
- [9] FILIP, Jan; SVATOŇ, Jan; ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. *Státověda*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 113 s.
- [10] JURNÍKOVÁ, Jana, et al. *Správní právo – zvláštní část*. Brno: Masarykova univerzita, 2009. 397 s.
- [11] KLÍMA, Karel, et al. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 415 s.
- [12] KOTOUS, Jan, et al. *Sociální politika v evropských zemích*. Praha: Univerzita Karlova, 1995. 143 s.
- [13] KRAMÁŘ, Květoslav. *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. Principy dobré správy a kontrolní činnost veřejné správy, s. 265.
- [14] MUNKOVÁ, Gabriela, et al. *Sociální politika v evropských zemích*. Praha: Karolinum, 2004. 189 s.
- [15] PAVLÍČEK, Václav, et al. *Ústava a ústavní řád České republiky, díl II*. Praha: Linde Praha a.s., 1999. 975 s.

- [16] POMAHAČ, Richard; WIDEMANNOVÁ, Marie. *Veřejná správa a evropská právní integrace*. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze Nakladatelství Oeconomica, 2002. 111 s.
- [17] PRŮCHA, Petr, et al. *Správní právo. Obecná část*. Brno: Doplněk, 2007. 420 s.
- [18] REKTOŘÍK, Jaroslav, et al. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha: Ekopress, 2003. 212 s.
- [19] SKULOVÁ, Soňa, et al. *Základy správní vědy*. Brno: Masarykova univerzita, 2001. 235 s.
- [20] *Statistická ročenka Jihomoravského kraje*. Brno: Český statistický úřad, Brno. 2010. 224 s.
- [21] STEINICHOVÁ, Ladislava. *Průvodce pracovněprávními kontrolami*. Praha: BMSS-Start, 2005. 158 s.
- [22] ŠUBRT, Bořivoj, et al. *Inspekce práce a jiné kontroly u zaměstnavatelů*. Olomouc: ANAG, 2009. 271 s.
- [23] VLÁČIL, Jan. *Veřejná správa: sociálně-psychologické problémy v historii a současnosti*. Praha: Linde Praha a.s., 2002. 322 s.
- [24] VOLEK, Petr; PŘENOSIL, Jan. *Veřejná správa*. Brno: Mendlova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, 2005. 161 s.
- [25] Začala další etapa intenzivních kontrol nelegálního zaměstnávání. *Práce a sociální politika*. 13. 7. 2011, 8, 7–8, s. 1 a 3.
- [26] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 1998*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 1999. 68 s
- [27] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 1999*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2000. 87 s
- [28] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2000*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2001. 58 s
- [29] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2001*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2002. 58 s
- [30] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2002*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2003. 65 s

- [31] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2003*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2004. 67 s.
- [32] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2004*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2005. 68 s.
- [33] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2005*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2006. 68 s.
- [34] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2006*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2007. 73 s.
- [35] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2007*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2008. 79 s.
- [36] *Zpráva o situaci na trhu práce v okrese Brno-venkov v roce 2008*. Brno: Úřad práce Brno-venkov, 2009. 77 s.

#### **Další prameny:**

- [1] AKSAMÍT, Juraj; MASAROVIČOVÁ, Martina; VALENTOVÁ, Kristýna. *Vysoká škola ekonomická* [online]. 2007? [cit. 2011-07-22]. Evropské sociální systémy. Dostupné z WWW: <<http://nb.vse.cz/~LAPACEKM/Prace/1245/evrsocsys.pdf>>.
- [2] DANĚK, Matěj. Modrá karta EU rozšíří možnosti vstupu cizinců na český trh práce. *Finance.cz* [online]. 3. 9. 2010, [cit. 2011-07-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.finance.cz/zpravy/finance/278785-modra-karta-eu-rozsiri-moznosti-vstupu-cizincu-na-cesky-trh-prace/>>.
- [3] Kalouska šokovala finanční negramotnost Čechů. *Novinky.cz* [online]. 13. 12. 2010, [cit. 2011-07-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.novinky.cz/finance/219498-kalouska-sokovala-financni-negramotnost-cechu.html>>.
- [4] LUŇÁKOVÁ, Zuzana, BERÁNEK, Jan. *Práce je rekordně málo, nezaměstnaní stojí měsíčně miliardy*. *Byznys.ihned.cz* [online]. Aktualizováno: 9. 2. 2010 [citováno 22. června 2011] Dostupné z: <[http://vyhledavani.ihned.cz/c3-40434230-m00000\\_d-nezamestnani-stoji-mesicne-miliardy](http://vyhledavani.ihned.cz/c3-40434230-m00000_d-nezamestnani-stoji-mesicne-miliardy)>.
- [5] MACKOVÁ, Katarína. Úřad práce během dvoutýdenní kontroly zjistil 472 případů práce "načerno". *EuroZprávy.CZ* [online]. 21. 6. 2011, [cit. 2011-07-26]. Dostup-

- ný z WWW: <<http://domaci.eurozpravy.cz/politika/29593-urad-prace-behem-dvoutydeni-kontroly-zjistil-472-pripadu-prace-nacerno/>>.
- [6] MIKULKA, Milan. Živnostníci zaplatí státu výrazně méně. Švarc systém bude ještě výhodnější. *IHNET.cz* [online]. 20. 3. 2011, [cit. 2011-07-22]. Dostupný z WWW: <<http://byznys.ihned.cz/c1-51274290-zivnostnici-zaplati-statu-vyrazne-mene-svarc-system-bude-jeste-vyhodnejsi>>.
- [7] *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 14. 6. 2011 [cit. 2011-07-22]. Co přináší novela zákona o zaměstnanosti. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/10939>>.
- [8] *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2009 [cit. 2011-07-22]. Kontrolní činnost úřadů práce. Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/4455>>.
- [9] *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 2009 [cit. 2011-07-22]. Informace o výsledcích kontrolní činnosti úřadů práce v roce 2008. Dostupné z WWW: <[http://www.mpsv.cz/files/clanky/7576/Zprava\\_o\\_kontrolni\\_cinnosti\\_UP\\_2008.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/7576/Zprava_o_kontrolni_cinnosti_UP_2008.pdf)>.
- [10] *Petr-Gawlas.cz* [online]. 25. 2. 2011 [cit. 2011-07-22]. Petr Gawlas partnerem projektu právní gramotnosti občanů. Dostupné z WWW: <<http://www.petr-gawlas.cz/aktuality/78-petr-gawlas-partnerem-projektu-pravni-gramotnosti-obcanu.html>>.
- [11] Podmínky k získání podpory v nezaměstnanosti mají přitvrdit. *České noviny* [online]. 8. 6. 2011, ISSN: 1213-5003, [cit. 2011-07-22]. Dostupný z WWW: <<http://www.ceskenoviny.cz/zpravy/podminky-k-ziskani-podpory-v-nezamestnanosti-maji-pritvrdit/648759>>.
- [12] *PPGO – Podpora právní gramotnosti občanů* [online]. 2011 [cit. 2011-07-22]. Dostupné z WWW: <<http://www.pppo.cz/>>.
- [13] *Psychoweb.cz* [online]. 2010 [cit. 2011-07-22]. Policejní psychotesty. Dostupné z WWW: <<http://www.policejni-psychotesty.psychoweb.cz/>>.
- [14] ROČEK, František. Polovina zájemců o práci u policie nezvládne testy. *Deník.cz* [online]. 17. 10. 2007, 80, [cit. 2011-07-22]. Dostupný z WWW: <[http://www.denik.cz/z\\_domova/policie-zajemci-testy-20071017.html](http://www.denik.cz/z_domova/policie-zajemci-testy-20071017.html)>.
- [15] SEĎOVÁ, Staňa. Na 2000 cizinců otročilo v českých lesích. *Novinky.cz* [online]. 27. 7. 2011, [cit. 2011-07-27]. Dostupný z WWW:

<<http://www.novinky.cz/krimi/240168-na-2000-cizincu-otrocilo-v-ceskych-lesich.html>>.

[16] *Www.mpsv.cz* [online]. 31. 1. 2011 [cit. 2011-08-04]. MPSV sníží administrativu firm, přitvrdí u nelegální práce (HR management). Dostupné z WWW: <<http://www.mpsv.cz/cs/10248>>.

### **Judikatura:**

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu:

Rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 8. 6. 2005 č. j. 3 As 51/2004 – 72.

Rozsudek Nejvyšší správního soudu ze dne 26. 3. 2006 č. j. 8 As 12/2005 – 51.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008 – 144.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 12. 2010 č. j. 4 ADs 44/2010 – 141.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2010 č. j. 6 Ads 76/2010 – 74.

Rozhodnutí Ústavního soudu:

Usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 7. 2004, spisová značka IV. ÚS 638/03.

Nález ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 spisová značka I. ÚS 191/05.

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

ČR	Česká republika.
IT	Informační technologie.
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí.
NSS	Nejvyšší správní soud.
ÚP ČR	Úřad práce České republiky.
ÚS	Ústavní soud.

## SEZNAM OBRÁZKŮ

**SEZNAM TABULEK**

	str.
Tabulka č. 1. Statistické ukazatele kontrol a pokut z kontrolní činnosti Úřadu práce Brno-venkov v letech 2002 až 2010.	35
Tabulka č. 2 Statistické ukazatele kontrol zákona o zaměstnanosti v letech 2005 až 2008 za celou ČR.	37
Tabulka č. 3 Statistické ukazatele kontrol zákona o zaměstnanosti v letech 2005 až 2008 za Úřad práce Brno-venkov.	37



## SEZNAM PŘÍLOH

### **Příloha P I: Vybrané ukazatele za okres Brno-venkov a Hodonín.**

*Statistická ročenka Jihomoravského kraje 2010.* Brno: Český statistický úřad, 2010. 224 s.  
38, 40. Dostupné z WWW:

<<http://www.czso.cz/csu/2010edicniplan.nsf/krajkapitola/641011-10--01>>

## PŘÍLOHA PI: VYBRANÉ UKAZATELE ZA OKRES BRNO-VENKOV

	Měšící jednotka	2007	2008	2009	Unit	
Rozloha <sup>1)</sup>	km <sup>2</sup>	1 499	1 499	1 499	km <sup>2</sup>	Area <sup>1)</sup>
Počet obcí <sup>1)</sup>		187	187	187		Number of municipalities <sup>1)</sup>
Města		13	13	12		Towns
Počet částí obcí <sup>1)</sup>		230	230	230		Number of municipality parts <sup>1)</sup>
Počet obyvatel <sup>1)</sup>	osoby	195 644	198 379	200 909	persons	Population <sup>1)</sup>
Ženy		99 173	100 618	101 907		Females
Obyvatelé ve věku <sup>1)</sup>						Population, by age <sup>1)</sup>
0 – 14	%	15,0	15,1	15,3	%	0 - 14
15 – 64	%	70,3	69,8	69,4	%	15 - 64
65 a více	%	14,7	15,1	15,3	%	65+
Průměrný věk obyvatel <sup>1)</sup>	roky	40,0	40,1	40,1	years	Average age, total <sup>1)</sup>
Muži		38,5	38,6	38,7		Males
Ženy		41,4	41,5	41,5		Females
Živě narození	osoby	2 201	2 470	2 408	persons	Live births
Zemřelí	osoby	1 870	1 807	1 908	persons	Deaths
Přistěhovalí	osoby	8 578	5 944	5 280	persons	Immigrants
Vystěhovalí	osoby	4 099	3 872	3 250	persons	Emigrants
Sňatky		1 008	952	885		Marriages
Rozvody		500	610	501		Divorces
Na 1 000 obyvatel						Per 1 000 population
přirozený přírůstek	‰	1,7	3,4	2,5	‰	Natural increase
přírůstek stěhováním	‰	23,2	10,5	10,2	‰	Net migration
celkový přírůstek	‰	24,9	13,9	12,7	‰	Total increase
Uchazeči o zaměstnání <sup>1)</sup>	osoby	4 923	4 839	8 577	persons	Registered job applicants <sup>1)</sup>
Dosažitelní		4 451	4 458	8 446		Available
Ženy		2 884	2 718	4 107		Females
se zdravotním postižením		1 189	1 047	1 307		Handicapped citizens
Míra registr. nezaměstnanosti <sup>1)</sup>	%	4,53	4,44	8,17	%	Registered unemployment rate <sup>1)</sup>
Volná pracovní místa <sup>1)</sup>	místa	2 697	2 276	759	vacanc.	Vacancies <sup>1)</sup>
Uchazeči na 1 volné místo <sup>1)</sup>		1,8	2,1	11,3		Applicants per vacancy <sup>1)</sup>
Registrované subjekty <sup>1)</sup>		39 437	40 962	41 260		Registered entities, total <sup>1)</sup>
fyzické osoby		31 863	33 001	32 956		Natural persons
Zahájené byty		1 456	1 265	1 262		Dwellings started
Dokončené byty		1 490	1 118	1 600		Dwellings completed
Děti v mateřských školách	osoby	5 680	5 934	6 341	persons	Pupils at nursery schools
Žáci základních škol	osoby	14 964	14 580	14 244	persons	Pupils at basic schools
Lékaři na 1 000 obyvatel	osoby	1,8	1,8	1,8	persons	Physicians per 1 000 population
Průměrná pracovní neschopnost	%	6,442	6,084	4,917	%	Average incapacity for work
Příjemci důchodů celkem	osoby	46 149	51 262	52 032	persons	Pension recipients, total
starobních plných		23 468	26 423	27 213		Full old-age pensions
Průměrný měsíční důchod	Kč	8 392	9 238	9 616	CZK	Average monthly level of pensions
starobní plný		8 624	9 491	9 910		Full old-age pensions
Zjištěné trestné činy		3 745	3 471	3 541		Ascertained offences
Dopravní nehody		2 866	2 476	857		Traffic accidents
Požáry		432	399	334		Fires

<sup>1)</sup> podrobné vysvětlivky uvádíme v příslušných kapitolách

<sup>1)</sup> See relevant chapters for detailed explanatory notes

<sup>1)</sup> stav k 31. 12.

<sup>1)</sup> 31 December

## VYBRANÉ UKAZATELE ZA OKRES HODONÍN

	Měsíční jednotka	2007	2008	2009	Unit	
Rozloha <sup>1)</sup>	km <sup>2</sup>	1 099	1 099	1 099	km <sup>2</sup>	Area <sup>1)</sup>
Počet obcí <sup>1)</sup>		82	82	82		Number of municipalities <sup>1)</sup>
Města		8	8	8		Towns
Počet částí obcí <sup>1)</sup>		93	93	93		Number of municipality parts <sup>1)</sup>
Počet obyvatel <sup>1)</sup>	osoby	157 176	157 084	156 894	persons	Population <sup>1)</sup>
Ženy		80 030	79 946	79 810		Females
Obyvatelé ve věku <sup>1)</sup>						Population, by age <sup>1)</sup>
0 – 14	%	14,0	13,7	13,5	%	0 - 14
15 – 64	%	71,4	71,4	71,2	%	15 - 64
65 a více	%	14,6	14,9	15,3	%	65+
Průměrný věk obyvatel <sup>1)</sup>	roky	40,2	40,5	40,8	years	Average age, total <sup>1)</sup>
Muži		38,4	38,7	39,0		Males
Ženy		41,9	42,2	42,5		Females
Živě narození	osoby	1 551	1 559	1 503	persons	Live births
Zemřelí	osoby	1 610	1 558	1 563	persons	Deaths
Přistěhovalí	osoby	1 243	1 217	1 068	persons	Immigrants
Vystěhovalí	osoby	1 299	1 310	1 198	persons	Emigrants
Sňatky		781	697	673		Marriages
Rozvody		403	390	386		Divorces
Na 1 000 obyvatel						Per 1 000 population
přirozený přírůstek	‰	-0,4	0,0	-0,4	‰	Natural increase
přírůstek stěhováním	‰	-0,4	-0,6	-0,8	‰	Net migration
celkový přírůstek	‰	-0,7	-0,6	-1,2	‰	Total increase
Uchazeči o zaměstnání <sup>1)</sup>	osoby	8 908	8 819	12 681	persons	Registered job applicants <sup>1)</sup>
Dosažitelní		8 441	8 515	12 550		Available
Ženy		4 542	4 384	5 732		Females
se zdravotním postižením		1 947	1 860	1 904		Handicapped citizens
Míra registr. nezaměstnanosti <sup>1)</sup>	%	10,70	10,92	15,93	%	Registered unemployment rate <sup>1)</sup>
Volná pracovní místa <sup>1)</sup>	místa	806	589	197	vacanc.	Vacancies <sup>1)</sup>
Uchazeči na 1 volné místo <sup>1)</sup>		11,1	15,0	64,4		Applicants per vacancy <sup>1)</sup>
Registrované subjekty <sup>1)</sup>		31 550	32 224	31 381		Registered entities, total <sup>1)</sup>
fyzické osoby		26 315	26 831	25 746		Natural persons
Zahájené byty		312	335	373		Dwellings started
Dokončené byty		216	274	233		Dwellings completed
Děti v mateřských školách	osoby	4 512	4 498	4 651	persons	Pupils at nursery schools
Žáci základních škol	osoby	13 468	12 918	12 255	persons	Pupils at basic schools
Lékaři na 1 000 obyvatel	osoby	3,0	3,0	3,1	persons	Physicians per 1 000 population
Průměrná pracovní neschopnost	%	6,750	6,279	5,379	%	Average incapacity for work
Příjemci důchodů celkem	osoby	44 935	45 300	45 766	persons	Pension recipients, total
starobních plných		20 945	21 316	21 899		Full old-age pensions
Průměrný měsíční důchod	Kč	8 213	9 048	9 409	CZK	Average monthly level of pensions
starobní plný		8 529	9 412	9 810		Full old-age pensions
Zjištěné trestné činy		2 116	2 217	2 274		Ascertained offences
Dopravní nehody		1 232	1 210	449		Traffic accidents
Požáry		223	215	217		Fires

<sup>1)</sup> podrobné vysvětlivky uvádíme v příslušných kapitolách

<sup>1)</sup> See relevant chapters for detailed explanatory notes

<sup>1)</sup> stav k 31. 12.

<sup>1)</sup> 31 December