

3. 7. 2012

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

K současnému stavu správního trestání na příkladu postihu tzv. švarcsystému

V souvislosti s novou právní úpravou administrativněprávního postihu nelegálního zaměstnávání formou zastřené faktického pracovněprávního vztahu (tzv. švarcsystému) a s formou jejího prosazování se mj. nabízí možnost širšího zhodnocení této rozporuplné problematiky v rámci celkového kontextu úpravy a faktického stavu správního trestání v České republice. Z řady důvodů je přitom do značné míry příznačné, že ani po více než dvaceti letech od zásadní změny společenskopolitických a právních poměrů u nás stále nedošlo k přijetí takové obecné právní úpravy, která by komplexním způsobem společně a jednotně upravovala základní principy a instituty správního trestání právnických osob.

Rödl & Partner

Absence komplexní úpravy správního trestání

Přes řadu vágních politických proklamací dosud nebyla přijata samostatná a zejména pak komplexní zákonná úprava **správního trestání** tak, jak s ní počítalo v české legislativě tolikrát vzývané, ale po více jak deseti letech stále nenaplněné **usnesení vlády České republiky č. 162 ze dne 20. února 2002 k návrhu věcného záměru zákona o správním trestání**. Jediným bodem citovaného vládního usnesení, který byl v tomto směru alespoň zčásti plněn, je bod II. 3, který ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů ukládal „*koordinovat nové návrhy právní úpravy správního postihu ve své působnosti s ministrem vnitra za účelem dosažení souladu nové právní úpravy s navrhovanou koncepcí správního trestání.*“ V tomto směru je pak do značné míry paradoxní, že ať již novelizace stávajících právních předpisů anebo i zcela nové zákonné úpravy právních vztahů zejména v oboru správního práva, obsahující zvláštní ustanovení o správním trestání, odkazují stále dokola na shora zmiňované vládní usnesení z roku 2002, jakoby v tomto směru snad šlo o jakousi nezbytnou a současně i všemocnou zaklínací formuli. Výsledkem pak je, že **společná ustanovení** o správním trestání v jednotlivých zvláštních zákonech nemohou ani při nejlepší vůli tuto komplexní právní úpravu nahradit, neboť jde samozřejmě zpravidla pouze o vybraná a v některých případech i účelově kasuistická zákonná ustanovení, nikoli o součást systémově konstruované a komplexní úpravy správního trestání.

Tomuto neudržitelnému stavu rovněž neprospívá ani dnes již zcela roztržštěná právní úprava výkonu **státní kontroly** (kontrolní činnosti), která vychází jednak z tzv. **Kontrolního řádu** jakožto zbývajícího torza zákona o státní kontrole [1], z příslušných ustanovení **správního řádu** a dále pak z celé řady samostatných ustanovení o kontrolní činnosti ve **zvláštních právních předpisech**, upravujících jednotlivé úseky veřejné správy (živnostenská kontrola, kontrola na úseku ochrany spotřebitele, činnost Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kontrolní činnost orgánů inspekce práce atd.) Z hlediska správního trestání a jeho základních principů má přitom zákonná úprava státní

kontroly zcela zásadní význam, neboť právě na základě výsledků kontrolní činnosti je ve většině případů zahajováno **správní řízení o uložení pokuty za správní delikt**.

K zajištění práva na spravedlivý proces ve sféře správního trestání

Za tohoto celkově neutěšeného stavu pak tedy mj. logicky nezbývá, než aby absence komplexní zákonné úpravy správního trestání, která by upravovala i transponované konkrétní záruky práva účastníků na **spravedlivý proces**, byla nahrazována takřka výhradně příslušnou **judikaturou** Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a v některých vybraných otázkách subsidiárně i trestního kolegia Nejvyššího soudu. Je však otázkou, zda je toto „nahrazování“ komplexní zákonné úpravy ústavně právní a soudní judikaturou dostatečné, vhodné a zejména pak účinné z hlediska zajištění práv **účastníků správního řízení**, včetně účastníků ve formě **právnícké osoby**. Tato otázka je o to významnější, pokud uvážíme dlouhodobé neduhy správního trestání v České republice, jako jsou vágní a příliš široce vymezené skutkové podstaty správních deliktů, vytváření často neadekvátního prostoru pro správní uvážení, vnímání účastníka jako pouhého „objektu“ řízení bez dostatečně zaručených subjektivních práv, častá selektivnost a účelovost správního trestání atp.

V návaznosti na shora uvedené skutečnosti má pro řízení v rámci správního trestání zásadní význam v posledních letech prosazená koncepce **nedělitelnosti principů trestání** za trestné činy i za správní delikty, která byla jednoznačně a opakovaně judikována jak Ústavním soudem, tak i Nejvyšším správním soudem. Tento princip přitom vychází ze stabilní judikatury Evropského soudu pro lidská práva, která „*trestním obviněním*“ ve smyslu článku 6 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod jednoznačně rozumí i řízení o sankcích ukládaných správními úřady za přestupek nebo jiný správní delikt. V případě České republiky je toto právo výslovně zaručeno v článku 36 odst. 1 a 4 Listiny základních práv a svobod, byť jeho konkrétní obsah a důsledky byly vyvozeny až judikaturou Ústavního soudu.[2]

Podle závěrů Nejvyššího správního soudu se přitom jedná pouze o tzv. subsidiární poměr správních deliktů k trestným činům, který je mj. vyjádřen **v rozsudku ze dne 31.10.2008, sp. zn. 7 Afs 27/2008**, jež dovedl, že „*kategorie správních deliktů je kategorií trestního práva v širším slova smyslu, tudíž se pro všechny správní delikty, nejen pro přestupky, uplatní povinnost správního orgánu zkoumat nejen naplnění formálních znaků správního deliktu, ale také, zda jednání vykazuje daný stupeň společenské škodlivosti, tudíž materiální stránku správního deliktu.*“ Bezprostředně na to citovaný rozsudek Nejvyšší správní soud zdůrazňuje i limity analogického použití trestního práva procesního v oblasti správního trestání, když zdůrazňuje, že použít v oblasti správního trestání analogie práva nebo zákona lze jen v omezeném rozsahu, a to pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem. V tomto směru je však otázkou, co má, resp. měl Nejvyšší správní soud těmito „limity“ vlastně na mysli, když žádná skutečná zákonná úprava správního trestání není k dispozici a když v otázce práv účastníka řízení jako „obviněného“ a jejich záruk nezbývá prakticky nic jiného, než vycházet právě z analogie trestního práva procesního.

Z hlediska práva na spravedlivý proces jsou významné rovněž ústavní záruky práv účastníka správního řízení ve vztahu **k výkladu veřejnoprávních norem**. Jak bylo v **nálezu Ústavního soudu ze dne 19.11. 2008, sp.zn. Pl. ÚS 14/07** zdůrazněno k otázce dvojího možného výkladu veřejnoprávní normy, tak je v intencích zásad spravedlivého procesu jednoznačně nezbytné volit ten výklad, který vůbec, resp. co nejméně zasahuje do toho kterého základního práva či svobody. Jak Ústavní soud zdůrazňuje, jde o „strukturální princip liberálně demokratického státu *in dubio pro libertate* plynoucí přímo z ústavního pořádku (čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 4 Ústavy nebo čl. 2 odst. 3 a čl. 4 Listiny), vyjadřující prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem.“

Právě tento systematický tlak a důraz Ústavního soudu na **ústavně konformní výklad** nejen správního řádu a procesních ustanovení zvláštních předpisů správního práva, ale i soudního řádu správního, je neobyčejně významný a nezastupitelný, neboť správní orgány v řadě případů rozhodují o velmi důležitých právech a povinnostech fyzických i právnických osob anebo o sankcích za správní delikty (správní trestání), aniž by byla účinně zaručena jejich „*nestrannost a nezávislost*“, jako tomu je v případě soudů. V tomto kontextu se pak jeví zaručení práva na spravedlivý proces ve správním řízení a zejména pak ve sféře správního trestání ještě důležitější, než tomu je v řízení soudním, neboť je třeba důsledně zaručit, aby byly vyloučeny jakékoli politické nebo i jiné vnější tlaky a pokusy o ovlivňování rozhodování.

Je přitom současně nezbytné si stále uvědomovat, že právo na spravedlivý proces v tomto směru a v daných souvislostech nelze chápat pouze jako prostý a předem pevně uzavřený výčet základních procesních práv účastníka ve správním řízení, ale že jde především o obecný **ústavně procesní princip**, který se do značné míry vyvíjí a formuje. Přesto bez ohledu na to lze na úseku správního trestání zvláště vyčlenit ta vybraná **základní procesní práva** účastníka řízení, která mají z pohledu zajištění jednotlivých požadavků práva na spravedlivý proces nesporně klíčový význam.[3]

Neduhy správního trestání na příkladu prosazování postihu zákazu nelegálního zaměstnávání

Ve shora naznačených širších souvislostech správního trestání a jeho nedostatků se jeví nová právní úprava a způsob prosazování postihu **nelegálního zaměstnávání** (tzv. švarcsystému) jako typický příklad celé řady závažných neduhů, kterým sféra správního trestání v České republice dlouhodobě trpí. K tomu je přitom třeba uvést, že podstatnou úlohu v tomto směru sehrává právě nikoliv pouze vágní právní úprava, ale současně i halasně veřejně publikovaný a ze strany ministerstva práce a sociálních věcí až nestandardně prezentovaný **metodický pokyn Státní úřadu inspekce práce** k zajištění jednotného postupu při provádění kontrol nelegálního zaměstnávání. [4]

Úvodem je třeba pro úplnost krátce připomenout, že zákon o zaměstnanosti, č. [435/2004](#) Sb., ve znění účinném od 5. ledna 2012, nově definuje ve svém § 5 písm. e) **nelegální práci**, a to v návaznosti na novou úpravu tzv. závislé práce obsaženou v zákoníku práce, účinnou od 1. ledna 2012. **Správního deliktu** podle nového § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se přitom dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2 a správního deliktu podle § 140 odst. 1 písm. e) pak tím, že **umožní výkon nelegální práce** podle § 5 písm. e) bod 3. Již takto neurčitě vymezená skutková podstata správního deliktu sama o sobě ukazuje, jak obrovský prostor pro výklad a tzv. správní uvážení orgánů inspekce práce vytváří (když ani nenaznačuje, v čem spočívá „umožnění výkonu nelegální práce“), a to zejména s ohledem na vysoké sankce za tyto správní delikty upravené v § 140 odst. 4 písm. f) zákona, které umožňuje uložení **pokuty** až do 10 miliónů Kč, nejméně však ve výši 250 000 Kč. Problematickou je přitom vedle samotné maximální výše pokuty zejména dolní hranice v zákoně stanovené sazby pro uložení pokuty, což jsou aspekty, které mohou důvodně vést až k ústavně právním konsekvencím, zejména ve vztahu k otázce „likvidačních pokut.“ V tomto směru takřka neuvěřitelně působí proklamativní vyjádření ministerstva práce a sociálních věcí, které Státní úřad inspekce práce řídí, že inspektoráty práce provedou v tomto roce až 200 tisíc kontrol.

To vše je z hlediska základních principů správního trestání o to závažnější, pokud uvážíme bezprostředně související zákonnou úpravu **kontrolní činnosti** a příslušných **kontrolních oprávnění** orgánů inspekce práce na **úseku zaměstnanosti**, obsaženou v § 125 a násl. zákona o zaměstnanosti, jakož i § 7 a násl. zákona o inspekci práce, č. [251/2005](#) Sb. Pokud jde o zaměstnavatele, platí mj. povinnost dle § 136 zákona o zaměstnanosti, podle kterého je právnická nebo fyzická kontrolovaná osoba povinna mít v místě pracoviště kopie dokladů prokazujících

existenci pracovněprávního vztahu osob, které se na tomto pracovišti zdržují, resp. konají činnost, a dále dokladů, které je povinna uchovávat podle § 102 odst. 3 (jde o doklady ve vztahu k oprávněnosti pobytu cizinců na území ČR). Pracovištěm jsou pro účely kontroly závislé/nelegální práce dle § 133 zákona o zaměstnanosti místa určená a obvyklá pro výkon činnosti kontrolované osob (tj. zaměstnavatele, právnické a fyzické osoby, které provádějí činnosti podle zákona). Pracovištěm tak může být i bydliště zaměstnance, pracuje-li z domova, anebo služební vozidlo, pokud jde např. o cestujícího obchodního zástupce. Výkon kontroly je však ve smyslu shora uvedených ustanovení na těchto pracovištích přinejmenším sporný, resp. nerealizovatelný.

Ve vztahu k zaměstnanci, resp. jakékoli fyzické osobě, která se v době kontroly zdržuje na pracovišti kontrolované osoby a vykonává tam činnost, zákon stanoví sice obdobnou, ne však obsahově shodnou povinnost, a to povinnost osvědčit orgánu kontroly (oblastnímu inspektorátu práce) svou totožnost a dále pak i prokázat, že tam práci vykonává na základě pracovněprávního vztahu nebo na základě jiné smlouvy (§ 132 zákona o zaměstnanosti).

Jiná situace je u zaměstnavatele, který musí mít v osobní složce zaměstnance, zpravidla uložené ve svém sídle, originály pracovních smluv (a dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr) všech zaměstnanců. Zákon o zaměstnanosti pak stanoví zaměstnavatelům povinnost, aby na každém pracovišti zaměstnavatele, kde pracují jeho zaměstnanci, měl kopie těchto smluv / dohod (tedy nejen na pracovištích, kde zaměstnanci konají práci přímo pro zaměstnavatele, ale i na pracovištích jiné osoby, na nichž jeho zaměstnanci poskytují např. subdodavatelské služby). Zákon tuto povinnost stanoví zaměstnavatelům a nikoliv zaměstnancům. I když zaměstnavatelé mohou ke splnění této povinnosti vůči kontrolním orgánům volit různé cesty; např. statutární orgán nebo vedoucí personálního oddělení může mít uloženy pracovněprávní dokumenty na USB disku a v případě zahájení kontroly ty dokumenty, které bude inspektorát práce požadovat, bezodkladně zaslat na příslušné „kontrolované“ pracoviště anebo uložit kopie těchto dokumentů vztahujících se k osobám, které na konkrétním pracovišti pracují, v zalepené či jinak uzavřené obálce přímo na pracovišti. Podle našeho názoru však kterýkoliv ze zvolených způsobů k naplnění „předkládací“ povinnosti zaměstnavatelů, může vést i k narušení jiné povinnosti zaměstnavatele, a tou je ochrana osobních údajů zaměstnance, které jsou v různém rozsahu vždy obsaženy v příslušných pracovních dokumentech. Totožnost fyzických osob, vyjma cizinců, bude prokazována především občanským průkazem. Pokud jde o cizince, ti budou samozřejmě obvykle povinni předložit i příslušné povolení k zaměstnání a/nebo povolení k pobytu, nebo zelenou či modrou kartou, je-li tato zákonem vyžadována.

Z hlediska širšího kontextu správního trestání je třeba v těchto souvislostech považovat za zcela zavádějící zejména zaměření metodického pokynu Státní úřadu inspekce práce k zajištění jednotného postupu při provádění kontrol nelegálního zaměstnávání, který je od 1. dubna 2012 závazný pro všechny oblastní inspektoráty práce, jakož i jednotlivé inspektory a další osoby, které se na kontrolách podílejí. Za podstatné v tomto směru je třeba považovat skutečnost, že nejde ve své podstatě o pouhý metodický pokyn pro provádění kontroly, nýbrž o zjevnou snahu o určitý výklad zákonných ustanovení zákona o zaměstnanosti, ke kterému samozřejmě nebylo zmocněno ani ministerstvo práce a sociálních věcí, ani Státní úřad inspekce práce. Je nepřijatelné, aby metodický pokyn stanovil, co ještě je a co již není splněním povinnosti kontrolované osoby, byť je vše ponecháno v konečném důsledku na „vyhodnocení“ ze strany kontrolního pracovníka – inspektora při provádění kontroly. Zda postup inspektorátu práce podle tohoto metodického pokynu bude v souladu se zákonem či jej překračuje, může být najisto zjištěno až na základě pravomocného rozhodnutí příslušného správního soudu; což může být otázka i několika let.

Závěrem je možné konstatovat, že hlavním původním cílem novely zákona o zaměstnanosti bylo především zabránit zaměstnávání neoprávněně pobývajících cizinců ze třetích zemí, tj. ze zemí mimo Evropskou unii, a to ve vazbě na povinnosti vyplývající ze Směrnice ES 2009/52/ES, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků

třetích zemí, která měla být transponována do právních řádů členských států do 20. července 2011. Z účelových politických a jiných důvodů ale přitom v souvislosti s těmito povinnostmi nová právní úprava dopadla rovněž nebo spíše zejména na výkon závislé práce mimo pracovně právní vztah, tj. švarcsystém, a to způsobem a formou, který jde proti řadě trendů a základních zásad správního trestání. Vedle neurčité a vágní právní úpravy skutkové podstaty dotčených správních deliktů, která zcela nepřiměřeným způsobem ohrožuje právní jistotu účastníků řízení a nepříjemným způsobem rozšiřuje výklad a správní uvážení ze strany orgánů inspekce práce, se zde projevují i zřetelné snahy o omezení práv účastníků hned na začátku správního řízení o uložení pokuty.



JUDr. Pavel Koukal



JUDr. Eva Blechová

advokáti
v trvalé spolupráci s Rödl & Partner, v.o.s.

[Rödl & Partner, v.o.s.](#) .

Platnéřská 2
110 00 Praha 1

Tel.: + 420 236 163 111
Fax: + 420 236 163 799
e-mail: prag@roedl.cz

[1] Viz. Základní pravidla kontrolní činnosti (Kontrolní řád) dle § 8 až § 26 zákona č. [552/1991](#) Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů

[2] Právo na spravedlivý proces je výslovně upraveno rovněž v rámci hlavy VI Listiny základních práv Evropské unie („Soudnictví“), a to konkrétně především v článku 47

[3] Blíže např. Svoboda, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení, Linde Praha, a.s., 2007

[4] Metodický pokyn generálního inspektora SÚIP č. 01/2012. Stanovisko Státního úřadu inspekce

práce ve věci plnění povinnosti zaměstnavatele podle § 136 zákona č. [435/2004](#) Sb., o zaměstnanosti

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Velké tápání okolo švarcsystému](#)
- [Dva problémy s pracovní pohotovostí](#)
- [Příkaz a příkaz na místě v přestupkovém řízení vedeném orgány inspekce práce](#)
- [Nová úprava kvalifikovaných zaměstnaneckých opcí](#)
- [Zákon o jednotném měsíčním hlášení zaměstnavatele vstupuje v účinnost](#)
- [Souběh funkce statutárního orgánu a pracovněprávního vztahu - judikaturní vývoj](#)
- [Nejvyšší soud: Příspěvek na penzijní připojištění se řadí mezi pracovní a mzdové podmínky](#)
- [Změny nejen parametrů exekučních srážek pro rok 2026](#)
- [Transparentní odměňování](#)
- [K osobnímu příplatku v platové sféře](#)
- [Odvolání vedoucího zaměstnance z funkce a některé související otázky z HR praxe](#)