

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

Možnosti a meze obhajoby v souvislosti se šetřením porušení pravidel podle zákona č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti

Ve veřejném prostoru v současné době rezonuje téma porušování pravidel v souvislosti s pracovním trhem, zejména například otázky tzv. švarcsystému, nelegálního zaměstnání cizinců nebo zastřehého zprostředkování zaměstnání.

V tomto článku se nebudeme zabývat tím, jakým způsobem a za jakých podmínek jsou naplněny znaky příslušného porušení pravidel zákona o zaměstnanosti (zejména ve formě výkonu či umožnění nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti či výkonu či umožnění zastřehého zprostředkování zaměstnání ve smyslu ustanovení § 5 písm. g) zákona o zaměstnanosti).

Poukážeme však na určité aspekty, které musejí příslušné osoby (článek píšeme zejména z pohledu uživatelů pracovní síly – ať je daný vztah právně hodnocen jakkoli) brát v rámci uplatnění svých práv v úvahu.

I.

Je zřejmé, že zákon o zaměstnanosti postihuje výše popsaná jednání jako přestupky ve smyslu jeho ustanovení § 139 a násl. Pro oblast zaměstnání je však typické, že před samotným zahájením řízení o přestupku předchází fáze kontroly.

Otázka kontroly je v zákoně o zaměstnanosti (ustanovení § 125 a násl. tohoto zákona) upravena velice stručně. Těžiště právní úpravy kontroly se tak nachází v zákoně č. [251/2005 Sb.](#) o inspekci práce, a zejména v zákoně č. [255/2012 Sb.](#) o kontrole (kontrolní řád).

Důležitým pojmem je pojem kontrolovaná osoba, který je vymezen v ustanovení § 2 odst. 1 kontrolního řádu. Ve stručnosti lze říci, že kontrolovanou osobou je osoba, jejíž určitá činnost je kontrolována.

Kdo je touto osobou, určí kontrolní orgán v rámci své činnosti v návaznosti na vymezení a zaměření kontroly. V našem článku budeme typicky vycházet z toho, že touto kontrolovanou osobou bude „příjemce“ práce nebo objednatel dodávky.

V rámci kontroly mají jak kontrolující, tak i kontrolovaná osoba určitá práva a povinnosti. Není předmětem tohoto článku tato práva a povinnosti podrobně popisovat.

Stejně tak nebudeme v našem článku popisovat takové prostředky, jejichž využití by pro kontrolovanou osobu znamenalo spáchání přestupku podle ustanovení § 15 kontrolního řádu. Nebudeme se tedy zabývat excesy typu odepření vstupu na místo kontroly, odmítnutí osoby se legitimovat (což může vyústit v nutnost součinnosti s policejními orgány) či naprosté odepření jakékoli součinnosti či komunikace.

Budeme tak vycházet z toho, že obě strany mají zájem plnit své povinnosti a využívat svá práva řádně

a v rámci tohoto řádného postupu nastíníme určité meze, a nebo naopak výhody, s nimiž kontrolovaná osoba může (a mnohdy musí) počítat.

A. Zákaz sebeobviňování

Na prvním místě se nabízí úvaha, že kontrolovaná osoba přeci není povinna „spolupracovat“ na shromáždění podkladů a údajů pro svůj budoucí postih v řízení o přestupku.

Bohužel, situace není takto jednoduchá.

Samozřejmě se nabízí poukazovat na článek 37 Listiny základních práv a svobod, avšak soudní praxe ukazuje, že tato cesta není příliš využitelná.

Zásadní je v tomto ohledu připomenout ustanovení § 8 písm. c) a d) kontrolního řádu, tedy oprávnění kontrolující osoby požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo činnosti, a dále právo pořizovat obrazové nebo zvukové záznamy.

K mezím zásady zákazu sebeobviňování se vyjádřil například Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11.8.2015, sp. zn. 6 As 159/2014.

Nejvyšší správní soud dovodil, že odkaz na uvedenou zásadu by zcela zmařil účel kontroly. Nejvyšší správní soud tak shledal, že je naopak přípustné, že kontrolovaná osoba má určité povinnosti.

Pro téma článku je důležité, že z dosahu dané zásady je pro účely kontroly vyňato nejen předkládání dokumentů, nýbrž i samotné poskytování informací.

Pokud tedy kontrolní orgán vznesl dotaz, je kontrolovaná osoba povinna jej zodpovědět.

Z daného rozsudku však plyne určitá ochrana práv kontrolované osoby. Předávané dokumenty a informace se mohou totiž týkat tolika vyličení a zachycení skutkových okolností dané věci. Kontrolovanou osobu však nelze nutit k tomu, aby zaujímala právní hodnocení svého jednání nebo ozřejmovala své pohnutky či motivy k tomuto jednání či aby připouštěla či vyvracela, zda se porušení zákona dopouští či nikoli.

Obdobné závěry plynou například i z usnesení Ústavního soudu ze dne 3.4.2017, sp. zn. I. ÚS 529/17.

Lze tedy říci, že kontrolovaná osoba nemá jinou možnost než pravdivě a úplně odpovědět na dotazy kontrolního orgánu, pokud se tyto dotazy budou týkat toho, „co se stalo“ či „co se děje“. Sporný by však již byl dotaz „proč se něco stalo“ či „proč se něco děje“ – zde je již otázkou, zda zásada zákazu sebeobviňování nenachází svůj smysl.

Kontrolované osobě však samozřejmě nelze zakázat, aby v rámci kontroly činila vyjádření a sdělovala kontrolnímu orgánu vše, co považuje za potřebné.

V tomto ohledu můžeme poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15.10.2013. sp. zn. 14 Kse 3/2013.

V tomto rozhodnutí (ve vztahu k právní úpravě, která kontrolované osobě výslovně ukládala povinnost poskytnout ve věci vyjádření) soud dovodil, že je přípustné, pokud kontrolovaná osoba své jednání vysvětluje způsobem, který jí může být ku prospěchu a může ovlivnit i potenciální zahájení řízení o přestupku.

Samozřejmě – nadále platí, že kontrolovaná osoba je povinna i v rámci tohoto svého vyjádření

předkládat doklady a informace pravdivě zachycující skutkový stav.

Na druhou stranu, v rámci mezí určité obhajoby v rámci kontroly připomínáme nutnost odpovídat a poskytovat informace a doklady skutečně pouze k tomu, co je ze strany kontrolního orgánu požadováno a dotazováno.

Danému aspektu se budeme věnovat v dalším textu v souvislosti s návodnými otázkami. Na tomto místě však připomínáme, že je nutné, aby si kontrolovaná osoba vyjasnila svoji pozici a způsob své obrany – tedy zda určité závadné jednání připouští či nikoli. Pokud nikoli, musí důsledně zvážit, jakým způsobem na dotazy odpovídat. Je totiž třeba upozornit na skutečnost, že určité termíny, byť se tváří jako obecný jazykový pojem, mohou mít i svůj právní význam.

Pokud tedy například v rámci prověřování „švarcsystému“ padne dotaz „Kolik kurýrů pro Vás pracuje?“, je logická odpověď bránící se kontrolované osoby „Naše společnost nezaměstnává žádné kurýry“. Stejně tak v rámci prověřování umožnění zastřeného zprostředkování zaměstnání na dotaz „Kdo z Vaší společnosti uděluje zaměstnancům společnosti pokyny k výkonu práce?“ se nabízí v rámci obrany odpověď „Nikdo z naší společnosti daným osobám neudílí žádné pokyny“.

Je přitom důležité opětovně zdůraznit, že obrana v daných případech samozřejmě nebude spočívat ve sdělování nepravdivých skutečností, nýbrž v důrazu na využití řádné a odpovídající terminologie.

B. Vysvětlení osob

V rámci kontroly samozřejmě kontrolní orgán může získávat informace od jiných osob, typicky osob vykonávajících činnost na místě samém.

Zde je třeba poukázat na skutečnost, že tyto osoby již nejsou kontrolovanou osobou ve smyslu kontrolního řádu – tedy se jich povinnosti podle kontrolního řádu netýkají.

Kontrolovaná osoba s ohledem na svoji povinnost součinnosti podle ustanovení § 10 odst. 2. kontrolního řádu nemůže provedení těchto úkonů bránit. Ve smyslu ustanovení § 9 písm. e) kontrolního řádu však má kontrolovaná osoba právo být těchto úkonů účastna – pokud to nebude bránit splnění účelu nebo provedení kontroly.

Z hlediska dalšího postupu příslušných orgánů, zejména následného vedení řízení o přestupku, je třeba poukázat na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11.6.2024, sp. zn. 6 Ads 307/2023. Podle tohoto rozhodnutí platí, že výpověď zachycená v kontrolním protokole má povahu vysvětlení, nikoli svědecké výpovědi.

Na tomto místě připomínáme obecné zásady týkající se výpovědí fyzických osob.

Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31.3.2010, sp. zn. 1 Afs 58/2009, jakož i například z nálezu Ústavního soudu ze dne 23.3.2006, sp. zn. III. ÚS 451/04 plyne, že výslech statutárního orgánu se všemi důsledky (zejména ohledně práva odepřít výpověď) se řídí pravidly pro výslech účastníka řízení, nikoli výslech svědka. K otázce výpovědi účastníka řízení se ještě vrátíme.

A dále, z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 17.1.2013, sp. zn. 8 Afs 17/2012 plyne, že zaměstnanec a právnická osoba – zaměstnavatel – nejsou vůči sobě osoby blízké.

Uvedené mantinely v zásadě vymezují i ochotu a připravenost příslušných dotčených osob poskytnout svoje vyjádření.

C. Námitky proti kontrolním zjištěním

Připomínáme, že kontrolovaná osoba má výslovné právo podávat námitky proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole – to jí zakotvuje ustanovení § 10 odst. 1. písm. d) kontrolního řádu.

Mohlo by se zdát, že protokol o kontrole je jen nějaká nezávazná zpráva, která kontrolované osobě nepřináší žádné povinnosti (pro tuto chvíli pomíjíme situaci, kdy je v rámci kontroly uloženo opatření k odstranění nedostatků), a tedy není třeba se jím zabývat.

Kontrolovaná osoba by si takto mohla říci, že nyní nebude vynakládat čas a úsilí na obranu a vše ponechá až na řízení o přestupku.

To by ovšem byl velice nesprávný postup, který by postavení kontrolované osoby mohl významně oslabit.

Podstatné je totiž v tomto ohledu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. srpna 2018, č. j. 2 Ads 25/2018 – 28. Z tohoto rozhodnutí vyplývá, že protokol o kontrole lze v navazujícím správním řízení využít byť i jako jediný důkaz pouze za situace, že tento protokol a jeho obsah nebyl v podaných námitkách zpochybněn.

Aby se kontrolovaná osoba tomuto důsledku, jakož i navazujícím sporům o to, zda je či není nutné provádět k jejímu návrhu dokazování listinami a dalšími prostředky konstatovanými v protokolu o kontrole, vyvarovala, je rozhodně třeba námitky podat.

II.

Co se týče navazujícího řízení o přestupku, i v jeho rámci je třeba upozornit na několik aspektů.

A. Právo obviněného se hájit

Důležité je, že oproti kontrole se role obviněného mění.

Obviněný již není povinen poskytovat příslušnému orgánu součinnost, a naopak se již uplatní jeho práva – včetně zásady zákazu sebeobvinění.

V této souvislosti lze odkázat například na právo obviněného ve věci nevypovídat ve smyslu ustanovení § 82 odst. 2. zákona č. [250/2016](#) Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

Na straně druhé, obviněný má s ohledem na ustanovení § 36 odst. 2. zákona č. [500/2004](#) Sb. správního řádu právo ve věci vyjádřit své stanovisko.

Je důležité připomenout, že se jedná o právo, nikoli povinnost. Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4.11.2009, sp. zn. 2 As 17/2009 plyne, že je v zásadě na úvaze obviněného, jakou strategii obhajoby zvolí včetně toho, zda se ve věci vyjádří či nikoli. Na roli jednatele a jeho práva odepřít výpověď bylo poukázáno výše v textu. Zde připomínáme, že svědci toto právo mají naopak omezeno.

Z vymezení skutkové podstaty přestupku podle ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) a f) zákona č. [251/2016](#) Sb. o některých přestupcích plyne i právo obviněného v řízení uvádět nepravdu; respektive pokud tak obviněný učiní, není dána jeho odpovědnost za přestupek. Samozřejmě se ale obviněný musí vyvarovat křivého obvinění.

B. Protokol o kontrole a jeho role v řízení o přestupku

Ustanovení § 150 správního řádu umožňuje přestupkovému orgánu vydat ve věci příkaz. Odst. 2.

daného ustanovení výslovně umožňuje, aby protokol o kontrole byl pro vydání tohoto příkazu jediným podkladem.

Na tomto místě připomínáme, že v řízení o přestupcích ve věci porušení pravidel zákona o zaměstnanosti lze považovat za obvyklé, že s ohledem na předchozí kontrolu bude právě vydání příkazu v řízení o přestupku prvním úkonem přestupkového orgánu.

Aby protokol o kontrole nemohl být v řízení jediným důkazem, odkazujeme na výše vzpomenutou nutnost podání námitek.

Samozřejmě platí závěry obsažené například v nálezu Ústavního soudu ze dne 12.10.2000, sp. zn. III. ÚS 58/2000, z něhož plyne povinnost správního orgánu provést důkazy navržené účastníkem a ověřit jím předestíraná tvrzení, případně řádně odůvodnit, proč navržené důkazy provedeny nejsou.

Avšak za situace, kdy nejsou podány námitky proti protokolu o kontrole, může být obtížné dosáhnout toho, aby byly zopakovány důkazy již opatřené v rámci kontroly.

C. Vysvětlení osob v rámci kontroly

O tom, že výpověď osoby v rámci kontrolního procesu má povahu podání vysvětlení, jsme pojednali výše.

Na tomto místě však upozorňujeme, že z ustanovení § 137 odst. 4. správního řádu plyne, že záznam o podání vysvětlení nelze použít jako důkazní prostředek.

Ve vztahu k vyjádření osob v rámci kontroly toto bylo potvrzeno i rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2024, č. j. 6 Ads 344/2023 – 30.

Co se týče obsahu vyjádření příslušných osob, mnohdy se v podmínkách porušení zákona o zaměstnanosti jedná o cizince.

Zde můžeme poukázat na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3.8.2021, sp. zn. 5 Ads 194/2020. Z tohoto rozsudku plyne, že závěr o vině nelze postavit na vyjádření cizinců, u nichž nebyla prokázána dostatečná znalost jazyka. Otázka jazykové vybavenosti může přijít na přetřes v souvislosti s již zmíněným aspektem návodných otázek, týkajících se například právního hodnocení věci.

Takové otázky jsou přitom podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.9.2008, č. j. 5 Azs 66/2008 – 70, nepřipustné, neboť nutí laika k právnímu hodnocení situace, které mu nepřísluší.

Můžeme poukázat na skutečnost, že mnohdy je právě vyjádření osob vykonávajících rozhodnou činnost podkladem pro závěr kontroly o porušení pravidel zákona o zaměstnanosti a pro zahájení řízení o přestupku. Proto je důležité, aby obviněný z přestupku měl možnost a prostředky ke zpochybnění daných výpovědí.

Závěr

V tomto článku jsme nastínili některé otázky týkající se zjišťování možného porušení pravidel zákona o zaměstnanosti.

Je zřejmé, že byť se ze strany příslušných orgánů jedná o procesy probíhající z úřední povinnosti, může kontrolovaná, respektive obviněná osoba využíváním svých procesních práv vystavět obranu, která může zvýšit její šanci na úspěch.

Podle našeho názoru proto nestačí zaměřit se pouze na hmotněprávní znaky příslušné skutkové podstaty přestupku, respektive nežádoucího jevu z hlediska zákona o zaměstnanosti – mohla by nastat situace, že příslušné argumenty nemusejí dojít naplnění.

Ukazuje se tak, že procesní a hmotněprávní argumentace nemůže stát odděleně, nýbrž musí být použita ve vzájemné souvislosti.

Mgr. Gabriela Doudová,
advokátka partnerka

JUDr. Petr Kučera, Ph.D.,
advokát



[PPS advokáti s.r.o.](https://ppsadvokati.cz)

Velké náměstí 135/19
500 03 Hradec Králové

Tel.: +420 495 512 831-2

Fax: +420 495 512 838

e-mail: pps@ppsadvokati.cz

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Švarcsystém pod drobnohledem inspekce práce. Co odhalily kontroly inspekce práce v letech 2024-2025](#)
- [Výpověď z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. f\) a g\) zákoníku práce a jejich aplikační rozdíly - 2. díl](#)
- [Okamžité zrušení pracovního poměru učiněné z „opatrnosti“ zaměstnavatele ve světle judikatury Nejvyššího soudu](#)
- [Právní důsledky aplikace českého sociálního zabezpečení při absenci výjimky dle čl. 16 nařízení \(ES\) č. 883/2004](#)
- [Výpověď z pracovního poměru podle ustanovení § 52 písm. f\) a g\) zákoníku práce a jejich aplikační rozdíly - 1. díl](#)
- [Směrnice o transparentnosti odměňování a GDPR: Nové regulatorní paradigma ochrany osobních údajů v pracovněprávních vztazích](#)
- [Proměna definice závislé práce a konec postihování pracovníků: Analýza dopadů připravovaného zákona o platformové práci](#)
- [Odpovědnost zaměstnavatele a zaměstnance v souvislosti s využitím umělé inteligence](#)
- [Nový návrh zákona o platformové práci - 2. díl: Redefinice závislé práce](#)
- [Home office v Česku, Německu a Rakousku: je česká právní úprava práce na dálku dostatečně](#)

flexibilní?

- Postoupení pohledávky na náhradu škody v pracovněprávních vztazích