



Kontrolní závěr z kontrolní akce

24/14

Peněžní prostředky vybírané v oblasti nelegálního zaměstnávání

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“) na rok 2024 pod číslem 24/14. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ Ing. Josef Kubíček.

Cílem kontroly bylo prověřit, zda jednotlivé orgány státní správy postupovaly při kontrole a zabezpečení úhrady daní a odvodů z nelegálního zaměstnávání v souladu s právními předpisy.

Kontrolováno bylo období let 2019–2023 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Kontrola byla u kontrolovaných osob prováděna v období od června do prosince 2024.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo financí (dále také „MF“);
Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“);
Česká správa sociálního zabezpečení, Praha (dále také „ČSSZ“);
Generální finanční ředitelství, Praha (dále také „GFŘ“);
Generální ředitelství cel, Praha (dále také „GŘC“);
Státní úřad inspekce práce, Opava (dále také „SÚIP“).

Kolegium NKÚ na svém VII. jednání, které se konalo dne 19. května 2025,

schválilo usnesením č. 6/VII/2025

kontrolní závěr v tomto znění:

Peněžní prostředky vybírané v oblasti zaměstnanosti

ZÁKLADNÍ INFORMACE

933,5 mld. Kč

Inkaso DPFO¹ ze závislé činnosti v letech 2019–2023

2 896,2 mld. Kč

Vybrané pojistné na sociální zabezpečení v letech 2019–2023

1 972,9 mld. Kč

Vybrané pojistné na veřejné zdravotní pojištění v letech 2019–2023

89 mld. Kč

Odhad rozsahu ztráty příjmů ze závislé práce v ČR v roce 2019 dle studie Evropské komise²

ZJIŠTĚNÉ SKUTEČNOSTI

Platby zákonných pojistných nebyly doměřovány

ČSSZ ani SÚIP nedoměřovaly platby zákonných pojistných³ zaměstnavatelům, kterým byla uložena pokuta za nelegální práci cizinců bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky.

Výpadek příjmů: desítky miliard korun

NKÚ odhadl výpadek příjmů z DPFO a pojistného na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění v ČR v oblasti nelegálního zaměstnávání v letech 2019–2022 v řádu desítek miliard korun.

0,74 mld. Kč

Pravomocná rozhodnutí SÚIP o uložení pokuty v oblasti nelegálního zaměstnávání v letech 2019–2023

¹ Daň z příjmů fyzických osob (dále také „DPFO“).

² Studie o účinnosti politik pro řešení nehlášené práce (VT/2021/0380), Evropská komise, 25. července 2023; definice závislé práce je uvedena v ustanovení § 2 a § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

³ Jedná se o pojistné na všeobecné zdravotní pojištění včetně penále a pojistné na sociální zabezpečení včetně penále (dále také „zákonná pojistná“) ve smyslu ustanovení § 141b odst. 1) písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále také „zákon o zaměstnanosti“).

I. Shrnutí a vyhodnocení

Nelegální práce je vymezena zákonem o zaměstnanosti⁴ jako výkon závislé práce fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah a v případě cizince jako výkon práce bez povolení (nebo v rozporu s povolením) k zaměstnání nebo k pobytu (v případech, kdy je povolení příslušnými právními předpisy vyžadováno). Nelegální zaměstnávání (dále také „NLZ“), ze kterého zaměstnavatelé neodvádějí daně, pojistné na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění a zaměstnanci dostávají neevidovanou mzdu, má významný negativní dopad na příjmy státního rozpočtu. Dopadá také na samotnou osobu, která nelegální práci vykonává.

NKÚ kontrolou prověřoval, zda jednotlivé orgány státní správy postupovaly při kontrole a zabezpečení úhrady daní a odvodů z nelegálního zaměstnávání v souladu s právními předpisy.

NKÚ zjistil nedostatky v postupu kontrolovaných osob při výměně informací v oblasti nelegálního zaměstnávání a při správě přeplatků na veřejném zdravotním pojištění. NKÚ nezjistil jiné porušení právních předpisů při stanovení daní a pojistného na sociální zabezpečení z nelegálního zaměstnávání a jejich výběru.

NKÚ dále zjistil, že žádným zákonem nebylo upraveno⁵, který z orgánů státní správy je kompetentní doměřit zaměstnavateli úhradu částky odpovídající výši zákonných pojistných v případě, že mu orgány inspekce práce pravomocně uložily pokutu⁶, a to vzhledem k nedostatečné transpozici Sankční směrnice⁷.

Toto celkové vyhodnocení se opírá o následující zjištění:

1. Kontrolované osoby neplnily při předávání informací stanovené termíny a některé informace si nepředávaly vůbec

NKÚ zjistil, že SÚIP v některých případech porušil zákon č. 280/2009 Sb.⁸, protože ve stanovené lhůtě nepředal celním úřadům rozhodnutí o uložení pokuty nebo údaje uvedené v kontrolních protokolech. NKÚ dále zjistil, že SÚIP a GŘŘ nesdílely v letech 2021 a 2022 informace o počtech ukončených správních řízení a o výši uložených pokut a GŘC za roky 2020 až 2023 nepředávalo SÚIP jedenkrát ročně informace z vymáhání uložených pokut předaných do správy celním úřadům.

2. Kontrolní činnost provedená na základě podnětů od kontrolních orgánů měla nízký fiskální efekt

NKÚ zjistil, že orgány Finanční správy ČR (dále také „FS ČR“) v letech 2021 až 2023 v oblasti NLZ zkontrolovaly 9,3 % z celkově zaslaných 3 019 podnětů od SÚIP a GŘC s finančním dopadem cca 1 mil. Kč. NKÚ zjistil, že informace z obdržených podnětů byly využívány pro analýzy a stanovení rizikovosti pro následnou kontrolní činnost.

⁴ Ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

⁵ V souvislosti s ustanovením § 141b odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

⁶ Přestupky podle ustanovení § 139 odst. 1 písm. f), resp. § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále také „Sankční směrnice“).

⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

ČSSZ obdržela v letech 2019 až 2024⁹ celkem 2 408 pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty SÚIP¹⁰ za umožnění výkonu nelegální práce. Informace obsažené v podnětech upozornily ČSSZ na rizikovost zaměstnavatelů, kteří výkon nelegální práce umožnili.

3. MF nežádalo o vratitelné přeplatky pojistného na veřejné zdravotní pojištění za nelegálně pracující uchazeče o zaměstnání

MF nedisponovalo údajem o počtu pojištěnců, za které hradí pojistné stát a u kterých bylo zároveň zjištěno, že vykonávali nelegální práci. MF nesledovalo a nevyhodnocovalo finanční dopad neoprávněně hrazeného pojistného na veřejné zdravotní pojištění za státní pojištěnce a tyto přeplatky nevyžadovalo v rozporu se zákonem č. 592/1992 Sb.¹¹ odvést zpět do státního rozpočtu.

4. Zákonem není stanoven správní orgán k doměřování zákonných pojistných zaměstnavatelům, kterým byla uložena pokuta za přestupek¹² podle zákona o zaměstnanosti

NKÚ zjistil, že SÚIP ani ČSSZ nedoměřovaly částky rovnající se součtu částek odpovídajících výši zákonných pojistných zaměstnavatelům, kterým byla pravomocně uložena pokuta za umožnění práce cizincům bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky. Částky odpovídající pojistným nebyly doměřovány ani jako pojistné na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění. NKÚ na základě 93 pravomocných rozhodnutí o pokutě odhadl, že právnické osoby jako zaměstnavatelé měly souhrnně uhradit částku minimálně ve výši 2 mil. Kč.

5. NKÚ odhadl úniky na dani z příjmů fyzických osob a na odvodech pojistného na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění ve výši desítek miliard korun

Odhad rozsahu nelegální práce provedl Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., v roce 2014¹³, novější odhad od té doby nezpracoval. MPSV odhad míry úniků na příjmech v oblasti NLZ neprovedlo.

NKÚ provedl vlastní odhad míry úniků v oblasti nelegálního zaměstnávání, který vychází z odhadu počtu nelegálních zaměstnanců odvozeného ze statistik práce. Roční odhad týkající se neodvedených odvodů do veřejných rozpočtů v roce 2019 činil 23 mld. Kč¹⁴. Za roky 2019–2022 činil odhad NKÚ 92 mld. Kč¹⁵.

Evropská komise v roce 2023 publikovala studii¹⁶ zabývající se odhady dopadů šedé ekonomiky a nehlášené práce v evropských zemích v letech 2017 a 2019. Pro Českou republiku

⁹ Celkový počet ke dni 13. 8. 2024.

¹⁰ Do roku 2023 od Generálního ředitelství Úřadu práce ČR.

¹¹ Zákon České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

¹² Přestupky podle ustanovení § 139 odst. 1 písm. f), resp. § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

¹³ K 31. 12. 2024 došlo z rozhodnutí zřizovatele (MPSV) ke zrušení této veřejné výzkumné instituce rozhodnutím o sloučení s Výzkumným ústavem bezpečnosti práce jako nástupnickou institucí, a to k 1. 1. 2025, a o změně názvu nástupnické instituce na Výzkumný institut práce a sociálních věcí, v. v. i.

¹⁴ Jedná se o průměr při uvažování minimální a průměrné mzdy.

¹⁵ Jedná se o odhad na základě dat Českého statistického úřadu.

¹⁶ *Studie o účinnosti politik pro řešení nehlášené práce* (VT/2021/0380), Evropská komise, 25. července 2023.

byl odhadnut rozsah ztráty příjmů ze závislé činnosti v roce 2019 ve výši necelých 89 mld. Kč (1,5 % HDP).¹⁷

6. Orgány inspekce práce a celní orgány v letech 2019–2023 provedly celkem 35 561 kontrol se zaměřením na nelegální zaměstnávání

Orgány inspekce práce se v letech 2019–2023 zaměřily na nelegální zaměstnávání u třetiny z celkového počtu 94 659 provedených kontrol, tj. 32 085, a v souvislosti s nelegálním zaměstnáváním pravomocně uložily celkem 2 450 pokut v celkové výši 739 mil. Kč. V rámci provedených kontrol v oblasti NLZ orgány inspekce práce zjistily 16 109 nelegálně zaměstnaných osob, z toho cizinci mimo EU tvořili téměř 80 %.

GŘC ukončilo v letech 2019–2023 celkem 3 476 kontrol zaměstnávání cizinců a zjistilo nelegální zaměstnávání cizinců v téměř 50 % provedených kontrol.

II. Informace o kontrolované oblasti

Nelegální práce je definována v ustanovení § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti jako závislá práce¹⁸ vykonávaná fyzickou osobou mimo pracovněprávní vztah (tzn. bez uzavření pracovní smlouvy, případně dohody o provedení práce či dohody o pracovní činnosti). V případě cizinců se jedná o nelegální práci také tehdy, pokud je práce vykonávána cizincem bez vydaného povolení k zaměstnání nebo v rozporu s tímto povolením, je-li podle tohoto zákona povolení vyžadováno¹⁹, v rozporu se zaměstnaneckou či modrou kartou nebo kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance, a také v případě, že je práce vykonávána cizincem bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky v případech, kdy je toto oprávnění požadováno, to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákona č. 262/2006 Sb. Pro posouzení toho, zda se jedná o nelegální práci, není podstatná délka výkonu této práce.

S pojmem nelegální práce je úzce spjat pojem závislá práce. Ta je v ustanovení § 2 a § 3 zákona č. 262/2006 Sb. definována jako práce, která je vykonávána ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.

Podle zákona o zaměstnanosti může být fyzické osobě vykonávající nelegální práci uložena pokuta až do částky 100 tis. Kč. Fyzické osobě, která umožní výkon nelegální práce, může být uložena pokuta až do částky 5 mil. Kč. Právnické či podnikající fyzické osobě, která umožní výkon nelegální práce, může být uložena pokuta od 50 tis. Kč až do částky 10 mil. Kč.²⁰

Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání (dále také „MOPNZ“) byl zřízen usnesením vlády ČR ze dne 8. února 2021 č. 106. Ve své činnosti navázal na činnost

¹⁷ V rámci EU se pracuje s širším pojmem „nedeklarovaná (nehlášená) práce“, který zahrnuje jakoukoliv práci, jež není řádně vykázána příslušným autoritám.

¹⁸ Od 1. 1. 2024 došlo ke změně definice „nelegální práce“ – namísto slovního spojení „závislá práce“ je nově uveden text „práce, která má znaky závislé práce podle § 2 odst. 1 zákoníku práce“.

¹⁹ Ustanovení § 98, § 98a zákona o zaměstnanosti upravuje, kdy se povolení k zaměstnání cizince nevyžaduje.

²⁰ V případě uložení pokuty za přestupky umožňující výkon nelegální práce lze osobě, která se přestupku dopustila, uložit zákaz činnosti, a to nejdéle na 2 roky.

Meziresortního orgánu pro potírání nelegálního zaměstnávání cizinců, který byl zřízen usnesením vlády ČR ze dne 23. října 2000 č. 1044 a který byl na MOPNZ transformován. Činnost MOPNZ zastřešuje Ministerstvo práce a sociálních věcí.

Posláním MOPNZ je koordinovat činnost příslušných institucí, navrhopvat legislativní změny přispívající k řešení nelegálního zaměstnávání a vytvářet koncepci řešení tohoto problému. MOPNZ dále doporučuje směry kontrolní a preventivní činnosti a získává informace z oblasti výzkumu migrace i z oblasti ekonomiky, a to se zaměřením zejména na oblast „šedé ekonomiky“.

Činnosti kontrolovaných osob v oblasti potírání nelegálního zaměstnávání:

MPSV je ústředním orgánem státní správy v oblasti politiky zaměstnanosti, mj. provádí:

- koncepční a strategické řízení v oblasti nelegálního zaměstnávání,
- usměrňování a kontrolu výkonu státní správy a kontrolu dodržování zákonnosti,
- přípravu návrhů zákonů pro oblast zaměstnanosti a rekvalifikace.

Státní úřad inspekce práce mj. provádí:

- kontrolní činnost v oblasti nelegálního zaměstnávání,
- správní řízení v případě nedostatků zjištěných kontrolami realizovanými orgány inspekce práce a celními orgány v oblasti nelegálního zaměstnávání.

Česká správa sociálního zabezpečení mj. provádí:

- kontrolu plnění povinností na úseku důchodového pojištění a na úseku placení pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti,
- doměření a výběr pojistného.

Ministerstvo financí je ústředním orgánem státní správy, který mj.:

- provádí koncepční a metodickou činnost,
- usměrňuje výkon státní správy, kontroluje dodržování zákonnosti a provádí nastavení systému v oblasti správy daní a cel,
- plní úlohu plátce veřejného zdravotního pojištění za státní pojištěnce.

Finanční správa ČR (GFŘ, OFŘ a jednotlivé FÚ) mj. provádí:

- kontrolní a vyhledávací činnost,
- stanovení, doměření, výběr a vymáhání daní.

Celní správa ČR (GŘC a jednotlivé CÚ) mj. provádí:

- kontrolní činnost v oblasti zaměstnávání cizinců,
- výběr a vymáhání pokut uložených orgány inspekce práce.

III. Rozsah kontroly

Cílem kontroly bylo prověřit, zda jednotlivé orgány státní správy postupovaly při kontrole a zabezpečení úhrady daní a odvodů z nelegálního zaměstnávání v souladu s právními předpisy.

Přehled právních předpisů, které v kontrolovaném období upravovaly oblast nelegálního zaměstnávání:

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí;
- zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti;
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce;
- zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce;
- zákon České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění;
- zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů;
- zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.

NKÚ se v rámci kontrolní akce č. 24/14 zaměřil na to, zda byl systém předávání informací a vzájemné spolupráce kontrolních orgánů nastaven tak, aby docházelo k doměření daně a pojistného z nelegálně vyplacených odměn. NKÚ dále prověřil, zda MF a MPSV zajistily, aby jejich podřízené orgány plnily v oblasti nelegálního zaměstnávání zákonem stanovené povinnosti. Dále se kontrola zaměřila na peněžní prostředky vynaložené Ministerstvem financí na veřejné zdravotní pojištění za nelegálně pracující uchazeče o zaměstnání a ověřila rovněž, zda MF žádalo o vrácení těchto vratitelných přeplatků zpět.

Kontrolovaný objem v celkové výši 1,1 mld. Kč byl stanoven jako hodnota celkového objemu nedoplatků vymožených Celní správou ČR (dále také „CS ČR“), doměřené daně z příjmů fyzických osob, doměřeného pojistného na sociální zabezpečení a pravomocně uložených pokut, které udělil SÚIP za přestupky související s nelegálním zaměstnáváním.

NKÚ se mimo jiné zaměřil na kontrolu odstranění nedostatku zjištěného při KA č. 18/32, která ukázala, že předávání informací z oblasti nelegálního zaměstnávání mezi jednotlivými kontrolovanými osobami bylo nefunkční.

Kontrolováno bylo období let 2019–2023 a v případě věcných souvislostí i období předcházející a navazující.

Pozn.: Právní předpisy uvedené v tomto kontrolním závěru jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

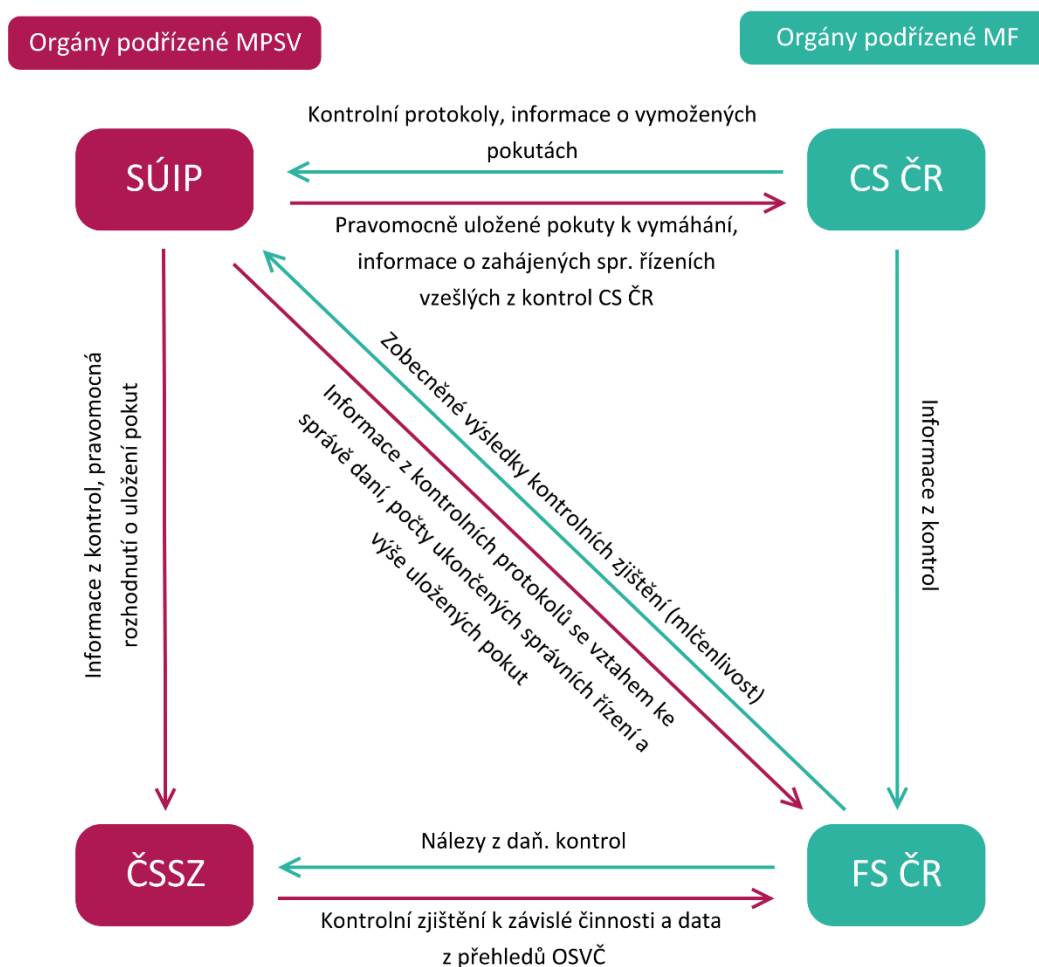
IV. Podrobné skutečnosti zjištěné kontrolou

1. Kontrolované osoby neplnily při předávání informací stanovené termíny a některé informace si nepředávaly vůbec

1.1 Předávání informací z oblasti nelegálního zaměstnávání mezi jednotlivými kontrolovanými osobami

Jednotlivé orgány státní správy byly při sdílení informací z oblasti nelegálního zaměstnávání vázány postupem podle zákona č. 280/2009 Sb.²¹ a zákona č. 187/2006 Sb.²²

Schéma č. 1: Systém předávání informací



Zdroj: informace zjištěné kontrolou; graficky zpracoval NKÚ.

Předávání informací mezi SÚIP a jinými orgány státní správy bylo upraveno prostřednictvím vnitřních předpisů a metodik SÚIP. Tyto interní předpisy upravují zásady a shrnují zákonné povinnosti orgánů inspekce práce v oblasti předávání zjištěných skutečností a výsledků činnosti SÚIP jiným orgánům státní správy. Metodické pokyny stanoví, jaké údaje a dokumenty, v jakém rozsahu, v jaké lhůtě a kterému příslušnému úřadu mají být poskytnuty.

²¹ Ustanovení § 57 a následující zákona č. 280/2009 Sb.

²² Ustanovení § 117 zákona č. 187/2006 Sb.

SÚIP předával informace z kontrolní činnosti orgánům FS ČR, CS ČR, ČSSZ, Úřadu práce ČR, Odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra a Službě cizinecké policie (útvary Policie ČR).

SÚIP a GŘC uzavřely dne 24. 8. 2020 „dohodu o spolupráci“, která upravovala postupy např. při provádění společných kontrol, koordinaci kontrolní činnosti nebo předávání informací z vymáhání uložených pokut (jedenkrát ročně).

NKÚ zjišťoval, zda orgány inspekce práce předávaly GŘC pravomocná rozhodnutí o uložení pokuty k výběru/vymáhání a dále neuhrazené náklady řízení k vymáhání, a to nejpozději do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty podle ustanovení § 162 zákona č. 280/2009 Sb.

Tabulka č. 1: Počet pravomocných rozhodnutí* předaných Celní správě České republiky v letech 2019 až 2023

Rok	Počet rozhodnutí* zaslaných CÚ**	Počet rozhodnutí* zaslaných CÚ do 30 dnů od nabytí PM***	Počet rozhodnutí* zaslaných CÚ ve lhůtě 31 až 100 dnů od nabytí PM	Počet rozhodnutí* zaslaných CÚ po více než 100 dnech od nabytí PM
2019	386	329	55	2
2020	435	390	41	4
2021	547	470	75	2
2022	594	521	71	2
2023	488	455	32	1
Celkem	2 450	2 165	274	11

Zdroj: SÚIP; vlastní zpracování NKÚ.

* Rozhodnutí = rozhodnutí o uložení pokuty za oblast nelegálního zaměstnávání.

** CÚ = celní úřady.

*** PM = právní moc.

NKÚ zjistil, že orgány inspekce práce v letech 2019 až 2023 porušily ustanovení § 162 zákona č. 280/2009 Sb. tím, že ve stanovené lhůtě nepředaly celním úřadům (v rámci dělené správy) celkem 285 rozhodnutí, z toho 11 rozhodnutí předaly po více než 100 dnech od nabytí právní moci (jednalo se o 11,6 % ze všech zaslaných rozhodnutí).

I přes nastavení pravidel o poskytování zpětné vazby v „dohodě o spolupráci“ (článek 7 bod 2) SÚIP nepředával jedenkrát ročně GŘC požadované informace.

Dále SÚIP uzavřel „dohodu o spolupráci s GFŘ“, a to dne 18. 12. 2020 s účinností od 1. 1. 2021. Tato dohoda upravuje rámec vzájemné spolupráce mezi smluvními stranami při provádění vyhledávací a kontrolní činnosti orgánů FS ČR a orgánů inspekce práce v oblasti boje proti nelegálnímu zaměstnávání. Poskytování údajů je dle dohody podstatné pro účinné postihování daňových úniků a zvýšení efektivity vyhledávacích, analytických a kontrolních postupů orgánů FS ČR.

Spolupráce mezi SÚIP a GFŘ na základě uvedené dohody spočívala zejména v předávání informací z kontrol, výměně zkušeností s aplikací právních norem a jejich výkladů, vzdělávání, poskytování výsledků již ukončených správních řízení orgány inspekce práce.

NKÚ ověřoval, zda v kontrolovaném období předávaly orgány inspekce práce Finanční správě ČR kontrolní protokoly obsahující informace, které by mohly mít vztah ke správě daní. V rámci KA č. 18/32 NKÚ zjistil, že k předávání kontrolních protokolů nedocházelo.

Dle „dohody o spolupráci s GFŘ“ mají orgány inspekce práce předávat svá kontrolní zjištění za kalendářní měsíc vždy nejpozději do 10. dne následujícího měsíce, a to prostřednictvím SÚIP do datové schránky GFŘ.

NKÚ zjistil, že SÚIP v letech 2021 až 2023 předával jedenkrát měsíčně sestavu s výsledky kontrol formou strukturovaného seznamu s průvodním dopisem prostřednictvím datové schránky. Protokoly o kontrole ukládal SÚIP na cloudové úložiště, které je přístupné pro potřeby GFŘ. NKÚ však zjistil, že SÚIP nepostupoval v souladu s ustanovením § 59 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., když minimálně v 214 případech nepředal údaje uvedené v kontrolních protokolech ve lhůtě 30 dnů od provedení kontrolního zjištění. Pozdní předání bylo způsobeno nastavením předávání kontrolních protokolů v „dohodě o spolupráci s GFŘ“. Ani dohodnutá desetidenní lhůta pro odeslání kontrolních protokolů v případech jejich vypořádání v prvních dnech předchozího kalendářního měsíce nezajistila předání všech kontrolních protokolů do 30 dnů od provedení kontrolního zjištění v souladu s ustanovením § 59 zákona č. 280/2009 Sb.

SÚIP a GFŘ si dále dojednaly, že SÚIP bude zasílat Generálnímu finančnímu ředitelství údaje o počtu ukončených správních řízení a o výši uložených pokut a GFŘ bude naopak poskytovat Státnímu úřadu inspekce práce materiály o trendech a vývoji situace v oblasti nelegálního zaměstnávání. K výměně informací mělo docházet dvakrát ročně a plnění dohody měly smluvní strany jedenkrát ročně společně vyhodnotit. NKÚ zjistil, že SÚIP v letech 2021 a 2022 nepředal požadované informace vůbec a za rok 2023 je předal e-mailem dne 7. 5. 2024. Roční hodnocení plnění dohody mezi SÚIP a GFŘ nebylo prováděno.

Dále NKÚ zjišťoval, jaké informace z kontrolní činnosti a v jakých lhůtách předával SÚIP v letech 2019 až 2023 ČSSZ. Metodika kontrol nelegálního zaměstnávání upravovala předávání zjištění, která mají vazbu na činnost správních orgánů (tedy i ČSSZ), pouze obecně a bez určení konkrétních informací, jichž se předávání týká; stanovila však, že zjištění mají být předávána bez prodlení.

NKÚ zjistil, že SÚIP předával v kontrolovaném období protokoly se skutečnostmi, které nasvědčovaly neplnění povinností v oblasti pojištění, dle ustanovení § 117 odst. 5 písm. b) zákona č. 187/2006 Sb.²³ Oblastní inspektoráty práce předaly ČSSZ v letech 2019 až 2023 min. 2 118 protokolů o kontrole.

Kontrolu v oblasti nelegálního zaměstnávání vykonává dle § 126 odst. 4 zákona o zaměstnanosti i Celní správa ČR. Ta informuje o provedených kontrolách příslušný oblastní inspektorát práce a v případě zjištění nedostatků předává tomuto oblastnímu inspektorátu podklady pro zahájení správního řízení o uložení pokuty.

²³ Od 1. 1. 2024 ustanovení § 117 odst. 6 písm. b) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění.

Tabulka č. 2: Využití kontrolních protokolů CS ČR předaných Státnímu úřadu inspekce práce v letech 2019 a 2023

Způsob vyřízení protokolů CS ČR	Rok 2019	Rok 2023
Počet protokolů předaných OIP*	380	279
Přestupkové řízení ukončeno	127	57
Přestupkové řízení probíhá	7	10
Přestupkové řízení bude zahájeno	0	108
Inspektorát provedl nebo provede vlastní kontrolu	11	19
Odloženo	235	85

Zdroj: SÚIP.

* Oblastní inspektorát práce (dále také „OIP“).

Nejčastějším důvodem pro odložení bylo konstatování, že odpovědnost za přestupek zanikla, došlé oznámení neodůvodňovalo zahájení řízení o přestupku nebo že byla vyhodnocena nízká míra společenské škodlivosti.

CS ČR má stanovenou kompetenci k vymáhání pokut za NLZ v § 8 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě ČR. Předávání údajů ke správě placení peněžitých plnění a předávání informací mezi orgánem veřejné moci a celním úřadem upravuje § 162 zákona č. 280/2009 Sb. Za účelem spolupráce při plnění povinností dle zákona č. 280/2009 Sb. uzavřely GŘC a SÚIP v srpnu 2020 „dohodu o spolupráci“, jejímž předmětem je mj. úprava vztahů v rámci plnění povinností orgánů inspekce práce předávat informace o pravomocně uložených pokutách orgánům CS ČR z důvodu vybírání a vymáhání sankcí v rámci dělené správy. NKÚ také zjišťoval, zda GŘC poskytovalo v souladu s uzavřenou „dohodou o spolupráci“ Státnímu úřadu inspekce práce následně informace o vybraných/vymožených pokutách a nákladech řízení.²⁴

Tabulka č. 3: Přehled vymáhaných pohledávek převzatých Celní správou ČR od SÚIP a OIP

Rok	Počet zaevidovaných PP* (ks)	Celková hodnota zaevidovaných PP* (v tis. Kč)	Celková hodnota vybraných a vymožených PP* (v tis. Kč)	% úspěšnosti
2019	1 496	171 188,70	66 725,06	39,0
2020	1 048	172 831,99	50 018,83	28,9
2021	1 398	220 445,54	63 980,58	29,0
2022	1 669	200 473,00	83 607,56	41,7
2023	1 184	168 469,50	80 897,27	48,0
Celkem	6 795	933 408,73	345 229,30	37,0 %

Zdroj: GŘC.

* PP = peněžitá plnění.

NKÚ zjistil, že GŘC za roky 2020 až 2023 nepředávalo SÚIP jedenkrát ročně informace z vymáhání uložených pokut předaných do správy celním úřadům.

GŘC a GŘŘ uzavřely dne 16. 12. 2015 „dohodu o spolupráci mezi CS ČR a FS ČR“, jejímž cílem bylo stanovit základní pravidla a způsoby poskytování vzájemné součinnosti při plnění úkolů GŘŘ a GŘC a urychlit a zefektivnit činnost obou stran. Prováděcí protokol o poskytování informací uzavřely GŘŘ a GŘC dne 14. října 2021 a jeho účelem bylo stanovit seznam evidencí a upravit rozsah, podmínky, postupy a způsoby poskytování informací z evidencí dálkovým přístupem nebo datovým reportem. GŘC poskytovalo údaje z mobilního dohledu, tj.

²⁴ Článek 7 Dohody o spolupráci Státního úřadu inspekce práce s Generálním ředitelstvím cel ze dne 24. 8. 2020.

z evidence kontrol provedených útvary dohledu CS ČR. Předávanými údaji byly údaje o zahájení kontroly, poplatníkovi, místě a výsledku šetření pro vybrané druhy činnosti včetně protokolů k nelegálnímu zaměstnávání. NKÚ zjistil, že GŘC předávalo kontrolní protokoly včetně příloh pravidelně v měsíčních intervalech vždy na konci měsíce na sdílený server GŘ.

NKÚ zjistil, že v letech 2019 až 2023 předával SÚIP pravomocná rozhodnutí o zjištěném umožnění nelegálního zaměstnávání orgánům nemocenského pojištění prostřednictvím Úřadu práce ČR, a to na DVD nosičích (později prostřednictvím sdíleného datového úložiště). Z důvodu velkého objemu dat nebylo možné rozhodnutí předávat prostřednictvím datové schránky. Do ledna 2021 byly DVD disky předávány v intervalu 4x ročně, v období od ledna 2021 do listopadu 2023 byla rozhodnutí předávána nepravidelně. Od listopadu 2023 jsou pravomocná rozhodnutí předávána ČSSZ k 15. dni v měsíci prostřednictvím sdíleného datového úložiště, kde jsou data archivována. S účinností od 1. 1. 2024 je povinnost předávat pravomocná rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění NLZ stanovena přímo Státnímu úřadu inspekce práce (změnou § 117 zákona č. 187/2006 Sb.). ČSSZ obdržela od Generálního ředitelství Úřadu práce ČR v letech 2019–2023 celkem 2 074 pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty a následně po novelizaci zákona č. 187/2006 Sb. s účinností od 1. 1. 2024 obdržela od SÚIP do 13. 8. 2024 dalších 334 pravomocných rozhodnutí.

Výměna informací mezi GŘ a ČSSZ historicky vychází z jednání ze dne 13. 1. 2015, kde se GŘ a ČSSZ shodly, že výměna informací bude probíhat mezi okresními správami sociálního zabezpečení (dále také „OSSZ“) a místně příslušným správcem daně. V návaznosti na opatření přijaté ke zjištění z KA č. 18/32 GŘ uvedlo, že předmětem výměny informací mají být nově data týkající se již pravomocně vyměřené daně. Z GŘ měla být předávána data získaná z daňových přiznání k DPFO, daňového řízení DPFO, z kontrolní činnosti v oblasti daně z příjmů ze závislé činnosti.

NKÚ zjistil, že ačkoli GŘ přijalo opatření ke zjištění z KA č. 18/32, ke změně způsobu výměny informací mezi GŘ a ČSSZ nedošlo, tj. probíhala pouze na úrovni FÚ a OSSZ. Dále NKÚ zjistil, že GŘ a ČSSZ od srpna 2021 do října 2022 jednaly o budoucí formě vzájemné výměny informací, přičemž v následujících obdobích probíhala jednání týkající se převážně nastavení technického řešení vzájemné výměny informací. Účelem této výměny informací má být zejména správné stanovení daňových povinností ze strany FS ČR a rovněž i správné vyměření pojistného ze strany orgánů správy sociálního zabezpečení.

1.2 Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání (MOPNZ)

MOPNZ se zabývá koncepcí postupu proti nelegálnímu zaměstnávání. Na jeho jednáních jsou konzultovány věcné záměry právní úpravy v oblasti zaměstnávání, platná a účinná legislativa, mezinárodní přesah agendy a výkon agendy správními orgány. Prostřednictvím MOPNZ mohou členské instituce zejména uplatňovat připomínky a návrhy související s projednávanou problematikou a koordinovat svou činnost v oblasti NLZ.

MOPNZ má tři stálé pracovní skupiny:

- pracovní skupinu k problematice zaměstnávání cizinců,
- pracovní skupinu k problematice nelegální práce,
- pracovní skupinu k problematice agenturního zaměstnávání a zastřenému zprostředkování zaměstnání.

V letech 2019, 2022 a 2023 byly vládě předloženy materiály s názvem *Souhrnná informace o aktivitách realizovaných příslušnými resorty v oblasti potírání nelegálního zaměstnávání*²⁵ vždy za předcházející rok jako jeden z výsledků činnosti MOPNZ. Tyto informace poskytly přehled o činnosti MOPNZ a dalších aktivitách MPSV, plánovaných, příp. přijatých legislativních změnách s dopadem na oblast nelegálního zaměstnávání a o činnostech vybraných členských institucí (především SÚIP, GFŘ, GŘC, Ministerstva vnitra, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva průmyslu a obchodu).

Na jednáních MOPNZ a jeho pracovních skupin byly projednávány návrhy na legislativní změny týkající se oblasti nelegálního zaměstnávání, prezentovány informace o kontrolní činnosti SÚIP a GŘC, poskytovány informace o aktivitách Evropské platformy pro posílení spolupráce při řešení problematiky nehlášené práce apod.

Přehled navržených legislativních opatření zpracovalo MPSV v materiálu *Návrh opatření na potírání nelegální práce a zastřeného zprostředkování zaměstnání*. První skupinu legislativních opatření se podařilo prosadit v podobě novely zákona o zaměstnanosti.²⁶ Jedná se např. o změnu definice nelegální práce, nový trest zákazu činnosti za přestupek umožnění výkonu nelegální práce, ručení za pokutu uloženou za umožnění výkonu nelegální práce v rámci subdodavatelských řetězců a rozšíření sekundárních postihů za umožnění nelegální práce.

Při KA č. 18/32 Nejvyšší kontrolní úřad upozornil na skutečnost, že předávání informací z oblasti nelegálního zaměstnávání mezi kontrolními orgány, orgány finanční správy a orgány sociálního zabezpečení nebylo funkční, tato problematika však nebyla na jednáních MOPNZ řešena.

2. Kontrolní činnost provedená na základě podnětů od kontrolních orgánů měla nízký fiskální efekt

GFŘ zpracovalo taktický postup, který upravil činnost orgánů FS ČR při potírání aspektů souvisejících s problematikou nelegálního zaměstnávání se závažným negativním celospolečenským vlivem na fiskální kázeň daňových subjektů. „Taktický postup GFŘ“ stanovil mj. návod, jak mají útvary řízení rizik postupovat při klasifikaci podnětů od SÚIP a GŘC z hlediska závažnosti, potenciálu fiskálního efektu nebo koordinace kontrolních akcí atp., aby mohly rozhodnout o dalším určení podnětu. „Taktický postup GFŘ“ neupravuje povinnost správce daně uvádět v ADIS²⁷ identifikátor, který by signalizoval, že kontrola byla provedena právě na základě podnětů obdržných od SÚIP nebo GŘC. Z toho důvodu správce daně nedokázal přesně provázat počty zaslaných podnětů a daňových kontrol provedených na základě těchto podnětů.

²⁵ V roce 2019 se jednalo o *Souhrnnou informaci o aktivitách realizovaných příslušnými resorty v oblasti potírání nelegálního zaměstnávání cizinců*.

²⁶ Zákon č. 408/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

²⁷ *Automatizovaný daňový informační systém*.

Tabulka č. 4: Podněty SÚIP/GŘC a jejich kontroly finančními úřady

Rok	Podněty SÚIP	Podněty GŘC	Celkem podnětů	Počet provedených kontrolních úkonů ²⁸	Počet provedených daňových kontrol ²⁹	Celkem	Zkontrolováno
2021	485	271	756	43	1	44	5,8 %
2022	558	680	1 238	145	2	147	11,9 %
2023	725	300	1 025	72	18	90	8,8 %
Celkem	1 768	1 251	3 019	260	21	281	9,3 %

Zdroj: GŘŘ; vlastní zpracování NKÚ.

Orgány FS ČR provedly na základě podnětů od SÚIP a GŘC v roce 2021 jednu daňovou kontrolu s fiskálním efektem 65 925 Kč, v roce 2022 provedly dvě daňové kontroly s fiskálním efektem 12 570 Kč a v roce 2023 provedly celkem 18 daňových kontrol s fiskálním efektem 961 594 Kč. V letech 2021–2023 provedla FS ČR 260 kontrolních úkonů s fiskálním efektem 1 455 Kč. Faktory, které ovlivnily fiskální efekt, byly: obsah podnětů, judikatura soudů, časový nesoulad mezi šetřeními SÚIP, resp. CS ČR a aktuálním nebo uplynulým zdaňovacím obdobím, složité dokazování a nejasná či chybějící legislativa v oblasti závislé práce a samostatné výdělečné činnosti.

NKÚ zjistil, že ČSSZ nevedla samostatnou evidenci podnětů ve vazbě na podezření na NLZ. Stejně tak nevedla samostatně evidenci jejich využití a evidovala pouze celkové výsledky kontrol OSSZ zaměřených na plnění povinností zaměstnavatelů v oblasti sociálního zabezpečení. Současně však NKÚ zjistil, že ČSSZ neměla povinnost informace získané z podnětů týkajících se NLZ samostatně evidovat (tyto informace využívala k hodnocení rizikovosti zaměstnavatelů nebo osob, které výkon nelegální práce umožnily).

OSSZ zjistily v letech 2019–2024 celkem 96 zaměstnavatelů, u kterých získaly vlastní činnosti či obdržely od třetích stran informace o možném nelegálním zaměstnávání. OSSZ dále postoupily OIP informace o možném nelegálním zaměstnávání v 59 případech, z toho ve dvou případech bylo nelegální zaměstnávání potvrzeno OIP.

3. MF nežádalo o vratitelné přeplatky pojistného na veřejné zdravotní pojištění za nelegálně pracující uchazeče o zaměstnání

Za osoby, za které je plátcem pojistného stát, hradí pojistné MF, a to podle zákona České národní rady č. 592/1992 Sb.³⁰ Mezi tyto pojištěnce patří podle zákona č. 48/1997 Sb.³¹ mj. uchazeči o zaměstnání vedení Úřadem práce ČR v evidenci uchazečů o zaměstnání ve smyslu § 24 zákona o zaměstnanosti. Ze zdravotního pojištění jsou mimo jiné vyňaty osoby, které na území ČR vykonávají nelegální práci.

Všeobecná zdravotní pojišťovna (dále také „VZP“) zasílá MF informace o počtech pojištěnců (nikoli jejich identifikační údaje), za něž je plátcem pojistného stát, a to dle stavu k 1. dni

²⁸ Kontrolní úkon zahrnuje kontrolní postupy správce daně, které nejsou daňovou kontrolou, tedy zejména postup k odstranění pochybností ve smyslu § 89 zákona č. 280/2009 Sb.

²⁹ Daňová kontrola ve smyslu § 85 zákona č. 280/2009 Sb.

³⁰ Ustanovení § 12 odst. 1 zákona České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.

³¹ Ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

kalendářního měsíce, zároveň uvádí i informace o počtu pojištěnců k 1. dni kalendářního měsíce předcházejícího o 3 měsíce příslušnému přerozdělování.

Zákon č. 592/1992 Sb.³² stanoví, že přeplatek pojistného, činí-li úhrnná výše tohoto přeplatku nejméně 200 Kč, se vrací plátcí pojistného nebo jeho právnímu nástupci, pokud není jiného splatného závazku vůči příslušné zdravotní pojišťovně. Zdravotní pojišťovna je povinna vrátit přeplatek do jednoho měsíce ode dne, kdy tento přeplatek zjistila.

V případě oprávněného důvodu provede VZP podle ustanovení § 21 odst. 3 zákona č. 592/1992 Sb. korekci počtu oprávněných pojištěnců tak, že korekce je započítána vůči platbě max. 3 měsíce zpětně. V případě, že VZP zjistí určitý počet osob, které nemají být vedeny jako státní pojištěnci, dojde ze strany VZP k jejich odečtení v následujících max. třech měsících. Stejný mechanismus platí, pokud se naopak zjistí, že některé osoby měly být evidovány jako státní pojištěnci, ale původně nebyly. MF neověřuje přehled pojištěnců, za které je plátcem zdravotního pojištění.

NKÚ v KA č. 18/32 zjistil, že MF neobdrželo od VZP ani nepožadovalo od Úřadu práce ČR předložit seznam evidovaných uchazečů o zaměstnání, kteří vykonávali nelegální práci, přestože Úřad práce má tyto údaje k dispozici. NKÚ dále v KA č. 18/32 zjistil, že MF hradilo pojistné na veřejné zdravotní pojištění za nelegálně pracující uchazeče o zaměstnání, ale oprávněnost úhrady již nekontrolovalo a nenastavilo s Všeobecnou zdravotní pojišťovnou postup pro vrácení přeplatků na pojistném na veřejné zdravotní pojištění, které za ně uhradilo, a o předmětné vratky nežádalo.

NKÚ zjistil, že od ukončení KA č. 18/32 Ministerstvo financí neprovedlo analýzu významnosti dopadu nevracení neoprávněně uhrazeného pojistného na státní rozpočet a nadále neprověřovalo správnost výše plateb za pojištěnce, za které hradí pojistné.

4. Zákonem není stanoven správní orgán k doměřování zákonných pojistných zaměstnavatelům, kterým byla uložena pokuta za přestupek podle zákona o zaměstnanosti

Zákon o zaměstnanosti byl dne 5. 1. 2012 novelizován zákonem č. 1/2012 Sb.³³, a to z důvodu povinnosti ČR transponovat do českého právního řádu Sankční směrnici. Zákon o zaměstnanosti je v gesci MPSV.

Do zákona o zaměstnanosti bylo doplněno ustanovení § 141b) odst. 1, které stanoví, že *„právnická osoba, které byla pravomocně uložena pokuta za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e), nebo fyzická osoba, které byla pravomocně uložena pokuta za přestupek podle § 139 odst. 1 písm. f), je povinna uhradit*

a) cizinci, který vykonal práci podle § 5 písm. e) bodu 3, dlužnou odměnu,

b) částku rovnající se součtu částek odpovídajících výši

1. pojistného na všeobecné zdravotní pojištění včetně penále,

2. pojistného na sociální zabezpečení včetně penále, které by jinak byla povinna odvést podle jiných právních předpisů, a

³² Ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 592/1992 Sb.

³³ Zákon č. 1/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

c) náklady související s doručením dlužné odměny podle písmene a), a to i do státu, jehož je cizinec občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, do státu jeho posledního trvalého bydliště, popřípadě do jiného státu, ve kterém má povolen pobyt.“³⁴

Ustanovení čl. 3 odst. 1 Sankční směrnice uvádí:

„Členské státy zakazují zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.“

Ustanovení čl. 6 odst. 1 písm. b) Sankční směrnice uvádí:

„V případě každého porušení zákazu uvedeného v článku 3 členské státy zajistí, aby zaměstnavatel byl povinen zaplatit částku rovnající se veškerým daním a příspěvkům na sociální zabezpečení, které by zaměstnavatel zaplatil v případě oprávněného zaměstnání státního příslušníka třetí země, včetně penále za prodlení a odpovídajících správních pokut.“³⁵

Sankční směrnice vymezuje určitý souhrn peněžních prostředků, nevyplyvá z ní kategoricky, zda mají členské státy vymáhat doplatky jako jednu částku, či více částek. V kontextu české právní úpravy lze „veškerými daněmi a příspěvky“ rozumět nejen pojistné na veřejné zdravotní pojištění³⁶ a pojistné na sociální zabezpečení, ale i daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, přičemž však tato daň byla při transpozici směrnice pominuta. Tím, že zákonodárce identifikoval dvě z vícero povinných plateb a specifikoval, že se jedná o „částku rovnající se součtu částek“, nemohla být částka odpovídající součtu zákonných pojistných vymáhána jako dlužné pojistné; jedná se o platbu svého druhu.

Ve vztahu k zákonným pojistným zákon o zaměstnanosti, resp. ani jiný zákon, nesvěřuje konkrétnímu správnímu orgánu pravomoc k doměření předmětné platby (tedy k rozhodnutí o výši platby a uložení povinnosti ji zaplatit). Z textu zákona nevyplyvá, že by příslušným k doměření předmětné platby měl být orgán inspekce práce, který rozhodl o přestupku.

Podle § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že při určování výše pokuty za přestupek se přihlédne i k výši částek, které je právnická nebo fyzická osoba povinna uhradit podle § 141b odst. 1 písm. b) tohoto zákona. NKÚ ověřil, že minimálně v jednom případě oblastní inspektorát práce při stanovení výše pokuty za spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti zohlednil kritérium uvedené v § 141 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

Podle ustanovení § 141b odst. 4 zákona o zaměstnanosti vydá SÚIP nebo OIP, který o uložení pokuty rozhodoval v prvním stupni, rozhodnutí o tom, zda vzniklo ve smyslu § 141b odst. 3 zákona o zaměstnanosti ručení za splnění povinností výše uvedených v § 141b odst. 1 písm. a) a c) zákona o zaměstnanosti (tj. povinností vůči cizinci, který vykonával nelegální práci), a také o tom, kdo je ručitelem. Vztah k plnění uvedenému v § 141b odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti toto ustanovení neřeší.

MPSV poskytlo k aplikaci ustanovení § 141b zákona o zaměstnanosti v průběhu kontroly NKÚ vyjádření, že „dle této právní úpravy SÚIP ani OIP nerozhodují ve věci samotného vzniku nároku na dlužnou odměnu, odvody, a povinnosti nést náklady na doručení dlužné mzdy. ČSSZ

³⁴ V ustanovení § 141b odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti není uvedena podnikající fyzická osoba, které byla uložena pokuta dle ustanovení § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

³⁵ Ustanovení § 141b odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti neobsahuje příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

³⁶ Ustanovení § 141b odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti používá ve vztahu ke zdravotnímu pojištění označení „všeobecné zdravotní pojištění“.

a příslušná zdravotní pojišťovna měly v případě, že byly o uložení pokuty informovány, postupovat prostřednictvím svých nástrojů vůči pachateli, pokud tento dobrovolnou úhradu příslušných odvodů neprovedl.“ Dle NKÚ aktuální znění § 141b odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti neumožňovalo žádné z kontrolovaných osob vymáhat neuhrazená zákonná pojistná.

NKÚ zjistil, že orgány inspekce práce v letech 2019 až 2023 uložily pokuty v souvislosti s přestupkem umožnění výkonu nelegální práce cizinci bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky v 93 provedených kontrolách.

Tento počet pravomocných rozhodnutí o pokutě využil NKÚ k odhadnutí výše částky rovnající se součtu částek odvodů na pojistné na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění, které by byla povinna odvést právnická osoba dle ustanovení § 141b odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Pod jedním pravomocným rozhodnutím mohla být zjištěna jedna nebo i více osob³⁷.

Tabulka č. 5: Odhad výše částky rovnající se součtu částek odvodů na SZP

	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Počet pravomocných rozhodnutí o pokutě za přestupek dle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti	13	13	15	23	29	93
Minimální hrubá mzda v Kč – měsíční	13 350	14 600	15 200	16 200	17 300	x
Minimální hrubá mzda v Kč – za tři měsíce	40 050	43 800	45 600	48 600	51 900	x
Pojistné na sociální zabezpečení v Kč – za tři měsíce	12 577	13 709	14 273	15 212	16 245	x
Veřejné zdravotní pojištění v Kč – za tři měsíce	5 407	5 913	6 156	6 561	7 007	x
Částka odpovídající pojistnému na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění za 1 osobu v Kč – za tři měsíce	17 984	19 622	20 429	21 773	23 251	x
Celková částka odpovídající pojistnému na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění za zjištěná porušení³⁸ v Kč	233 798	255 091	306 432	500 774	674 285	1 970 380

Zdroj: GFŘ, Ministerstvo práce a sociálních věcí. *Přehled o vývoji částek minimální mzdy* [Online]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/prehled-o-vyvoji-castek-minimalni-mzdy>. [cit. 2025-4-30]; vlastní výpočet NKÚ.

Pozn.: Sazba SZP pro zaměstnance = 11 % z vyměřovacího základu, z toho pojistné na veřejné zdravotní pojištění 4,5 % a pojistné na sociální zabezpečení 6,5 %; od 1. 1. 2024 se sociální pojištění zvýšilo na 7,1 %, celková sazba SZP tedy činí 11,6 %.

Sazba SZP pro zaměstnavatele do 1. 7. 2019 = 34 % z vyměřovacího základu, následně 33,8 %, z toho pojistné na veřejné zdravotní pojištění 9 % a pojistné na sociální zabezpečení 25 %, resp. 24,8 % (od 1. 7. 2019).

Z výše uvedeného výpočtu vyplývá, že právnické osoby, jimž byla pravomocně uložena pokuta za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. e) zákona o zaměstnanosti, měly v kontrolovaném období uhradit částku minimálně ve výši 2 mil. Kč.

³⁷ NKÚ přijal předpoklad, že počet pravomocných rozhodnutí o pokutě týkající se umožnění výkonu nelegální práce dle § 5 písm. e) bod 3 zákona o zaměstnanosti odpovídá minimálnímu počtu osob, za které měla být plněna odvodová povinnost. Těmto osobám byla přisouzena minimální mzda po dobu tří měsíců.

³⁸ Ustanovení § 5 písm. e) bod 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

NKÚ zjistil, že úprava zákona o zaměstnanosti v souvislosti s transpozicí Sankční směrnice nebyla na jednání MOPNZ projednávána.

5. NKÚ odhadl úniky na dani z příjmů fyzických osob a na odvodech pojistného na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění ve výši desítek miliard korun

Kontrolou bylo zjištěno, že MPSV neprovádělo odhady míry úniků na příjmech v oblasti nelegálního zaměstnávání. NKÚ provedl vlastní výpočet, který vychází z odhadu rozsahu šedé ekonomiky. Ke stanovení rozsahu nelegální práce zvolil metodu, která pracuje s údaji vykázanými ve statistikách práce, resp. vychází z porovnání výstupů výběrového šetření pracovních sil (dále také „VŠPS“) a podnikové statistiky práce (případně statistik úřadů práce). VŠPS³⁹ odvozuje celkový počet zaměstnaných na základě odpovědí na otázku ohledně výkonu práce u jednotlivých osob v šetřených domácnostech. Rozhodující přitom není, zda byla závislá práce vykonávána na základě pracovní smlouvy a byla plněna daňová povinnost a zda měla daná osoba jedno nebo více souběžných zaměstnání. Podniková statistika (evidenční počty zaměstnanců ve fyzických osobách a jejich mzdy)⁴⁰ pak uvádí počet zaměstnaných na základě podnikového účetnictví a interních informačních systémů. Rozdíl mezi počty zaměstnaných dle obou zmíněných statistik práce lze z hlediska hrubého odhadu považovat za osoby vykonávající nelegální práci. Jedná se totiž o osoby, které nejsou zachyceny v podnikových statistikách, ale v rámci VŠPS uvedly, že v daném období vykonávaly závislou⁴¹ činnost.⁴²

Tabulka č. 6: Průměrné počty zaměstnaných dle VŠPS a dle podnikových statistik (v tis. osob)

	2019	2020	2021	2022
Zaměstnaní dle VŠPS	4 412	4 351	4 383	4 345
Počty zaměstnanců dle podnikové statistiky – fyzické osoby	4 227	4 173	4 186	4 224
Odhad počtu nelegálních zaměstnanců	185	178	196	121

Zdroj: ČSÚ (*Zaměstnanost a nezaměstnanost (VŠPS)*): <https://csu.gov.cz/zamestnanost-a-nezamestnanost-vsps>; *Evidenční počty zaměstnanců a jejich mzdy*: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=statistiky&katalog=30852>; vlastní výpočet NKÚ.

Pozn.: Za rok 2023 nebyla v době kontroly k dispozici relevantní data.

V každém kalendářním roce se jedná o průměr za jednotlivá čtvrtletí daného roku.

³⁹ Český statistický úřad. *Zaměstnanost a nezaměstnanost (VŠPS)* [Online]. Dostupné z adresy: <https://csu.gov.cz/zamestnanost-a-nezamestnanost-vsps>. [cit. 2025-4-30].

⁴⁰ Český statistický úřad. *Mzdy a náklady práce* [Online]. Dostupné z: <https://csu.gov.cz/zamestnanost-a-nezamestnanost-vsps>. [cit. 2025-4-30]; ve výpočtu jsou využity údaje o průměrném evidenčním počtu zaměstnanců ve fyzických osobách, tyto údaje jsou aritmetickým průměrem z měsíčních počtů zaměstnanců, a to bez ohledu na délku jejich pracovního úvazku.

⁴¹ Česká legislativa vztahuje nelegální práci pouze k závislé činnosti.

⁴² Při odhadování počtu nelegálních zaměstnanců na základě zmíněných statistik práce se pochopitelně dopouštíme zjednodušení (vzhledem k odlišným metodickým východiskům těchto statistik). Např. nezohledňujeme skutečnost, že zatímco ve statistice VŠPS je každý zaměstnaný uveden pouze jednou bez ohledu na počet souběžných úvazků, v podnikové statistice se může jedna osoba v případě více úvazků u různých zaměstnavatelů vyskytovat vícekrát.

Odhad výpadku příjmů z DPFO a z odvodů na SZP vychází z čtvrtletních časových řad výše zmíněných statistik práce a z následujících předpokladů:

- zaměstnanec pracoval nelegálně po dobu tří měsíců⁴³;
- nelegálně pracující zaměstnanec pobíral minimální mzdu, příp. průměrnou mzdu;
- odvody na DPFO a na SZP byly stanoveny v souladu s legislativou platnou v kontrolovaném období: daňovým základem byla v letech 2019–2020 superhrubá mzda⁴⁴, v letech 2021–2023 hrubá mzda; sazba DPFO činila 15 % z daňového základu; roční sleva na dani na poplatníka byla v letech 2019–2020 stanovena na 28 480 Kč, v roce 2021 na 27 840 Kč a v roce 2022 na 30 840 Kč; odvody na SZP v případě zaměstnance činily celkem 11 % z hrubé mzdy v celém kontrolovaném období a odvody na SZP v případě zaměstnavatele do 1. 7. 2019 činily 34 % z hrubé mzdy a následně byly sníženy na 33,8 % hrubé mzdy;
- výpočet nezohledňuje uplatnění dalších daňových slev a zvýhodnění, protože by to nemělo vliv na výsledek; v případě uvažované tříměsíční doby trvání nelegální práce je u minimální i průměrné mzdy daňový odvod již po uplatnění základní daňové slevy na poplatníka vždy nulový, tj. odhadovaný únik na příjmech souvisí pouze s odvody na sociální a veřejné zdravotní pojištění.

Tabulka č. 7: Odhad úniků na příjmech veřejných rozpočtů z důvodu NLZ

	2019	2020	2021	2022	2019–2022
Celkové odvody na DPFO a SZP za 3 měsíce* (v Kč)					
- z minimální mzdy	17 984	19 622	20 429	21 773	
- z průměrné mzdy	44 640	46 368	49 193	50 803	
Roční únik na DPFO a SZP (v mil. Kč)					
- při uvažování minimální mzdy	13 332	13 942	16 041	10 495	53 809
- při uvažování průměrné mzdy	33 093	32 945	38 627	24 487	129 152

Zdroj: ČSÚ, MPSV, vlastní výpočty NKÚ.

* Vážený průměr z čtvrtletních hodnot.

Na základě výše uvedených předpokladů a při využití odhadu počtu nelegálních zaměstnanců dle statistik práce lze konstatovat, že výpadek příjmů z DPFO a SZP se v letech 2019–2022 pohyboval v řádu desítek miliard korun.

V kontrolní akci č. 18/32 NKÚ zjistil, že problematikou odhadu úniků na daních a pojistném na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění v důsledku nelegálního zaměstnávání se zabýval Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. Tento výzkumný ústav zpracoval v roce

⁴³ Tento předpoklad vychází z právní domněnky v ustanovení § 141b odst. 2 zákona o zaměstnanosti, kde se pro případy nelegální práce cizinců bez povolení k pobytu stanovuje délka trvání práce právě na dobu tří měsíců z důvodu obtížného doložení v praxi. NKÚ si je vědom skutečnosti, že zmíněné ustanovení § 141b se vztahuje pouze na nelegální práci cizinců bez povolení k pobytu. Cílem výpočtu nicméně není replikovat postup pro uložení sankce dle Sankční směrnice transponované do českého právního řádu, cílem je vymezit možný rozsah příjmových ztrát, které mohou být s nelegální prací spojeny, a ustanovení § 141b je v tomto případě inspirací, jak lze při výpočtu příjmových výpadků spojených s nelegální prací cizinců postupovat v případě stanovení délky trvání nelegální práce.

⁴⁴ Hrubá mzda zvýšená o odvody zaměstnavatele na SZP.

2014 studii⁴⁵, dle které výpadek inkasa daní a veřejných pojistných z důvodu nelegální práce v sektoru závislé práce činil 50 mld. Kč.

Tématu šedé ekonomiky a nehlášené práce (což je pojem širší než pojem nelegální práce) se věnovala také Evropská komise ve *Studii o účinnosti politik pro řešení nehlášené práce*⁴⁶, kde uvádí souhrnné odhady ekonomických dopadů souvisejících s nehlášenou prací pro rok 2019. Pro Českou republiku byl odhadnut rozsah šedé ekonomiky v roce 2019 ve výši 9,6 % HDP (průměr za země EU činil 14,8 % HDP). To odpovídá ztrátě příjmů vládních institucí v ČR v rozsahu cca 108 mld. Kč, z toho necelých 89 mld. Kč (1,5 % HDP) připadá na ztrátu příjmů ze závislé činnosti (průměr EU činil cca 1,9 % HDP).

6. Orgány inspekce práce a celní orgány v letech 2019–2023 provedly celkem 35 561 kontrol se zaměřením na nelegální zaměstnávání

NKÚ zjišťoval celkový počet kontrol provedených v letech 2019 až 2023 orgány inspekce práce a počet kontrol v oblasti nelegálního zaměstnávání včetně počtu odhalených nelegálně zaměstnaných osob.

Zaměstnavatelé v některých segmentech řešili nedostatek pracovní síly zaměstnáváním pracovníků ze zahraničí, u kterých SÚIP v rámci kontrolní činnosti zjišťoval nedodržení podmínek stanovených pracovněprávními předpisy a předpisy upravujícími pobyt cizinců na území České republiky.

Tabulka č. 8: Počet kontrol a zjištěných nelegálně zaměstnaných osob v letech 2019 až 2023

Rok	Počet kontrol celkem	– z toho počet kontrol NLZ	Počet zjištěných nelegálních zaměstnanců	Struktura množiny zjištěných nelegálních zaměstnanců
2019	25 834	8 160 (32 %)	4 342	622 občané ČR 207 občané EU 3 513 cizinci
2020	15 852	5 557 (35 %)	3 110	556 občané ČR 141 občané EU 2 413 cizinci
2021	14 443	5 222 (36 %)	3 295	312 občané ČR 288 občané EU 2 695 cizinci
2022	18 553	6 572 (35 %)	2 561	475 občané ČR 79 občané EU 2 007 cizinci
2023	19 977	6 574 (33 %)	2 801	583 občané ČR 62 občané EU 2 156 cizinci

Zdroj: SÚIP.

Orgány inspekce práce v letech 2019 až 2023 uložily v oblasti pracovněprávních vztahů, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci a oblasti zaměstnanosti pokuty v celkové výši 1 577 505 970 Kč⁴⁷, z toho v oblasti NLZ ve výši 816 329 600 Kč.

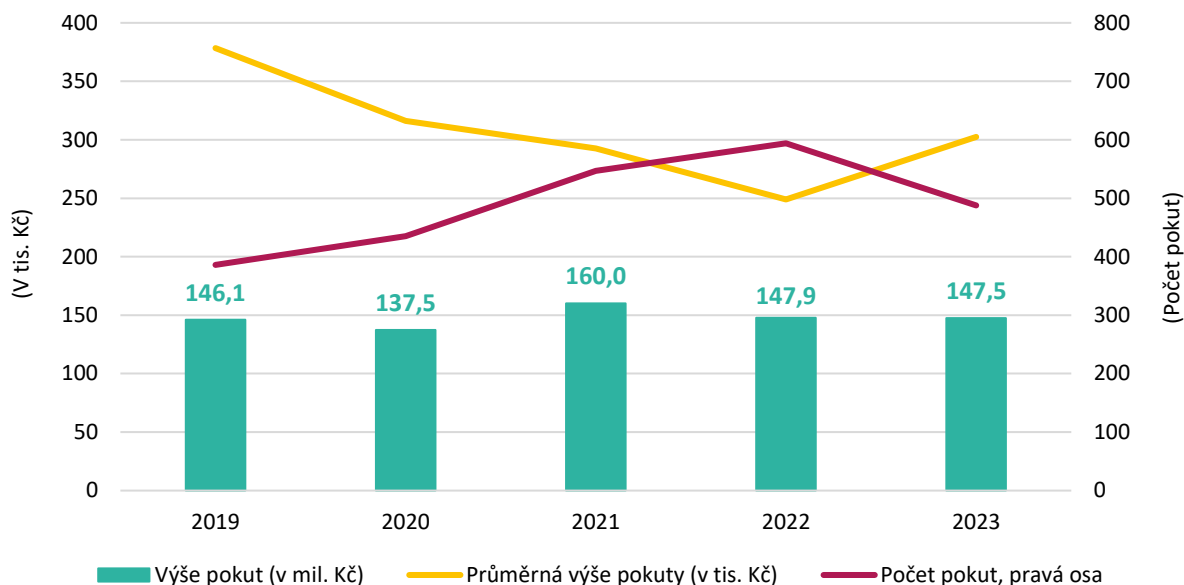
⁴⁵ *Problematika nelegální práce a nehlášené práce a odhad jejich dopadu na veřejné rozpočty*. Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2014.

⁴⁶ *Studie o účinnosti politik pro řešení nehlášené práce* (VT/2021/0380), Evropská komise, 25. července 2023.

⁴⁷ Pokuty na místě udělované orgány inspekce práce nejsou zahrnuty, protože nejsou ukládány za přestupky v oblasti NLZ.

SÚIP vydal v letech 2019–2023 celkem 2 450 pravomocných rozhodnutí o uložení pokuty v oblasti NLZ ve výši 739 010 500 Kč.

Graf č. 1: Pravomocné pokuty v oblasti nelegálního zaměstnávání uložené Státním úřadem inspekce práce v období let 2019–2023



Zdroj: SÚIP; vlastní zpracování NKÚ.

Podíl kontrol zaměřených na oblast NLZ činil v letech 2019 až 2023 v průměru 34 % z celkového počtu provedených kontrol; výše pravomocně uložených pokut v oblasti NLZ činila v letech 2019 až 2023 v průměru 57 % z celkové výše pravomocně uložených pokut.

GŘC sleduje kontroly v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců v aplikaci *Sdružená podpora rozhodování*. Statistika v této aplikaci mj. zobrazuje počty zahájených a ukončených kontrol, kontrol s nálezem, kontrolovaných cizinců (včetně informace o počtu osob bez povolení k pobytu či k zaměstnání), počty nesplnění oznamovací povinnosti apod.

Tabulka č. 9: Počet kontrol zaměstnávání cizinců v letech 2019–2023

Rok	Počet zahájených kontrol	Počet ukončených kontrol	Počet kontrol s pozitivním výsledkem	Podíl kontrol s pozitivním výsledkem
2019	881	789	440	55,77 %
2020	640	640	342	53,44 %
2021	749	749	379	50,60 %
2022	624	624	294	47,12 %
2023	674	674	245	36,35 %

Zdroj: situační zprávy GŘC s názvem VYHODNOCENÍ KONTROL V OBLASTI DOZORU NAD ZAMĚSTNÁVÁNÍM CIZINCŮ za roky 2019–2021; vlastní zpracování NKÚ.

Generální ředitelství cel ukončilo v letech 2019–2023 celkem 3 476 kontrol zaměstnávání cizinců, v 1 700 kontrolách zjistilo nelegální zaměstnávání cizinců.

Seznam zkratek

CS ČR	Celní správa České republiky
CÚ	Celní úřady
ČR	Česká republika
ČSSZ	Česká správa sociálního zabezpečení
ČSÚ	Český statistický úřad
DPFO	Daň z příjmů fyzických osob
EU	Evropská unie
FS ČR	Finanční správa České republiky
FÚ	Finanční úřady
GFŘ	Generální finanční ředitelství
GŘC	Generální ředitelství cel
HDP	Hrubý domácí produkt
KA	Kontrolní akce Nejvyššího kontrolního úřadu
MF	Ministerstvo financí
MOPNZ	Meziresortní orgán pro potírání nelegálního zaměstnávání
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NLZ	Nelegální zaměstnávání
OFŘ	Odvolací finanční ředitelství
OIP	Oblastní inspektorát práce
OSSZ	Okresní správy sociálního zabezpečení
OSVČ	Osoby samostatně výdělečně činné
PM	Právní moc
PP	Peněžitá plnění
Sankční směrnice	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009, o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
SÚIP	Státní úřad inspekce práce
SZP	Sociální a zdravotní pojištění (resp. pojistné na sociální zabezpečení a pojistné na veřejné zdravotní pojištění)
Taktický postup GFŘ	<i>Taktický postup k realizaci přenosu a zpracování kontrolních zjištění Státního úřadu inspekce práce a Generálního ředitelství cel v oblasti nelegálního zaměstnávání</i>
VŠPS	Výběrové šetření pracovních sil
VZP	Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky
Zákonná pojistná	Pojistné na sociální zabezpečení včetně penále a pojistné na veřejné zdravotní pojištění včetně penále
Zákon č. 187/2006 Sb.	Zákon č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění
Zákon č. 262/2006 Sb.	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
Zákon č. 280/2009 Sb.	Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád
Zákon č. 592/1992 Sb.	Zákon České národní rady č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění
Zákon o zaměstnanosti	Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti

Přehled pravomocných pokut uložených Státním úřadem inspekce práce v období let 2019–2023

Rok	Pravomocné pokuty celkem		– z toho pravomocné pokuty v oblasti NLZ	
	Počet pokut	Výše pokut (v Kč)	Počet pokut	Výše pokut (v Kč)
2019	3 342	254 526 300	386 (11,5 %)	146 064 500 (57,4 %)
2020	2 819	226 109 100	435 (15,4 %)	137 501 000 (60,8 %)
2021	3 181	298 724 100	547 (17,2 %)	160 007 000 (53,6 %)
2022	3 175	264 509 000	594 (18,7 %)	147 892 000 (55,9 %)
2023	3 213	256 951 500	488 (15,2 %)	147 546 000 (57,4 %)
Celkem	15 730	1 300 820 000	2 450 (15,6 %)	739 010 500 (56,8 %)

Zdroj: SÚIP; vlastní zpracování NKÚ.