

**Mgr. Monika Seilerová**

**Právnická fakulta**

**Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach**

**Právna komparácia nelegálnej práce a zamestnávania  
v podmienkach Slovenskej republiky, Poľska a Českej republiky**

**The Legal Comparison of Undeclared Work  
in the Slovak Republic, Poland and Czech Republic**

***Abstract***

*The undeclared work is an enhanced phenomenon of the labour market. It is considered as a negative factor, which has significant impact on economy, labour market and social protection in each state. In the article the Author deals with the comparison of legal regulations of three adjoining states (Poland, the Slovak Republic and the Czech Republic) and points out their common and different elements. The Author provides the legal definitions of the fundamental terminology, the sanctions imposed by the control authorities on the employers and employees and emphasizes the most substantial problems resulted from the legislation of the undeclared work.*

**Key words:** *undeclared work, simulated labour-law relation, undeclared work of foreigners, sanctions for violation of labour law regulations of undeclared work.*

**Prawna analiza porównawcza nielegalnej pracy na przykładzie  
Republiki Słowackiej, Polski oraz Republiki Czeskiej**

***Streszczenie***

*Nielegalna praca jest zjawiskiem potężnym na rynku pracy. Jest uważana za negatywny czynnik, który znacząco wpływa na gospodarkę, rynek pracy oraz ochronę społeczną w każdym państwie. W artykule Autorka dokonuje analizy porównawczej regulacji prawnych trzech sąsiadujących ze sobą państw (Polski, Republiki Słowackiej i Republiki Czeskiej) oraz wywodzi ich wspólne i odmienne cechy. Autorka przedstawia definicje normatywne podstawowej terminologii, sankcje nakładane przez organy kontrolujące*

*pracodawców i pracowników, a także akcentuje najbardziej istotne problemy wynikające z ustawodawstwa dotyczącego nielegalnej pracy.*

**Słowa kluczowe:** *nielegalna praca, symulowany stosunek pracy, praca nielegalna cudzoziemców, sankcje za złamanie przepisów prawa pracy dotyczących pracy nielegalnej.*

## Úvod

Pri analýze štatistických informácií zverejňovaných ohľadom vzrastajúcich<sup>1</sup> tendencií o stave nezamestnanosti v podmienkach Slovenskej republiky, sa vynára otázka ako zastaviť súčasnú situáciu a optimalizovať pracovnoprávne vzťahy. Uvedené podnety sa neobmedzujú len pre hranice slovenského pracovného trhu ale sú problémom, ktorý je potrebné riešiť globálne. Pravdou je, že nie vo všetkých členských štátoch Európskej únie je výška nezamestnanosti tak závažnou bariérou brániacou v postupnom ekonomickom i sociálnom napredovaní (napríklad Rakúsko, Luxembursko, Nemecko).

Pri skúmaní aspektov, príčin a následkov, ktoré bezprostredne nadväzujú na problematiku negatívnej situácie v oblasti sveta práce, je sprievodným javom aj otázka tieňovej ekonomiky a rozmachu nelegálne vykonávanej práce ako jej obsahového subsystému.

Hospodárska kríza, následne nepriaznivo vyvíjajúci sa stav zamestnanosti na pracovnom trhu, snaha zamestnávateľov o udržanie svojej pozície na konkurencieschopnej úrovni a ťažkosti v zabezpečení dôstojných a štandardných životných podmienok jednotlivcov, zanecháva svoje dôsledky v právnej i ekonomickej oblasti. Výška povinne odvádzaných príspevkov na účely sociálneho a zdravotného poistenia vrátane daňového zaťaženia, predstavuje pre zamestnávateľov výrazne nákladovú zložku v štruktúre ich hospodárenia. Napriek trendom moderného pracovného práva upozorňujúceho na potrebu liberalizácie a flexibilizácie pracovného zákonodarstva si ochranná funkcia (s dôrazom na ochranu zamestnanca) zachováva svoju dominantnú pozíciu. To má za následok nutnosť dodržiavania rozsiahleho komplexu právnych povinností vyplývajúcich pre zamestnávateľov z pracovných kódexov, ktoré predstavujú odradzujúci atribút pre zamestnávanie jednotlivcov v „klasických“ pracovnoprávných vzťahoch.

<sup>1</sup> Podľa momentálne zverejnených informácií došlo k menšiemu poklesu vo výške nezamestnanosti. Miera evidovanej nezamestnanosti k máju 2013 je podľa Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR 14, 26 %, (v porovnaní s marcom 2013, v ktorom výška nezamestnanosti bola 14,68% zaznamenávame menší pokles).

Nie menej závažnou skutočnosťou, ktorá ovplyvňuje trh s nelegálnou prácou je migrácia pracovníkov, predovšetkým štátnych príslušníkov tretích krajín. Na rozdiel od občanov Európskej únie, na ktorých sa vzťahuje jedna zo základných slobôd - sloboda pohybu osôb (v rámci ktorej pôsobí aj voľný pohyb osôb za účelom zamestnania) je ich pobyt a zamestnávanie v Slovenskej republike (ďalej len SR) determinované povolením k pobytu respektíve povolením na zamestnanie udeľovaným v zmysle § 22 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších právnych predpisov.

V príspevku sa na základe vyššie uvedených aspektov zaoberáme vymedzením nelegálnej práce a zamestnávania z pohľadu právnej komparácie jej legislatívneho zakotvenia v slovenskom právnom poriadku, v porovnaní s riešením právnej úpravy Českej republiky a Poľska.

## 1. Vymedzenie pojmu nelegálnej práce

Regulovanie vzťahov v oblasti nelegálneho zamestnávania a nelegálnej práce je v právnom poriadku Slovenskej republiky predmetom úpravy zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších právnych predpisov. Do roku 2005 neexistovala legálna definícia nelegálnej práce, ktorej vymedzenie je nevyhnutným predpokladom pre jej účinné odhaľovanie príslušnými kontrolnými orgánmi. Za prvotný základ pre vypracovanie zákona o nelegálnej práci možno považovať *Dohodu o spolupráci pri koordinácii a výkone kontroly nelegálnej práce*. Dohoda bola uzatvorená v roku 2000 medzi Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Ministerstvom vnútra SR, Ministerstvom financií SR, Sociálnou poisťovňou, Národným úradom práce (od r. 2004 Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR ) a Úradom bezpečnosti práce (v súčasnosti Národný inšpektorát práce SR)<sup>2</sup>. Výsledky jej realizácie vyústili do prijatia *uznesenia vlády SR č. 366/2001*, ktorým bol prijatý systém opatrení „pre boj s nelegálnou prácou“. V jeho duchu sa následne niesli i prípravné práce návrhu zákona o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní<sup>3</sup>.

Terminologické vymedzenie pojmu je v jednotlivých krajinách rôzne. Jeho podstata však napriek nepatrným odchýlkam ostáva zachovaná a pridŕžajúca sa medzinárodne deklarovaného definovania. Z hľadiska medzinárodných právnych úprav sa nelegálna práca

<sup>2</sup> Súčasne došlo k rozšíreniu zainteresovaných subjektov o Ministerstvo zdravotníctva SR a zdravotné poisťovne.

chápe ako „hlavná alebo vedľajšia pravidelne vykonávaná profesionálna zárobková činnosť na hranici alebo mimo rámec zákonných a zmluvných povinností“.

*Oznámenie Komisie zo 7. apríla 1998 o tzv. nedeklarovanej práci z roku 1998 (COMP (98) 219 v konečnom znení)* sa pokúsilo o definíciu nelegálnej práce, ktorú vymedzuje ako „akúkoľvek platenú činnosť, ktorá z hľadiska svojej povahy je v súlade so zákonom, avšak nie je „prihlásená“ na orgány verejnej správy, s výnimkou kriminálnej činnosti a práce, ktorá nemusí byť hlásená, ktoré vyčleňuje z definovania pojmu nelegálnej práce“<sup>4</sup>.

Slovenský zákon o nelegálnom zamestnávaní pri vymedzovaní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania vychádza zo základných pojmov, a to závislej práce ako objektu individuálnych pracovnoprávných vzťahov a práce ako činnosti, ktorú je jednotlivец oprávnený vykonávať na základe zmluvných typov upravených v osobitných právnych predpisoch (napríklad Občiansky zákonník, Obchodný zákonník). Sú základným teoretickým predpokladom pre následné konštatovanie, že posudzovaná práca je prácou nelegálnou. Zákonník práce SR (ďalej len ZP) v § 1 ods. 2 definuje závislú prácu ako: „prácu vykonávanú vo vzťahu nadriadenosti zamestnávateľa a podriadenosti zamestnanca, osobne zamestnancom pre zamestnávateľa, v jeho mene, v pracovnom čase určenom zamestnávateľom, za mzdu alebo odmenu“<sup>5</sup>.

Medzi najčastejšie vyskytujúce sa spôsoby porušenia zákazu nelegálneho zamestnávania na území SR za rok 2012 patrili najmä neoznámenie skutočnosti o prijatí osoby do zamestnania na účely zdravotného a sociálneho poistenia, vykonávanie závislej práce bez vytvorenia pracovnoprávneho vzťahu a v menšom počte prípady zamestnávania cudzincov bez povolenia na pobyt alebo zamestnanie<sup>6</sup>. Častým problémom sú prípady uzatvárania zmlúv podľa Občianskeho respektíve Obchodného zákonníka SR i napriek skutočnosti, že práca napĺňa kritéria práce závislej. Môžeme súhlasiť s názorom, podľa ktorého: „Zamestnávateľa sa snažia prispôbiť existujúce právne inštitúty pracovného práva vlastným záujmom či aplikovať ustanovenia základných predpisov pracovného práva na zmluvné typy z iných právnych oblastí“<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/job\\_creation\\_measures/c11710\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/c11710_en.htm)

<sup>5</sup> K 1.1. 2013 boli vypustené znaky závislej práce: práca vykonávaná na náklady zamestnávateľa, jeho výrobnými prostriedkami a na zodpovednosť zamestnávateľa a skutočnosť, že ide o výkon práce, ktorá pozostáva prevažne z opakovania určených činností.

<sup>6</sup> Informatívna správa o vyhľadávaní a potieraní nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania za rok 2012, UV-9161/2013, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR.

<sup>7</sup> ŠVEC, M.: *Flexicurita pre 21. storočie- šance a riziká*. Kríza pracovného práva. Bratislava: VEDA vydavateľstvo SAV. 2012. s. 19.

V zmysle platného zákonného znenia je nelegálnou prácou, závislá práca, ktorú vykonáva fyzická osoba pre právnickú osobu alebo fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom a nemá s ňou založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce.

Podľa ustanovenia §1 ods. 3 ZP SR platí, že závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne aj v inom pracovnoprávnom vzťahu (na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru). Ako uvádza J. Pavlátová, skutočnosť, že závislá práca môže byť vykonávaná iba v rámci pracovnoprávnych vzťahov je okrem iného „vodítkom“ pre stanovenie hranice medzi pracovným právom na strane jednej a občianskym a obchodným právom na strane druhej<sup>8</sup>. Zákonník práce SR výslovne zakazuje výkon závislej práce v zmluvnom občianskoprávnom alebo obchodnoprávnom vzťahu (§ 1 ods. 3 ZP). Problematika pokrývania závislej práce inými zmluvnými typmi nie je novodobým fenoménom pracovného práva. Už v počiatkoch vzniku Slovenskej republiky sa rozvíjala tendencia súbežného výkonu práce v pracovnom pomere a súčasne práce podľa napríklad obchodnoprávnych zmlúv. „Tieto právne vzťahy zásadne môžu existovať vedľa seba, ale nie spôsobom prekrývajúcim sa časovo i vecne“<sup>9</sup>. Pre nájdenie hranice medzi možnosťou výkonu práce podľa Zákonníka práce SR a podľa Občianskeho respektíve Obchodného zákonníka SR, má neodmysliteľný význam určenie definičných znakov závislej práce.

V komparácii s právnym vymedzením nelegálnej práce v Českej republike (ďalej len ČR) je jej legálna definícia obsiahnutá v *zákone č. 435/2004 Sb. o zamestnanosti v znení neskorších právnych predpisov*. Od 1.1. 2012 česká právna regulácia pristúpila k exaktnejšiemu vymedzeniu pojmu nelegálnej práce. Snahou legislatívnych orgánov bolo zabrániť rozširovaniu tzv. švarcsystému, ako spôsobu nahrádzania klasického pracovnoprávneho vzťahu vo firme vzťahom obchodnoprávnym medzi dvoma podnikateľmi<sup>10</sup>. Do roku 2012 bola „skutková podstata“ nelegálnej práce naplnená v prípade, ak fyzická osoba nevykonávala prácu pre fyzickú alebo právnickú osobu na základe pracovnoprávneho vzťahu alebo inej zmluvy (okrem prípadu vykonávania práce manželom alebo dieťaťom tejto osoby v zmysle predchádzajúceho ustanovenia § 13 ods. 3 písm. a). V uvedenej spojitosti súčasne došlo k zmene definície závislej práce v českom Zákonníku

<sup>8</sup> PAVLÁTOVÁ, J.: *Několik poznámek k vymezení závislé práce a práce nelegální*. IN: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference. Pracovní právo 2012: Závislá práce a její podoby. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity, 1.vyd., 2012. s. 43.

<sup>9</sup> BARANCOVÁ, H.: *Výkon závislej práce vo vzťahu k zmluvným typom pracovného a obchodného práva*. IN: Bulletin advokacie. Praha: Česká advokátní komora. č. 5/1999. s. 18.

<sup>10</sup> MERVATOVÁ, J.: *Nelegální zaměstnávání*. IN: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference. Pracovní právo 2012: Závislá práce a její podoby. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity. 1. vyd., 2012. s. 94.

práce. Podľa tohto vzoru bola novelizovaná jej legálna definícia v podmienkach Slovenskej republiky k 1.1.2013. Kritéria pre posúdenie závislej práce sa v Zákonníku práce ČR podľa novej právnej úpravy rozdelili na dve skupiny (§ 2 ZP ČR). Sú nimi znaky závislej práce a podmienky výkonu práce. M. Štefko v tejto spojitosti uvádza, že v prípade zjednodušovania definície hrozí, že sa stane príliš širokou definíciou, všetko zahŕňajúcou<sup>11</sup>. Naopak H. Barancová považuje zníženie počtu indikátorov pojmu závislej práce za predpoklad zúženia možností zamestnávateľov pre právne krytie závislej práce zmluvnými typmi občianskeho a obchodného práva<sup>12</sup>.

Slovenské právne vymedzenie závislej práce sa od českej právnej úpravy do 1.1.2013 odlišovalo okrem iného kritériom, že ide „o výkon práce, ktorá pozostáva prevažne z opakovania určených činností“. Tento znak bol podľa platného znenia Zákonníka práce SR vypustený. V zmysle judikatúry Najvyššieho správneho súdu ČR sa však prikláňame k jeho konštatovaniu, v zmysle ktorých uviedol: „Pod pojmom nelegálnej práce nemožno rozumieť iba prácu v najvšeobecnejšom zmysle, teda, že je postačujúce, ak pracujúca osoba vyvíja nejakú pracovnú činnosť. Je potrebné, aby takáto práca bola vykonávaná sústavne, podľa pokynov a za mzdu, plat alebo odmenu“<sup>13</sup>. V mnohých prípadoch príslušné orgány posúdili ako nelegálne zamestnávanie a výkon nelegálnej práce prípady jednorazového výkonu určitej činnosti, bez skúmania ostatných okolností prípadu<sup>14</sup>. V každom prípade je inšpektor práce povinný vyšetrovať konkrétne požiadavky zákonnej úpravy pre vyvodenie záveru o uložení sankcie za spáchanie správneho deliktu<sup>15</sup>.

Poľská právna úprava je rovnako ako slovenská a česká právna regulácia charakteristická kodifikovanou úpravou v oblasti občianskeho i pracovného práva.<sup>16</sup> Vymedzenie pojmu nelegálnej práce nie je predmetom samostatného právneho predpisu o potieraní nelegálnej práce. Nelegálne zamestnávanie je vymedzené v *zákone z 20. mája 2004 o podpore zamestnávania a inštitúciách na trhu práce*. V ustanovení článku 2 ods. 1 č. 13 písm. a) je uvedené, že o nelegálne zamestnanie alebo výkon inej nezákonnej zárobkovej

<sup>11</sup> ŠTEFKO, M.: *Pracovní právo v kontextu občanského práva. Analýza limitu podpůrny působnosti obecného občanského práva v pracovněprávních vztazích*. Praha: Auditorium 2012. s. 30.

<sup>12</sup> BARANCOVÁ, H.: *Pracovní právo Slovenskej republiky po reforme k 1. 1. 2013 (1.časť)*. IN: *Justičná revue*. roč. 65. 2013. č. 1. s. 57.

<sup>13</sup> 4 Ads 177/2011-120

<sup>14</sup> Napríklad, ak v čase vykonávanej kontroly osoba dohliadala na zákazníkov alebo premiestňovala škatule s tovarom, či v čase obeda zastupovala osobu predávajúcu predmetné tovary.

<sup>15</sup> Napr. 4 Ads 75/2011-73

<sup>16</sup> ŠTEFKO, M.: *Komparatívni poznatky o polské a slovenské úpravě vztahu Občanského zákoníku a Zákoníku práce*. IN: *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference. Pracovní právo 2010. Flexibilní formy zaměstnávání*. Brno: Právnická fakulta Masarykovy univerzity. 1. vyd., r. 2010. s. 182.

činnosti ide napríklad v prípade „ak je osoba zamestnaná zamestnávateľom bez existencie včasného potvrdenia o uzatvorenej zmluve a podmienok v nej vymedzených“.

Pri analýze pracovnoprávných ustanovení najmä poľského pracovného kódexu (Kodeks pracy zo dňa 26.6. 1974) nenachádzame explicitné vymedzenie pojmu závislej práce, tak ako v slovenskom či českom pracovnom zákonodarstve. Z vymedzenia pojmu „zamestnanec“ vyplýva, že výkon práce, na ktorú sa aplikujú ustanovenia Kodeksu pracy je možné uskutočňovať na základe pracovnej zmluvy, menovania (napríklad podľa zákona z 25.septembra 1981 o štátnych podnikoch), voľby (v prípade miestnej samosprávy), vymenovania (napríklad v prípade sudcov, prokurátorov) alebo družstevnej pracovnej zmluvy. Kodeks pracy zároveň ustanovuje, že pracovná zmluva musí byť uzatvorená v písomnej forme. Nevylučuje sa i ústne dojednanie pracovnej zmluvy, avšak za podmienky včasného písomného potvrdenia zamestnávateľom o jej uzavretí, type a dojednaných podmienkach, najneskôr v deň začiatku výkonu práce zamestnancom (čl. 29 § 2 KP). Na to nadväzuje i ustanovenie o naplnení znakov nelegálnej práce v zmysle vyššie uvedeného ustanovenia zákona o podpore zamestnávania a inštitúciách na trhu práce (§ 2 ods. 1 č. 3).

V porovnaní s poľskou úpravou, slovenský zákon č. 82/2005 Z. z. neposudzuje ako správny delikt nelegálnej práce nedodržanie písomnej formy pracovnej zmluvy. Súčasne tiež nepožaduje písomné potvrdenie o jej uzavretí najneskôr do začatia výkonu práce. Rovnako sa o uvedenom postihu nezmieňuje ani česká právna úprava. V uvedených prípadoch by inšpektorát práce uložil zamestnávateľovi sankciu za porušenie pracovnoprávných predpisov o vzniku, zmene alebo skončení pracovného vzťahu.

Podľa poľských ustanovení Kodeksu pracy, zmluva naplňa znaky pracovnej zmluvy vtedy, ak sa zamestnanec zaviazal vykonávať prácu určitého druhu pre zamestnávateľa, pod jeho vedením, v mieste a dobe stanovenej zamestnávateľom. Na druhej strane sa zamestnávateľ zaväzuje platiť zamestnancovi za vykonávanú prácu mzdu. V takomto prípade ide o vytvorenie pracovného pomeru, v ktorom sa aplikujú ustanovenia poľského Kodeksu pracy a ďalších osobitných pracovnoprávných predpisov. Zároveň je ponechané na vôľu zmluvných strán, či sa rozhodnú pre vykonanie určitej práce v zmysle Občianskeho zákonníka. Podľa čl. 22 v § 1<sup>2</sup> KP sa však výslovne ustanovuje zákaz nahrádzania pracovnej zmluvy, zmluvou občianskoprávnou, ak sú splnené definičné kritéria pre uzatvorenie pracovnej zmluvy.

Vychádzajúc z ustanovení poľského zákona o systéme sociálneho zabezpečenia z 13. októbra 1998 sa v prípadoch stanovených zákonom, na účely sociálneho zabezpečenia, považuje za zamestnanca aj osoba, ktorá vykonáva prácu na základe mandátnej zmluvy,

servisnej zmluvy alebo inej dohody za účelom poskytovania služby spravujúcej sa Občianskym zákonníkom v prípade, ak je takáto zmluva uzatvorená zamestnávateľom, u ktorého je zamestnanec zamestnaný alebo ak vykonáva u zamestnávateľa prácu v pracovnom pomere (čl. 8 ods. 2a). Preto je za nelegálnu prácu považovaný aj prípad neoznámenia zamestnanej osoby alebo osoby vykonávajúcej iné zárobkové činnosti na účely sociálneho zabezpečenia.

Podľa slovenských pracovnoprávných predpisov je rovnako absencia prihlásenia zamestnanca do registra poistencov v zmysle § 231 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. v znení neskorších právnych predpisov, považovaná za nelegálne zamestnávanie. Uvedené ustanovenie akcentuje na povinnosť prihlásenia zamestnanca zamestnávateľom najneskôr pred začatím výkonu činnosti zamestnanca. Úmyslom zákonodarcu bolo zabrániť situáciám, v ktorých zamestnávateľa dodatočne, po vykonanej kontrole, uzatvárali s nelegálne pracujúcimi zamestnancami pracovné zmluvy a prihlasovali ich následne na účely sociálneho poistenia. Z tohto dôvodu zákon o nelegálnom zamestnávaní zdôrazňuje požiadavku prihlásenia zamestnanca do registra poistencov do začiatku výkonu kontroly<sup>17</sup>.

V poľskom pracovnom prostredí sa v súvislosti s výkonom práce v pracovnoprávných vzťahoch do vzájomnej konfrontácie dostáva i výkon práce podľa občianskoprávných predpisov. Existuje i spôsob výkonu práce na základe Občianskeho zákonníka (Kodeks ciwilny) napríklad tzv. dohody o vykonaní práce ako formy nezamestnaneckého právneho vzťahu v zmysle čl. 724 až 751 OZ. Pri výkone práce na základe tejto dohody predpisy ustanovujú povinnosť odvádzania príspevkov do systému sociálneho zabezpečenia, v prípade, ak objednávateľ uzatvára zmluvu so súčasným zamestnancom alebo osobou, u ktorej neexistuje žiadny iný právny dôvod, z ktorého by vznikla povinnosť poistenia<sup>18</sup>.

Diferenčným prípadom naplnenia skutkovej podstaty nelegálneho zamestnávania podľa poľského zákonného znenia v porovnaní so slovenskou právnou úpravou je skutočnosť, prijatia nezamestnaného do zamestnania alebo na výkon inej zárobkovej činnosti bez predchádzajúceho oznámenia príslušnému úradu práce.

V súvislosti s migračnými pohybmi štátnych príslušníkov tretích krajín dochádzalo a súčasne dochádza k využívaniu práce cudzincov ako tzv. lacnej pracovnej sily vrátane „nezlegalizovania“ pôsobenia týchto osôb u zamestnávateľa. Reakciou medzinárodných inštitúcií na túto situáciu je prijímanie dokumentov na ochranu príslušníkov tretích krajín. Na

<sup>17</sup> Ustanovenie § 2 ods. 2 písm. b) zákona č. 82/2005 Z. z. v znení neskorších právnych predpisov.

<sup>18</sup> Dostupné na:

[http://praha.trade.gov.pl/cz/Podnikani\\_v\\_Polsku/article/detail,3145,Pracovni\\_pravo\\_v\\_Polsku.html](http://praha.trade.gov.pl/cz/Podnikani_v_Polsku/article/detail,3145,Pracovni_pravo_v_Polsku.html)



pôde Európskej únie bola prijatá smernica č. 2009/52/ES, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov. Smernica bola postupne implementovaná v právnych poriadkoch jednotlivých štátov. Je „konkrétnym príkladom riešenia súčasnej situácie, v ktorej snaha o maximalizáciu benefitov z legálnej migrácie je sprevádzaná spoločným úsilím bojovať proti nelegálnej migrácii a tým, ktorí z nej profitujú“<sup>19</sup>. Slovenský zákon o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v nadväznosti na uvedenú smernicu EÚ<sup>20</sup> považuje za nelegálnu prácu i takú závislú prácu, ktorú vykonáva fyzická osoba pre právnickú osobu alebo fyzickú osobu, ktorá je podnikateľom a je štátnym príslušníkom tretej krajiny a nemá povolenie na prechodný pobyt na účel zamestnania a povolenie na zamestnanie, ktoré vyžaduje zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v ustanovení § 21 a 22.

Podobné riešenie nachádzame aj v právnych poriadkoch Českej republiky a Poľska. V poľskom zákone o podpore zamestnávania a inštitúciách na trhu práce sú vymedzené i pravidlá výkonu práce cudzincov. Za nelegálne zamestnávanie je podľa ustanovenia čl. 2 ods.1 č.13 písm. e) považované pridelenie práce cudzincovi, ktorý nemá pracovné povolenie v prípadoch, v ktorých je to potrebné, alebo pridelenie práce za iných podmienok, respektíve na inú pozíciu ako je stanovené v povolení. Súčasne platí, že práca vykonávaná cudzincom je nelegálna, ak nemá platné vízum alebo iný dokument, ktorý ho oprávňuje k pobytu na poľskom území, alebo ktorého povolenie na pobyt ho neoprávňuje pracovať. (čl. 2 č. 14 KP) Z uvedeného vyvodzujeme, že poľská právna úprava vyžaduje pre štátnych príslušníkov tretích krajín povolenie za účelom zamestnania alebo povolenie, ktoré ho oprávňuje zdržiavať sa na území Poľskej republiky.

V právnom prostredí Českej republiky (na rozdiel od SR) novelizáciou zákona č. 435/2004 Sb. o zamestnanosti sa zaviedlo vydávanie tzv. zelených kariet<sup>21</sup>. Zelená karta je povolením k pobytu, a súčasne tiež povolením k zamestnaniu. Oprávňuje príslušníka tretieho štátu k dlhodobému pobytu za účelom zamestnania v osobitných prípadoch, najmä pokiaľ ide o pracovné miesta, ktoré nemožno obsadiť občanmi z Českej republiky a Európskej únie.<sup>22</sup> Platí, že ak cudzinec vykonáva prácu v rozpore s vydaným povolením na zamestnanie alebo bez neho, alebo v rozpore s povolením k dlhodobému pobytu za účelom zamestnania

<sup>19</sup> BARANCOVÁ, H.: *Zamestnávanie cudzincov*. Bratislava: Sprint. 1.vyd., r. 2012. s. 146.

<sup>20</sup> Smernica 2009/50/ ES spolu so smernicou 2009/52/ES bola do právneho poriadku SR implementovaná zákonom z 29. júna 2011 č. 223/2011 Z. z.

<sup>21</sup> Zavedenie zelených kariet v Českej republike bolo realizované prijatím zákona č. 382/2008 Sb.

<sup>22</sup> Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zelene-karty.aspx>

v osobitných prípadoch (zelená karta) alebo v rozpore s modrou kartou, ide o výkon nelegálnej práce. Slovenské právne predpisy implementáciou smernice 2009/50/ES<sup>23</sup> zakotvili iba vydávanie tzv. modrých kariet, slúžiacich ako povolenie na výkon vysokokvalifikovaného zamestnania<sup>24</sup>.

Problematika migrujúcich pracovníkov je pomerne rozsiahlym, aktuálnym a rozmáhajúcim sa negatívom na pracovnom trhu. Považujeme za pozitívne, že zákonodarná úprava smeruje k rozširovaniu spektra možností pre výkon práce cudzích štátnych príslušníkov na území členských štátov Európskej únie. Účinným právnym prostriedkom v boji proti nelegálnej práci je sprísňovanie sankčných opatrení. Napriek tomu však výška hroziacich sankcií ustupuje do úzadia vo vidine dosiahnutia zisku a úspory výdavkov na zamestnávanie osôb v pracovnoprávných vzťahoch. Prikláňame sa ku konštatovaniu, podľa ktorého „Ak zamestnávateľia odhadnú, že riziko využívania nelegálnych migrantov je v porovnaní s možným ziskom nízke, rozhodnú sa ich nelegálne zamestnať“<sup>25</sup>. Zamestnávanie cudzincov zahŕňa nielen právne a ekonomické rozmery, ale rovnocenne, ak nie prevyšujúc, rozmery sociálne a humánne. Migrujúci pracovníci sú pri nelegálnom využívaní ich pracovných síl vystavení podstatne zhoršeným pracovným podmienkam. „Uvedené praktiky nadobúdajú rozmery novodobého otroctva“<sup>26</sup>. Otázka ich právneho postavenia vrátane vykonávania práce v ľudsky dôstojných pracovných podmienkach je jedným z dôležitých problémov súčasnosti, na ktorý je potrebné sústavne apelovať.

## **2. Sankcie za porušovanie zákazu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania**

Kontrolná činnosť orgánov kompetentných na odhaľovanie nelegálnej práce a ukládanie zodpovedajúcich sankcií je základným právnym nástrojom pre efektívne znižovanie počtu nelegálne pracujúcich. Komplex sankčných opatrení a najmä hrozbu ich uloženia považujeme za prvoradý, avšak nie jediný spôsob, ktorý by tak ako aj v iných právnych odvetviach, aspoň parciálne odrádzal zamestnávateľov od nezákonného využívania pracovných síl. Problém pracovného trhu so širokou vrstvou nelegálne pracujúcich má však

<sup>23</sup> smernica 2009/50/ES o podmienkach pre vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín za účelom výkonu zamestnania vyžadujúceho vysokú kvalifikáciu

<sup>24</sup> BARANCOVÁ, H. a kol.: *Zamestnávanie cudzincov*. Bratislava: Sprint. 1.vyd., r. 2012. s. 131.

<sup>25</sup> KOTIRA, P.: *Smerovanie vývoja pracovných práv nelegálne pracujúcich migrantov z tretích krajín v rámci politiky EÚ*. IN: *Justičná revue*. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti. roč. 65. 2013. č.1. s. 92.

<sup>26</sup> BARINKOVÁ, M. - TROJAN, J.: *Etické aspekty zabezpečenia a ochrany dôstojnosti zamestnanca*. IN: *Pracovné právo 21.storočia*. Plzeň: Vydavateľstvo Aleš Čeněk. s. 179.

omnoho hlbšie súvislosti, ktoré zabraňujú cielenému boju proti práci vykonávanej na čierne. (nezamestnanosť, politická situácia v krajinách tretích štátov, nepriaznivé životné podmienky, dopady hospodárskej krízy, pretrvávajúce vysoké pracovnoprávne požiadavky na zamestnávateľov a iné).

Sankcie v podmienkach Slovenskej republiky sú upravené zákonom č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších právnych predpisov.<sup>27</sup> Kontrolnými orgánmi sú v zmysle zákona č. 82/2005 Z. z. inšpektoráty práce, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR a v neposlednom rade i úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (§5 ods. 1).

Zákon postihuje zamestnávateľov, ktorý sa dopustia správneho deliktu za porušovanie pracovnoprávnych predpisov upravujúcich pracovné vzťahy, najmä pokiaľ ide ich vznik, zmenu a skončenie, a to pokutou až do výšky 100 tisíc eur. Praktickým príkladom je uzatváranie pracovných zmlúv na základe ústneho dojednania. Týmto spôsobom sa zamestnávatelia v mnohých prípadoch snažia o obchádzanie povinností vyplývajúcich z pracovnoprávnych predpisov. Zákon však umožňuje preveriť si existenciu pracovnoprávneho vzťahu. Požaduje povinné predloženie dokladov preukazujúcich oprávnenosť o zdržiavaní sa fyzickej osoby na pracovisku zamestnávateľa a zároveň zakotvuje povinnosť predloženia dokladu, ktorý obsahuje identifikačné číslo sociálneho zabezpečenia fyzickej osoby (§5 ods. 4 písm. b). Zdôrazňujeme preto nevyhnutnosť zlepšovania vzájomnej prepojenosti informačných systémov kontrolných orgánov, vrátane Sociálnej poisťovne, daňových úradov, zdravotných poisťovní či živnostenských úradov SR, ako jedného z prostriedkov pre účinné odhaľovanie nelegálnej práce.

Ak inšpekcia práce na základe kontroly vyvodí záver, že posudzovaná práca osôb u zamestnávateľa je nelegálna, je oprávnená za uvedený správny delikt uložiť pokutu od výšky 2000 tisíc eur po 200 00 tisíc eur (§ 19 ods.2 písm. a(1)).

Napriek predchádzajúcim uloženým sankciám za porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania, zamestnávatelia často krátko naďalej podstupujú riziko zamestnávať osoby protizákonne. Zákon o nelegálnej práci v nadväznosti na zákon č. 455/1991 Sb. o živnostenskom podnikaní (§58 ods.1 písm. c) v znení neskorších právnych predpisov, považuje takéto opakované porušenie za dôvod osobitne závažný, vedúci k zrušeniu živnostenského oprávnenia miestne príslušným Živnostenským úradom.

Právne postihy pri porušení nelegálneho zamestnávania štátnych príslušníkov tretích krajín siahajú až ku krajným sankciám v zmysle *Trestného zákona* (zákon č. 300/2005 Z. z.

<sup>27</sup> Zákon č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

v znení neskorších právnych predpisov). Podľa ustanovenia § 251a Trestného zákona (Neoprávnené zamestnávanie) platí, že ten kto neoprávnene zamestná osobu, ktorá sa na území SR zdržiava v rozpore so všeobecne záväznými právnymi predpismi, za ktoré bol v predchádzajúcich 24 mesiacoch postihnutý, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky. Trestné postihy predstavujú v systéme sankčných opatrení tzv. ultima ratio, ku ktorých uloženiu by malo dôjsť iba výnimočne, v prípadoch, v ktorých opatrenia v zmysle správneho práva už nie sú dostačujúce.

Zákon o nelegálnej práci SR neopomína ani postihnutie fyzickej osoby, ktorá sa dopustí priestupku výkonu nelegálnej práce, a to uložením pokuty do výšky 331 eur (§ 7 z. č.82/2005 Z. z.)<sup>28</sup>.

Domnievame sa, že ukladanie finančných pokút by zo strany príslušných orgánov verejnej správy malo prebiehať na základe posudzovania všetkých okolností prípadu. Od výsledkov tohto zváženia by sa odvíjala i výška sankcie vymedzeného peňažného rozpätia. Zabránilo by sa tak situáciám, v ktorých dochádza k ukladaniu neprimerane vysokých pokút u zamestnávateľov, u ktorých sa vyskytne ojedinelý prípad nelegálneho zamestnávania. Vo viacerých rozhodnutiach Najvyššieho správneho súdu ČR bolo vyjadrené, že : „správny orgán ukladajúci pokutu za iný správny delikt je povinný prihliadnuť k osobným a majetkovým pomeroch páchatel'a vtedy, ak je podľa páchatel'a a výšky pokuty, ktorú možno uložiť zrejme, že by pokuta mohla mať likvidačný charakter, a to aj vtedy, ak príslušný zákon osobné a majetkové pomery taxatívnom výpočte hľadísk rozhodujúcich pre určenie výšky pokuty neuvádza“. (1 As 9/2008-133) Slovenská úprava sa v protiklade s českým zákonom o zamestnanosti, nezmieňuje o prihliadaní na akékoľvek pomery osoby zamestnávateľ'a. Zákon o zamestnanosti v Českej republike kladie dôraz na prihliadanie závažnosti správneho deliktu, následkov a okolností, za ktorých bol správny delikt spáchaný (§ 141 ods. 2). Prikláňame sa k názoru Najvyššieho správneho súdu, podľa ktorého: „pre správne trestanie platí obdobné trestanie ako pre trestanie súdne“<sup>29</sup>.

Sankčné opatrenia pri naplnení skutkovej podstaty priestupku alebo správneho deliktu v podmienkach ČR sú súčasťou zákona č. 435/2004 Sb. o zamestnanosti v znení neskorších právnych predpisov. V poslednom období došlo k výrazným novelizáciám uvedeného zákona. Cieľom bolo potieranie tzv. švarcsystému, prostredníctvom sprísnenia sankcií za výkon

<sup>28</sup> K ďalším sankciám, ktoré môžu zamestnávateľov v prípade umožnenia výkonu nelegálnej práce v podmienkach SR sú napríklad vylúčenie z verejného obstarávania, neposkytnutie finančných dotácií z prostriedkov Európskej únie.

<sup>29</sup> Napr. 4Ads 177/2011-120.

nelegálnej práce. Skutočným dôvodom však bola transpozícia smernice 2009/52/ES<sup>30</sup>. Výška finančných pokút za spáchanie správneho deliktu z dôvodu umožnenia výkonu nelegálnej práce je v porovnaní so slovenskou právnou úpravou prísnejšia.

Platí, že právnická osoba alebo podnikajúca fyzická osoba sa dopustí spáchania správneho deliktu tým, že umožní výkon nelegálnej práce. Pokuta, ktorá jej bude za správny delikt uložená siahá až do výšky 10 miliónov Kč, najmenej sa jej však uloží pokuta vo výške 250 tisíc Kč. Výška ukladaných pokút sa stala predmetom závažných diskusií o ekonomických i právnych následkoch ich ukladania. J. Pichrt a J. Morávek uvádzajú, že „ak je jedným z hlavných argumentov proti nelegálnej práci skutočnosť, že nelegálne zamestnávanie narúša podmienky na trhu práce a nepriaznivo pôsobí na jeho rovnováhu, proti tomu stojacim argumentom je súčasná hospodárska situácia, miera nezamestnanosti a ďalšie súvisiace aspekty, pri ktorých nie je žiaduce, aby každé umožnenie výkonu nelegálnej práce bolo postihnuté z pohľadu malého podnikateľa sankciou majúcou likvidačný charakter“<sup>31</sup>.

Komplex poľských sankčných opatrení bol v súvislosti s implementáciou *smernice 2009/52/ES* rozšírený. Bol prijatý zákon z 15. júna 2012 o pridelovaní práce cudzincom na základe nezákonného pobytu na území Poľskej republiky. Zákon zavádza prísne sankcie ukladané za zamestnávanie príslušníkov tretích krajín zdržiavajúcich sa na území Poľska neoprávnene. Ukladá povinnosť byť držiteľom povolenia na pobyt, ktorý podlieha dôkladnej kontrole. Ustanovuje i nové typy trestných činov (čl. 8 a 9) a ďalšie represívne opatrenia, ktoré je súd súčasne s odsúdením za naplnenie skutkovej podstaty vymedzeného deliktu nelegálnej práce oprávnený uložiť (pokuta, trest odňatia slobody, zákaz prístupu k európskym finančným prostriedkom zo štrukturálnych fondov). Kodeks pracy súčasne obsahuje ustanovenie o zodpovednosti zamestnávateľa za „priestupky proti právam zamestnancov“ (čl. 281). Podľa uvedeného článku: „Ktokoľvek kto je zamestnávateľom alebo koná v jeho mene a uzavrie zmluvu podľa občianskeho práva v prípadoch, ktoré napĺňajú znaky pre uzatvorenie pracovnej zmluvy alebo písomne nepotvrdí ústne uzatvorenú pracovnú zmluvu, potrestá sa pokutou od 1000 až 30 tisíc zł.“

Ďalšie zo sankčných postihov ukladaných nezávisle od predchádzajúcich zákonných ustanovení sú obsiahnuté v zákone o podpore zamestnávania a inštitúciách na trhu práce. Napríklad článok 122 zákona ukladá pokutu najmenej vo výške 3 tisíc zł., v prípadoch neplatenia príspevkov do Pracovného fondu respektíve ich nezaplatenia v predpísaných

<sup>30</sup> PICHRT, J. – MORÁVEK, J.: *O lidové tvořivosti a sankcích za výkon nelegální práce*. IN: Právní rozhledy. Praha: C.H. BECK. č. 3/2013. s. 94.

<sup>31</sup> Pozn. č.30, s. 100.

termínach.<sup>32</sup> Bez ohľadu na novoprijatý zákon postihujúci výkon nelegálnej práce príslušníkmi tretích krajín, zákon o podpore zamestnávania v článku 120 postihuje zamestnávateľa pokutou najmenej vo výške 3 tisíc zł., ak prideli výkon nelegálnej práce cudzincovi. Súčasne i zákon o systéme sociálneho poistenia z roku 1998 ukladá platcovi alebo osobe oprávnenej konať v mene platcu pokutu až do výšky 5000 zł., ak nepreukáže platenie príspevkov na účely sociálneho zabezpečenia (bod 2). Poľské právne predpisy stanovujú takmer vždy minimálnu hranicu peňažných pokút, ktoré sú príslušné orgány oprávnené uložiť pri porušení ustanovení o nelegálnej práci. Komparáciou s právnym vymedzením v podmienkach SR ide o diferenciačný prvok. Spoločným aspektom systému sankčných opatrení všetkých troch právnych regulácií je absencia trestnej zodpovednosti zamestnanca v prípade výkonu čiernej práce.

### Záver

Komparácia právnych predpisov v oblasti nelegálnej práce troch susedných štátov poukazuje na skutočnosť, že otázka existencie pracovného trhu s nelegálnou prácou je naliehavým predmetom záujmu, proti ktorému je potrebné účinné bojovať. Následky využívania nelegálnej práce sa prejavujú v právnej, ekonomickej a sociálnej oblasti.

Mimoriadnu úlohu pri potieraní nelegálne vykonávanej práce a nelegálnom zamestnávaní zohráva politika a legislatíva medzinárodných inštitúcií a Európskej únie. Dôležitou sa stalo najmä prijatie smernice č. 2009/50/ES a smernice č. 2009/52/ES, ktorej implementáciou sa v dotknutých štátoch omnoho striktnejšie posudzujú odhalené prípady nelegálneho zamestnávania. Zaujímavým sa javí najmä právne riešenie v Poľskej republike, v ktorej v ucelenej podobe bol zákonom z 15. júna 2012 prijatý komplex sankčných opatrení ako dôsledkov výkonu práce na čierno štátnymi príslušníkmi tretích krajín.

Rovnako by sa podľa vzoru poľskej právnej úpravy mohla i v podmienkach SR zaviesť obligatórnosť písomnej formy pracovnej zmluvy, čím by sa zjednodušil proces kontrolných orgánov pri odhaľovaní nelegálne vykonávanej práce.

Z krátkodobého pohľadu sa čierna práca môže pre oba subjekty javiť ako podstatne výhodnejšia v porovnaní s prácou vykonávanou legálne. Trh s nelegálnou prácou má ale ďalekosiahlejšie následky. Nelegálne ekonomické činnosti vo veľkej miere vplývajú na daňovú politiku, narúša sa sociálna ochrana a celkový systém sociálneho zabezpečenia.

<sup>32</sup> Bod 2 ustanovuje uloženie pokuty aj v prípade neohlásenia požadovaných údajov respektíve nahlásenia nesprávnych údajov, ktoré ovplyvňujú výšku príspevkov (čl. 122).

Pri štatistických informáciách z kontrolnej činnosti inšpekcie práce v Slovenskej republike je možné sledovať, že počet nelegálne zamestnaných osôb za rok 2012 (563) sa v porovnaní s rokom 2011 (777) alebo rokom 2010 (1229) postupne znižuje. Zvyšovanie hraníc ukladaných pokút, pravidelnejšie vykonávané kontroly zamerané na najrizikovejšie odvetvia, zanecháva svoje pozitívne dôsledky.

Trh s nelegálne vykonávanou prácou však nie je možné úplne eliminovať. Hospodárska kríza a úroveň nezamestnanosti v jednotlivých krajinách sú práve tými faktormi, ktoré jej potláčanie znemožňujú. Miera nezamestnanosti na území Slovenskej republiky (približne 14,26%) je v porovnaní s Českou republikou (7,7%) či Poľskom (10,6%) pomerne vyššia. Je preto principiálnym problémom, ktorý je potrebné v jednotlivých regiónoch riešiť, a od ktorej sa podľa nášho názoru odvíja a bude odvíjať početnosť výskytu nelegálnej práce a nelegálneho zamestnávania.