



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph.D., v právní věci

žalobce: **COLLAR VS s.r.o.**, IČO: 02867770
se sídlem Praha 5, Harmonická 1384/13
proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
se sídlem Opava, Kolářská 451/13
o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 10. 2019 č.j. 5442/1.30/19-3

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále též „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a v napadených výrocích I., II. a III. potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též „OIP“) ze dne 4.6.2019 č.j. 19060/6.3017-28 (dále též „rozhodnutí OIP“). Rozhodnutím OIP byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 14. 8. 2017 umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 14. 8. 2017 tím, že umožnil výkon práce bez povolení k zaměstnání vyjmenovaným cizincům, dále byl žalobce uznán vinným ze spáchání

přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 87 odst. 1 věta první zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 14. 8. 2017 neinformoval písemně nejpozději v den nástupu k výkonu práce příslušnou pobočku Úřadu práce ČR o nástupu do zaměstnání u vyjmenovaných občanů Evropské unie, a dále byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle § 33a odst. 1 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce (dále jen „zákon o inspekci práce“) ve znění účinném do 28. 7. 2017, kterého se měl dopustit tím, že v rozporu s § 309 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, přidělil vyjmenované zaměstnance k výkonu práce k uživateli KDK Automotive Czech s.r.o. a) bez vydání písemného pokynu k dočasnému přidělení minimálně v době kontroly dne 4. 4. 2017, b) na základě písemných pokynů k dočasnému přidělení minimálně v době pobytové kontroly ze strany Policie ČR, Krajského ředitelství Policie Plzeňského kraje, Odboru cizinecké policie, oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort, provedené dne 27. 3. 2017, když tyto pokyny k dočasnému přidělení neobsahovaly určení vedoucího zaměstnance uživatele oprávněného přidělovat zaměstnanci práci a kontrolovat ji a informaci o pracovních a mzdových podmínkách srovnatelného zaměstnance uvedeného uživatele. Žalobci byl za spáchané přestupky a správní delikt uložen podle § 35 písm. b) a § 41 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“) a podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti úhrnný správní trest pokuty ve výši 2.250.000,- Kč.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí stručně zrekapituloval průběh řízení v prvním stupni a odvolací námitky uplatněné žalobcem proti rozhodnutí OIP. Konstatoval, že žalobce neprokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno po něm požadovat, aby porušení právních povinností zabránil, když jediné, co učinil, bylo, že mu byly padělané doklady cizinců předloženy, resp. v případě pana M. G. (dále jen „pan M. G.“) se spoléhal na jeho prohlášení o tom, že je držitelem rumunského pasu. Žalovaný se ztotožnil se závěry prvoinstančního orgánu, že žalobce svým jednáním naplnil jak formální, tak i materiální stránku přestupku, neboť umožnil výkon nelegální práce, tj. zaměstnávání cizinců na území ČR bez patřičného veřejnoprávního oprávnění, což je proti veřejným zájmům ČR, neboť jde o hrubý způsob narušení pracovního trhu mající negativní vliv na jeho rovnováhu. Žalovaný odkázal na stranu 26 a 27 rozhodnutí OIP s důrazem na zjištění, že při ověřování a kontrole totožnosti dotčených cizinců bylo nepochybné, že žalobce nezkoumal ani zřetelné a do očí bijící nesprávnosti předkládaných dokladů. Zaměstnanec žalobce pan P. Ch. (dále jen „pan P. Ch.“) zkoumal toliko datum platnosti předkládaných dokladů. Žalobci nebylo kladeno za vinu, že on sám nerozpoznal, že dotčení cizinci disponovali padělaným rumunským, resp. litevským dokladem totožnosti, nýbrž k jeho tíži šlo, že neučinil ničeho, aby si vzhledem k okolnostem daného případu pravost a platnost předložených dokladů nějakým způsobem ověřil, když za tímto účelem existují volně dostupné nástroje.
3. Žalovaný uvedl, že zákon o zaměstnanosti stanoví kogentní podmínky pro zaměstnávání občanů z jiných zemí, resp. stanoví rozdílné podmínky pro zaměstnávání občanů členských zemí EU a cizinců z jiných zemí. Zaměstnavatel je proto nepochybně nejen ze zákona oprávněn, ale též povinen požadovat od zájemce o zaměstnání (tj. cizince) poskytnutí a prokázání veškerých údajů potřebných k posouzení, zda tento cizinec splňuje všechny podmínky stanovené zákonem o zaměstnanosti k tomu, aby s ním mohl uzavřít pracovněprávní vztah.

4. Ve vztahu k používání aplikace Regula Document Reader žalovaný souhlasil s tím, že její využívání je zcela fakultativní a že právní předpisy neukládají povinnost tohoto nástroje využívat. Současně však akcentoval, že využívání tohoto nástroje s ohledem na možnost vyvinění se z objektivní odpovědnosti za páchané protiprávní jednání bylo v zájmu žalobce, neboť použití této aplikace mohlo odhalit nejméně sedmnáct z dvaceti předložených padělaných dokladů totožnosti. Poznamenal, že mu je z úřední činnosti známo, že padělání zejména rumunských dokladů totožnosti je v současné době, zejména v oblasti daného kraje, rozšířeným negativním jevem. Provedení kontroly pravosti těchto předložených dokladů prostřednictvím dostupných nástrojů mělo odpovídat běžné opatrnosti bez ohledu na skutečnost, jaké tyto nástroje nabízejí záruky při používání, kde čerpají referenční data a jak dané systémy fungují. Jde o jednu z možností, jak snížit riziko zneužití padělaných dokladů totožnosti. Obavy žalobce týkající se bezpečnostního rizika ve vztahu k ochraně osobních údajů žalovaný označil za čistě teoretické a nedůvodné, neboť tuto aplikaci lze používat i bez připojení k síti internet, čímž lze zcela vyloučit zneužití údajů získaných při kontrole dokladů touto aplikací.
5. Ve vztahu k odvolací argumentaci týkající se veřejného rejstříku PRADO žalovaný uvedl, že se jedná o veřejně dostupný rejstřík, a to v českém jazyce, který obsahuje popis dokladů totožnosti vydávaných členskými státy EU, mj. vzorové podoby a informace o rumunských a litevských dokladech totožnosti, které byly v projednávané věci napodobeny předloženými padělkami. Pokud by žalobce do tohoto rejstříku nahlédl, bez hloubkové znalosti problematiky a při průměrné schopnosti orientace v rejstříku (slovy žalobce bez důkladné detektivní práce) by nepochybně samotným přečtením seznal, jaká je délka platnosti rumunského dokladu totožnosti u držitele ve věku od 18 do 25 let a jaká je textová podoba litevských dokladů totožnosti. Pakliže v padělaných dokladech totožnosti neodpovídala délka jejich platnosti omezené sedmileté délce platnosti rumunského dokladu totožnosti a pakliže se odlišovala textová podoba padělku litevských dokladů totožnosti od jejich vzoru v databázi PRADO, je na místě konstatovat, že se jednalo o zjevné nesprávnosti, které zakládají důvodné pochybnosti o správnosti a pravosti předložených dokladů.
6. Pokud podle data narození neodpovídala omezená sedmiletá doba platnosti na předložených rumunských dokladech totožnosti, již sama tato skutečnost indikovala důvodné pochybnosti o pravosti těchto dokladů, nehledě na to, že datum narození si žalobce měl a mohl ověřit prostřednictvím požadavku na předložení druhého dokladu totožnosti.
7. Žalovaný poukázal na to, že vzory a informace o dokladech totožnosti, jejichž napodobeniny byly žalobci cizinci předloženy, se v databázi rejstříku PRADO nachází, tj. žalobce nebyl v tomto směru jakkoli omezen v možnosti si pravost předložených dokladů i tímto způsobem ověřit. Zdůraznil nadto, že ani v tomto případě nestavěl vinu žalobce výlučně na nevyužívání rejstříku PRADO. Minimálně v případech uvedených na straně 26 a 27 rozhodnutí OIP však žalobce mohl náhledem do tohoto rejstříku předejít výkonu nelegální práce dotčených cizinců.

8. Žalovaný dále konstatoval, že nelze mít za to, že by účinná kontrola dokladů totožnosti, ať už jejich ověřením skrze aplikaci Regula Document Reader, rejstřík PRADO či druhý doklad totožnosti, žalobci znemožnila reagovat na aktuální poptávku nových zaměstnanců. V této souvislosti žalovaný podotkl, že žalobce od druhé polovinu roku 2017 začal aplikovat ověřování dokladů prostřednictvím druhého dokladu totožnosti. Právě přijímání a zaměstnávání velkého počtu cizinců by mělo být důvodem pro to, aby žalobce věnoval problematice prevence nelegálního zaměstnávání cizinců větší pozornost, více prostředků a zavedl preventivní opatření, aby zabránil porušování předmětné právní povinnosti.
9. Pokud žalobce kontroloval výhradně dobu platnosti předložených dokladů bez návaznosti na další relevantní skutečnosti uvedené shora, přičemž u pana M. G. kontrolu dokladů neprovedl vůbec, když se spoléhal pouze na jeho prohlášení o tom, že je držitelem rumunského cestovního pasu, zjevně nevynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možné spravedlivě požadovat, aby spáchání daného přestupku zabránil. Žalobcem tvrzená existence liberačního důvodu tedy prokázána nebyla. Žalovaný setrval na stanovisku, že padělky dokladů, jež byly žalobci předloženy, nebyly veřejnými listinami, tudíž jejich správnost a pravost se nepředpokládala. Požadavek, aby si žalobce ověřoval doklady totožnosti cizinců způsobem shora uvedeným, nelze mít za diskriminační, neboť je odůvodněn potřebou plnění zákonných povinností zaměstnavatele v oblasti zaměstnávání cizinců a občanů EU ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Minimálně požadavek na předložení druhého dokladu totožnosti mohl zamezit spáchání vytykaného přestupku, neboť jmenovaní cizinci (s výjimkou pana V. B., který padělaný doklad totožnosti nepředložil) druhým dokladem totožnosti nedisponovali. Jestliže žalobce již zavedl opatření v podobě požadavku na předložení druhého dokladu totožnosti, nelze současně tvrdit, že by toto bylo fakticky či ekonomicky neproveditelné.
10. Žalobce se nemůže úspěšně dovolávat nedostatků v osvětové činnosti na straně státních orgánů, jestliže sám nevyužil žádné preventivní opatření, jak eliminovat nebo co nejvíce snížit nebezpečí, že cizincům umožní výkon nelegální práce. Žalovaný přitom odmítl, že by přijetím rozhodnutí docházelo k nepřipustnému přenášení odpovědnosti za kontrolní činnost ze státu na jednotlivé zaměstnavatele, když žalobce podniká na vlastní riziko a je zcela na něm, jak zabezpečí plnění svých zákonných povinností ve vztahu k zaměstnávání cizinců.
11. Žalovaný nepřistoupil ke změně druhu trestu – pokuty, neboť uložení správního trestu napomenutí by dostatečně neodráželo závažnost protiprávního jednání žalobce, čímž by došlo k popření smyslu a účelu správního trestání a požadavku, aby správní trest odpovídal funkci preventivní, tedy že se žalobce napříště bude snažit vyvarovat porušování zákona, ale i represivní, kdy správní trest musí představovat adekvátní zásah do sféry žalobce, např. do jeho majetkové sféry, aby tak byl žalobce veden k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem, kterými je vázán.
12. Žalovaný konstatoval, že typová závažnost přestupku je dána již zakotvenou horní hranicí zákonné sazby nejzávažnějšího přestupku. Tato hranice odráží význam zákonem chráněného zájmu na ochraně práv zaměstnanců a ochraně pracovního trhu ČR. Žalobce vzhledem ke všem okolnostem měl a mohl vědět, že svým jednáním mohl porušit nebo

ohrožit zájem chráněný zákonem, jestliže dostatečně nedbal svých povinností a umožnil výkon závislé práce cizincům bez povolení k zaměstnání, čímž obešel proces vydávání těchto povolení, kteréžto podléhají správnímu uvážení příslušných správních orgánů ČR, které tímto též získávají informace o počtu cizinců na území ČR pobývajících a vykonávajících závislou práci.

13. Žalobce byl zaměstnáváním cizinců z třetích zemí zvýhodněn tím, že se zbavil povinností administrativního rázu vůči správním orgánům, např. uzavírat, a potažmo předkládat správnímu orgánu uzavřenou pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti či smlouvu o smlouvě budoucí už v rámci povolovacího řízení podle § 91 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nebo zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky o změně některých zákonů, a to včetně povinných náležitostí dle § 91 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, nebo oznamovat volné pracovní místo v souladu s § 86 zákona o zaměstnanosti. Tím byl žalobce vůči ostatním v souladu se zákonem postupujícím zaměstnavatelům zvýhodněn i z časového hlediska, protože nemusel plnit všechny povinnosti související s řádným zaměstnáváním cizinců z třetích zemí.
14. Umožněním výkonu nelegální práce žalobce ohrozil zásadní a zákonem chráněný zájem při zaměstnávání fyzických osob – cizinců.
15. Žalovaný shledal, že správní orgán prvního stupně se řádně zabýval majetkovými poměry žalobce, když na straně 37 rozhodnutí OIP dostačujícím způsobem uvedl, k jakým skutečnostem při ukládání výše správního trestu pokuty přihlédl a k jakým závěrům dospěl. Po zhodnocení údajů prokazujících osobní a majetkové poměry žalobce žalovaný dospěl k závěru, že výše pokuty není nepřiměřená, pročez nelze mít za to, že by byla pro žalobce likvidační, když žalobce v průběhu roku hospodařil s částkami ve výši milionů korun. Ohledně posuzování likvidačního charakteru pokuty a její přiměřenosti žalovaný odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (dále též jen „NSS“) ze dne 20. 4. 2010 č.j. 1 As 9/2008-133.
16. Zdůraznil, že uložený správní trest nemůže zohledňovat pouze podnikatelské aktivity žalobce do té míry, že mu bude uložena např. jen symbolická pokuta, aby to žádným způsobem neovlivnilo chod jeho podnikatelské činnosti.
17. Uložená pokuta ve výši 22,5 % horní hranice odpovídá okolnostem daného případu, reflektuje majetkové poměry žalobce a naplňuje smysl a účel správního trestání, tj. odpovídá funkci preventivní i represivní, neboť ve smyslu rozsudku NSS ze dne 24. 5. 2006 č.j. 1 Afs 50/2005-97 *je povinnost k sankčnímu peněžnímu plnění vždy pocítována tíživě, ovšem i to je projevem jejího preventivního a represivního účinku; tyto funkce pokuty by přitom měly být rovnoměrně vyváženy*. Uložená pokuta není sama o sobě způsobila přivodit platební neschopnost či donutit žalobce k ukončení podnikatelské činnosti.
18. Žalobce v žalobě namítl nesprávné posouzení rozhodné právní otázky, zda u něj byly naplněny podmínky pro zproštění odpovědnosti za přešůpek ve smyslu § 21 odst. 1 přešůpkového zákona. V případě přešůpku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti je žalobce toho názoru, že prokázal žalovanému i správnímu orgánu

prvního stupně, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby tomuto přestupku zabránil.

19. Žalobce při přijímání fyzických osob uvedených ve výroku I. bodě 1 rozhodnutí OIP do zaměstnání prováděl kontrolu jejich totožnosti dle jimi předložených průkazů totožnosti, u nichž kontroloval jejich platnost a pořizoval si jejich kopie. Všechny tyto fyzické osoby tedy předložily žalobci před nástupem do zaměstnání doklady totožnosti prokazující, že jsou občany členských států EU, přičemž tyto doklady nevykazovaly žádné zřetelné znaky padělání či jiné zjevně podezřelé atributy, které by byly způsobilé vyvolat v osobách jednajících jménem žalobce pochybnost o pravosti těchto dokladů. Žalobce proto nepovažoval dotyčné fyzické osoby za cizince v souladu s § 85 zákona o zaměstnanosti a jednal v dobré víře, že jde o občany členských států EU. V souladu s § 87 zákona o zaměstnanosti tyto fyzické osoby nahlásil příslušné krajské pobočce Úřadu práce.
20. Žalobce již v průběhu správního řízení namítal, že ani samy orgány OIP, které prováděly u žalobce kontrolu, neověřovaly pravost dokladů totožnosti dotyčných fyzických osob, tedy samy neodhalily, že se jedná o padělky a spoléhaly se na zjištění Policie ČR, z nichž následně vycházely. V žádném z protokolů o kontrole ze dne 7. 8. 2017 a 8. 1. 2018 není kontrolním orgánem popsán způsob, resp. metody, jakými došlo k odhalení padělků průkazů totožnosti, jimiž se fyzické osoby prokázaly žalobci. Způsoby a metody odhalení padělků rekonstruoval OIP až dodatečně v rámci doplňování dokazování, jež proběhlo až poté, co žalobce podal odpor proti příkazu, tj. až s odstupem téměř 1 roku po ukončení předmětných kontrol začal poprvé OIP operovat aplikací Regula Document Reader a rejstříkem PRADO. V příkazu ze dne 16. 2. 2018 přitom bylo uvedeno, že žalobce měl platnost každého jednotlivého dokladu totožnosti ověřovat osobním či písemným dotazem na cizinecké policii nebo na Ministerstvu vnitra, Odboru azylové a migrační politiky. V době, kdy OIP rozhodoval o tom, zda je žalobce odpovědný za spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, nebyl tomuto orgánu samému znám žádný způsob, jakým by bylo možné pravost zahraničních dokladů totožnosti ověřit takovým způsobem, který by pro žalobce nebyl nepřiměřeně zatěžující. Způsob ověření pravosti osobních dokladů cizinců uváděný OIP v příkazu je zjevně nepřiměřeně zdoluhavý, časově náročný, nákladný a potencionálně neúčinný, neboť správní orgán předpokládal, že žalobce bude klást individuální osobní či písemné dotazy ohledně každého z prověřovaných dokladů orgánům státní správy, přičemž odpověď na tyto dotazy by jen stěží mohl od státního orgánu očekávat obratem, resp. v reálné únosné době, z hlediska jeho ekonomických potřeb. Takto konstruovanou možnost liberace žalobce považuje za odporující zákonnému požadavku, aby pachatel přestupku vyvinul právě jen takové úsilí, které bylo možno požadovat, a současně za absurdní a v praxi nerealizovatelnou.
21. Žalobce odkázal na rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015 č.j. 46 A 86/2013-109, v němž soud vyjádřil, že *pokud by například existovala opatření, které by teoreticky porušení povinnosti zabránilo, ale jeho aplikace by byla natolik nákladná, že by muselo dojít např. k dramatickému zvýšení konečné ceny produktu, nelze toto opatření po právnické osobě požadovat*. Odborná literatura pak k tomu dodává, že *za vynaložení řádné péče je možno považovat soubor opatření a činností, které mají preventivní účel a jsou dostatečné k zabránění porušování nebo neplnění právních povinností za běžných okolností*.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

22. Žalobce dále namítl, že postupy pro kontrolu platnosti a pravosti osobních dokladů cizinců, jimž argumentoval žalovaný, tj. aplikace Regula Document Reader nebo rejstřík PRADO, nebyly Státním úřadem inspekce práce zaměstnavatelům veřejně doporučovány, což koresponduje se zřejmým faktem, že ani OIP nebyly v době provádění kontrol a vydání příkazu tyto postupy známy.
23. Žalobce poukázal na to, že v době, kdy se měl dopustit předmětných přestupků, resp. i v době vydání rozhodnutí OIP (4. června 2019) byl odkaz na rejstřík PRADO uveden pouze jako jednoduchý „proklik“ bez dalších informací na webu Ministerstva zahraničních věcí, nikoli však na webu Ministerstva práce a sociálních věcí nebo Státního úřadu inspekce práce. Zdůraznil, že ve smyslu § 4 odst. 2 písm. c) zákona o inspekci práce by mělo být úkolem kontrolních orgánů šířit mezi zaměstnavateli osvětovou činnost v této oblasti, nikoli je pouze následně trestat za faktická porušení (bez možností účinné prevence). Z výše uvedeného žalobce dovodil, že v době, kdy přijímal do zaměstnání osobu uvedenou ve výroku I. bod 1 rozhodnutí OIP, postupoval v souladu s tehdy všeobecně známými informacemi a postupy, tedy požadoval předložení platného dokladu totožnosti, z něž by bylo možné určit, zda se jedná o cizince ve smyslu § 85 zákona o zaměstnanosti.
24. Namítl, že podle § 30 odst. 2 zákoníku práce platí, že zaměstnavatel smí vyžadovat v souvislosti s jednáním před vznikem pracovního poměru od fyzické osoby, která se u něj uchází o práci, nebo od jiných osob, jen údaje, které bezprostředně souvisejí s uzavřením pracovní smlouvy. V tomto směru tedy postačuje jakýkoli doklad totožnosti, kde je zachyceno jméno a příjmení zaměstnance. Více není zaměstnavatel podle uvedeného ustanovení oprávněn požadovat. Druhý doklad totožnosti je možné použít k ověření prvního dokladu jen tehdy, pokud jej uchazeč o zaměstnání předloží zcela dobrovolně. Zaměstnavatel nemá zákonné zmocnění více dokladů totožnosti vyžadovat a budoucí zaměstnanec také nemá povinnost více dokladů předkládat, přičemž zároveň není dána ani zákonná povinnost, aby uchazeči o zaměstnání disponovali více než jedním dokladem totožnosti. Žalobce postupoval v souladu se zákonem o zaměstnanosti, jestliže si nejprve od zájemců o zaměstnání, kteří nebyli občany ČR, vyžádal doklady totožnosti k posouzení, zda na ně dopadá právní úprava určená pro občany členských států EU, anebo právní úprava určená pro občany jiných zemí.
25. K odkazu žalovaného, resp. OIP na možnou kontrolu dokladů prostřednictvím veřejně dostupné a bezplatné aplikace Regula Document Reader žalobce namítl, že se jedná o aplikaci, která není vyvíjena, distribuována či oficiálně doporučována žádnou českou či evropskou institucí, tudíž její využití v praxi je zcela fakultativní. Uživatel této aplikace nemůže ověřit autenticitu zdrojových dat této aplikace, není zřejmé, odkud uvedená aplikace čerpá referenční údaje pro srovnání, jak daný systém vůbec funguje a jaké nabízí záruky správnosti a spolehlivosti výstupů. K těmto námitkám a pochybnostem se žalovaný v napadeném rozhodnutí vůbec nevyjádřil, když se pouze dotkl otázky bezpečnosti údajů. S ohledem na skutečnost, že OIP s použitím této aplikace identifikoval jako podezřelých 17 z 20 zpochybněných dokladů totožnosti, je zjevné, že ani použití této aplikace nemůže 100 % vyloučit, že dojde k zaměstnání cizince, který se prokázal padělaným dokladem totožnosti. S ohledem na nejasné zdroje referenčních údajů může použití této aplikace vést

k diskriminačnímu jednání vůči osobám, jejichž doklady totožnosti se nepodaří bez zjevného důvodu touto aplikací ověřit.

26. Žalobce dále namítl, že na oficiálních webových stránkách rejstříku PRADO je uvedeno upozornění na neúplnost informací obsažených v předmětné databázi. Skutečná záruka, jakou má využití rejstříku skýtat, zůstává tedy nejasná. Pokud OIP z celkem 11 zjištěných padělků rumunských dokladů totožností za použití rejstříku PRADO odhalil pouze 6, tj. 54 %, je také zjevné, že ani použitím tohoto rejstříku by žalobce nezabránil tomu, aby došlo k nelegálnímu zaměstnání cizinců. Podotkl opět, že odkaz na tento rejstřík je uveden pouze jako jednoduchý „proklik“ na webu Ministerstva zahraničních věcí, nikoli na internetových stránkách Ministerstva práce a sociálních věcí.
27. V další námitce žalobce poukázal na jisté logické rozpory v odůvodnění rozhodnutí OIP i napadeného rozhodnutí, kdy mu bylo v zásadě vytýkáno, že měl vycházet z data narození cizinců uvedeného na padělaných dokladech a za použití tohoto údaje a rejstříku PRADO vyhodnotit předložené doklady jako padělky z důvodu nesprávně uvedené doby jejich platnosti. Nelze totiž na jednu stranu tvrdit, že doklad totožnosti je padělek, který nemá povahu veřejné listiny s presumpcí správnosti, a současně považovat údaj o datu narození uvedený na tomto padělku bez dalšího za správný a pravdivý a klást žalobci k tíži, že z něj nevycházel při posuzování pravosti uvedených dokladů.
28. Skutečnost, že žalobce byl dotčenými zaměstnanci vědomě a zřejmě úmyslně podveden předložením padělaných dokladů a poskytnutím nepravdivých informací, měla být správními orgány posouzena jako okolnost, která nevylučuje liberační důvod ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.
29. V době, kdy mělo dojít ke spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, byly osoby jednající jménem žalobce odkázány při ověřování pravosti dokladů uchazečů o zaměstnání pouze na svůj úsudek a osobní zkušenost. Těmto osobám, stejně jako úředním osobám OIP v době provádění kontrol a vydání příkazu, nebyly známy žádné další postupy pro ověření pravosti dokladů totožnosti, které by žalobce mohl bez neúměrného zatížení využít i bez součinnosti s uchazeči o zaměstnání. Zjištění padělků provedla žalobci dosud neznámým postupem Policie ČR, která disponuje pravomocemi, postupy a prostředky, jež nejsou dostupné soukromým osobám.
30. Žalobce zdůraznil, že jednal v dobré víře, že jemu předkládané zahraniční doklady totožnosti jsou veřejnými listinami a že pojmovým znakem každé veřejné listiny je presumpce její pravosti a správnosti. Z tohoto důvodu je také padělání veřejné listiny trestným činem podle § 348 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku. V případě, kdy bylo spáchání přestupku způsobeno trestnou činností jiné osoby (dotčených zaměstnanců), je již tato skutečnost sama o sobě důvodem k liberaci ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona, neboť se rozhodně nejedná o běžnou okolnost pracovněprávních vztahů. I podle důvodové zprávy k přestupkovému zákonu není koncepce odpovědnosti za správní delikty postavena na principu bezbřehé absolutní odpovědnosti, ale na principu odpovědnosti objektivní s možností liberace.

31. Zkoumání každého jednotlivého dokladu totožnosti v rejstříku PRADO či v aplikaci Regula Document Reader je možné u pověřené úřední osoby v rámci správního řízení, kde je správní orgán povinen zjistit skutkový stav bez důvodných pochybností. Nepochybně ale není dost dobře možný u zaměstnavatele, který v podstatě na denní bázi přijímá desítky nových zaměstnanců. Správní orgán přitom měl na posouzení věci (padělaných dokladů) celkem 16 kalendářních měsíců, zatímco žalobce musel na poptávku nových zaměstnanců reagovat okamžitě, aby při současné vyhrocené situaci na trhu práce o případné uchazeče o zaměstnání nepřišel.
32. Žalobce též poukázal na to, že liberační podmínky jsou v ustanovení § 21 přestupkového zákona formulovány v minulém čase. Posouzení toho, co bylo možné po právníkové osobě ve smyslu ustanovení § 21 přestupkového zákona požadovat, je tedy třeba činit ve vztahu ke stavu existujícímu v době, kdy k přestupku, za nějž odpovídá, došlo, nikoli až v době, kdy je rozhodováno o vině a trestu. Pokud v této rozhodné době správní orgány OIP odkazovaly ohledně ověřování pravosti zahraničních dokladů totožnosti na písemný nebo osobní dotaz na cizineckou policii nebo na Ministerstvo vnitra, nelze takový postup pokládat za něco, co by po žalobci bylo možno požadovat ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.
33. Žalobce uzavřel, že akceptace napadeného rozhodnutí by znamenala přitakání nepřípustnému přenášení odpovědnosti za kontrolní činnost ze státu na jednotlivé zaměstnavatele, aniž by však stát dával zaměstnavatelům odpovídající podporu.
34. Nad rámec výše uvedeného žalobce s odkazem na ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., antidiskriminačního zákona namítl, že pokud by měl u každého uchazeče o zaměstnání, který není občanem ČR, automaticky bez dalšího předpokládat, že se prokazuje padělaným dokladem totožnosti, bylo by možno takový přístup označit za diskriminační. Takový rozdílný postup vůči cizincům je možné odůvodnit a obhájit až v situaci, kdy žalobce jedná na základě vlastní konkrétní zkušenosti s předložením padělaných dokladů cizinci.
35. V další části žaloby se žalobce věnoval námitkám proti výši uložené pokuty.
36. Ohledně přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti uvedeného ve výroku I. bodě 2 rozhodnutí OIP namítl, že při stanovení druhu a výše sankce nebylo dostatečně zohledněno, že oznamovací povinnost ve smyslu § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti dodatečně splnil a zjištěné nedostatky napravil. Nesouhlasil s argumentací žalovaného, že měl a mohl ve vztahu k zaměstnancům uvedeným ve výroku I. bodu 2 rozhodnutí OIP splnit informační povinnost ihned po doručení prvního protokolu o kontrole (7. srpna 2017). Žalovaný podle něj pominul, že doručením protokolu o kontrole kontrola nekončí. Žalobce podal proti prvnímu protokolu o kontrole odůvodněné námitky a přirozeně čekal na jejich vypořádání nadřízeným. Tyto námitky byly pořádné dne 23. 8. 2017 a ihned poté započal žalobce pracovat na splnění informační povinnosti, což samo sebou v rámci zajištění běžného provozu (navíc v období hlavních školních prázdnin a dovolených) zabere nějaký čas, a to tím spíše, když žalobce musel současně poskytnout součinnost při další kontrole OIP, která započala ke dni 14. 9. 2017.

37. Žalobce dále namítl, že z hlediska ekonomického dopadu by měla být uložena sankce vždy represivní, nikoli likvidační. V této souvislosti konstatoval, že z jeho rozvahy a výkazu zisku a ztráty za rok 2016 vyplývá, že v roce 2017 hospodařil se ziskem 4.106.000,- Kč, v roce 2016 hospodařil se ziskem 2.571.000,- Kč a v roce 2015 se ztrátou 38.000,- Kč. Z účetní závěrky za rok 2018 pak vyplývá, že jeho výsledek hospodaření poklesl oproti roku 2017 o 808.000,- Kč na 3.928.000,- Kč (tj. o 19,7 %) a došlo i k poklesu tržeb o 9.630.000,- Kč. V roce 2017 se jeho mzdové náklady oproti roku 2016 zvýšily o více než 400 %, přičemž hospodářský výsledek po zdanění odpovídajícím způsobem nestoupl (nárůst o cca 59 %). Odpovídající vytváření pracovních příležitostí tedy není u žalobce v přímé souvislosti s navýšením zisku společnosti, a uložena pokuta tak bude primárně k újmě další činnosti žalobce, která spočívá právě ve vytváření nových pracovních příležitostí a uplatňování uchazečů o zaměstnání.
38. Žalobce dále odkázal na judikaturu Ústavního soudu a NSS, konkrétně rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2016 č.j. 2 Afs 173/2015-110, z něhož vyzdvihl, že při rozhodování o uložení sankce je nutno v každém jednotlivém případě zvažovat majetkové poměry povinného subjektu, a sankci případně neuložit, pokud by její uložení mělo likvidační nebo „rdousící“ charakter. Namítl, že uložena sankce dosahuje 68,2 % výsledku jeho hospodaření v roce 2018, 54,7 % výsledku hospodaření v roce 2017 a současně 87,5 % výsledku hospodaření v roce 2016 a má pro další podnikání žalobce tzv. rdousící charakter. Dodal, že fakticky podniká až od roku 2016, a nemá tedy vytvořeny jakékoli čerpatelné rezervy, které by mohl použít na úhradu sankce.
39. Dále namítl, že správní orgány patrně vůbec nepřihlédly k tomu, že přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti byl žalobcem spáchán výlučně v důsledku protiprávního jednání dotyčných uchazečů o zaměstnání. Tento fakt sám o sobě představuje jednoznačnou příčinu výše specifikovaného přestupku, neboť (i) kdyby se dotčení zaměstnanci neprokázali padělanými doklady, žalobce by je do zaměstnání bez dalšího nepřijal a dále (ii) kdyby skutečně byli občany členského státu EU, nemohlo by ke spáchání předmětného přestupku nikdy dojít.
40. Pokuta v uložené výši vede nezbytně k až absurdnímu závěru, že žalovaný staví na stejnou pozici situace, kdy (i) by žalobce zaměstnával cizince s vědomím, že se jedná o cizince, a dopouštěl se tak nezákonného postupu a situace, kdy (ii) žalobce jednal od počátku v přesvědčení, že se jedná o občany EU, kteří nejsou ve smyslu zákona o zaměstnanosti považováni za cizince, a nevěděl, ani vědět nemohl, že se fakticky dopouští nezákonného postupu. Výše uložené pokuty je nepřiměřená míře, v jaké žalobce přispěl ke vzniku protiprávního stavu. Byť si je žalobce vědom toho, že odpovědnost právnické osoby za přestupky je konstruována jako objektivní, tento princip objektivní odpovědnosti se neuplatňuje při rozhodování o druhu a výměře správního trestu a pro tento účel by naopak mělo být k formě a míře zavinění žalobce přihlédnuto jako k polehčující okolnosti.
41. Zavinění žalobce mělo ve vztahu k nejzávažnějšímu přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti nepochybně nanejvýš podobu nevědomé nedbalosti, neboť byl zahraničními uchazeči o zaměstnání zřejmě úmyslně uveden v omyl, a stejně tak přestupku dle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti a správního deliktu dle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce se žalobce nedopustil úmyslně.

42. Za okolnosti určující povahu a závažnost přestupku ve smyslu § 37 písm. a) a § 38 přestupkového zákona a polehčující okolnosti ve smyslu § 37 písm. c) a § 39 přestupkového zákona je nutno považovat zejména následující skutečnosti:

- žádný z přestupků ani správní delikt žalobce nespáchal úmyslně; nejzávažnějšího přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti se dopustil v omylu a v přímém důsledku protiprávního jednání jiných osob;
- samy správní orgány teprve s odstupem téměř 1 roku po zjištění spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti identifikovaly v rámci doplnění dokazování postupy, které mohl žalobce teoreticky využít pro snížení rizika nevědomého nelegálního zaměstnání cizinců, přičemž preventivní účinky zmíněných postupů jsou navíc diskutabilní;
- Státní úřad inspekce práce ani Ministerstvo práce a sociálních věcí v době spáchání přestupků žalobcem neposkytovalo (a dosud neposkytuje) zaměstnavatelům žádnou informační a osvětovou podporu, přestože orgánům inspekce práce bylo již tehdy z jejich správní praxe známo, že se jedná o rozšířený a společensky vysoce škodlivý jev;
- žalobce s kontrolním orgánem během kontroly plně spolupracoval;
- žalobce bezprostředně po uzavření první kontroly OIP přijal další opatření k prevenci nevědomého nelegálního zaměstnávání cizinců, a napravil své opomenutí, jímž se dopustil přestupku podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti;
- žalobce řádně prováděl příslušné odvody do veřejného rozpočtu související se zaměstnáváním dotyčných cizinců (sociální a zdravotní pojištění) a příjmy získané jejich zaměstnáním řádně zdanil.

43. Žalobce proto navrhl, aby soud (neshledá-li důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí) s využitím pravomoci uvedené v § 78 odst. 2 s.ř.s. rozhodl o upuštění od uložení správního trestu ve smyslu § 43 odst. 2 přestupkového zákona, protože správní trest mu byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši a vzhledem k závažnosti přestupku, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správním orgánem postačí k jeho nápravě. Neshledá-li soud důvody pro upuštění od uložení správního trestu, jsou dle názoru žalobce dány důvody, aby uložená pokuta byla soudem snížena za použití ustanovení § 65 odst. 3 a § 78 odst. 2 s.ř.s. ke spodní hranici sazby stanovené v § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti.

44. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě nad rámec poukazu na odůvodnění rozhodnutí OIP i napadeného rozhodnutí zopakoval, že žalobce žádné zřetelné znaky padělání či zjevné podezřelé atributy předložených dokladů nezkoumal. Jeho pověřený zaměstnanec pan P. Ch. v předložených dokladech kontroloval výhradně dobu jejich platnosti bez návaznosti na relevantní skutečnosti, přičemž u pana M. G. kontrolu dokladů neprovedl vůbec. Takový postup ověřování totožnosti a státní příslušnosti osob ucházejících se o zaměstnání nemůže naplnit namítaný liberační důvod.

45. V dané době bylo ze sdělovacích prostředků všeobecně známo, že dochází k padělání dokladů zemí EU (zejména rumunských dokladů totožnosti) a jejich zneužívání za účelem zajištění přístupu na pracovní trh ČR. Bylo tak na žalobci jako na zaměstnavateli, který přijímal do zaměstnání větší množství cizinců, aby si vytvořil účinný a dostupný

mechanismus, kterým by riziko nelegálního zaměstnávání osob ze zemí mimo EU snížil na úroveň odpovídající tomu, co lze od subjektu, který není vybaven speciální technikou a speciálními znalostmi dostupnými odborníkům a specializovaným orgánům, spravedlivě vyžadovat. Ostatně žalobce byl schopen bezpečnější postup pro ověření totožnosti a státní příslušnosti osob ucházejících se o zaměstnání (v podobě požadavku na předložení dvou dokladů totožnosti) zavést někdy ve druhé polovině roku 2017 poté, co zjistil od kontrolních orgánů, že zaměstnával osoby s padělanými doklady ze zemí mimo EU. Žalobce v řízení ani v žalobě neuvedl, že by mu něco bránilo tento poměrně účinný postup zavést o několik měsíců dříve.

46. Žalovaný souhlasil s tvrzením, že v protokolech o kontrole není uvedeno, jakým technickým způsobem bylo zjištěno, že předložené doklady totožnosti cizinců jsou padělané, akcentoval však, že takový údaj nebyl pro výsledek kontrol podstatný. Z protokolů o kontrole ani z provedeného přestupkového řízení nevyplývá, že by kontrolou pověřeni inspektoři některý z předložených dokladů totožnosti považovali za pravý, což by bylo následně vyvráceno kontrolou těchto dokladů ze strany cizinecké policie, resp. jejich zjištěním, že se naopak jedná o padělek. Ani v tomto případě by však tyto okolnosti neměly vliv na liberaci žalobce.
47. Rovněž v příkaze namítaná absence všech možných postupů ověření pravosti dokladů totožnosti nemá dle mínění žalovaného na liberaci žalobce vliv. Žalobce dle vlastního tvrzení začal aplikovat požadavek na ověření identity a státní příslušnosti zájemců o zaměstnání prostřednictvím předložení dvou dokladů totožnosti až po obdržení stanoviska Ministerstva vnitra a po doručení protokolu o kontrole, avšak dříve, než byl předmětný příkaz vydán. Nemůže tak současně tvrdit, že zavedení takového opatření bylo od počátku fakticky i ekonomicky neproveditelné, resp. nepřiměřeně zatěžující.
48. Podle žalovaného se žalobce jen snaží bagatelizovat své provinění poukazem na jím tvrzenou neznalost nenákladných a účinných způsobů odhalování padělaných dokladů totožnosti na straně OIP a tvrzeným nedostatečným informováním veřejnosti ze strany žalovaného. Zřejmě se tím snaží odvést pozornost od skutečnosti, že je to výhradně on, kdo měl stanovit nejefektivnější postup eliminace nelegálního zaměstnávání cizinců ze zemí mimo EU a zajistit proškolení svého zaměstnance pana P. Ch. Žalovaný setrval na svém stanovisku, že v řízení bylo prokázáno, že v době přijetí dotčených cizinců do zaměstnání skutečně existovaly efektivní a nenákladné nástroje, a že žalobce v možnosti jejich využití omezen nebyl. Pakliže žalobce tyto nástroje nevyužil, resp. mohl v daném případě zabránit výkonu nelegální práce u všech cizinců, ať už požadavkem na předložení druhého dokladu totožnosti, nebo u většiny z nich též použitím aplikace Regula Document Reader a u několika z nich použitím informací z databáze veřejného rejstříku PRADO, nemůže se své odpovědnosti zprostit ani poukazem na jednání jiných osob, byť by mělo známky jednání trestného, ani poukazem na jednání v dobré víře.
49. Ve zjevném rozporu s obsahem obou protokolů o kontrole je žalobcovo tvrzení, že OIP vycházel při ověřování totožnosti jednotlivých cizinců z toho, že jimi předkládané doklady totožnosti jsou pravé. Z těchto protokolů se jednoznačně podává, že inspektoři OIP při kontrole legitimovali pouze několik cizinců, kteří u sebe neměli žádné doklady totožnosti. Z tohoto důvodu byla na místo povolána hlídka Policie ČR, OOP Tachov,

kteřá následně přivolala Policii ČR, oddělení cizinecké policie. Všichni zbývající cizinci uvedení ve výroku I. bodu 1 rozhodnutí OIP byli při výkonu práce zjištěni na pracovištích uživatelů při pobytových kontrolách ze strany cizinecké policie bez přítomnosti inspektorů OIP, kdy někteří z cizinců se cizinecké policii snažili prokázat padělanými doklady a někteří pouze platnými doklady.

50. K námitce stran nezákonné a nepřiměřené výše pokuty žalovaný zopakoval, že oba správní orgány postupovaly v souladu se zákonnými ustanoveními, zejména § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti a § 35 a násl. přestupkového zákona, a řádně a podrobně odůvodnily stanovenou výši pokuty. Pokutu považuje žalovaný za přiměřenou s ohledem na skutečnost, že žalobce dodatečně splnil oznamovací povinnost podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, i vzhledem k tomu, že ve vztahu k přestupku pod bodem 1 výroku I. rozhodnutí OIP nešlo ze strany žalobce o záměrné jednání, ale jednalo se spíše o opomenutí provést opatření k eliminaci výkonu nelegální práce s tím, že žalobce byl uveden v omyl o pravé totožnosti cizinců předložením padělaných dokladů totožnosti. Správními orgány byly zohledněny i poměry žalobce včetně toho, aby uložený správní trest pokuty nebyl pro žalobce likvidační. Nicméně skutečnost, že žalobce někdy ve druhé polovině roku 2017 zavedl požadavek předložení druhého dokladu totožnosti přijímaných cizinců, žalovaný za polehčující okolnost nepovažuje, neboť bylo povinností žalobce neumožnit výkon nelegální práce a zavedením tohoto opatření žalobce pouze s časovým zpožděním začal důsledněji plnit zákonnou povinnost.
51. Míra plnění či neplnění osvětových a informačních povinností ze strany žalovaného a Ministerstva práce a sociálních věcí nebyla předmětem dokazování. Žalobce ani netvrdil, že by informace týkající se rizika prokazování se cizinců padělanými doklady a jejich odhalování na stránkách žalovaného a Ministerstva práce a sociálních věcí hledal, nebo že by se dokonce těchto orgánů na tuto problematiku dotazoval. Příčinnou souvislost mezi deliktním jednáním žalobce a případným jednáním žalovaného, potažmo Ministerstva práce a sociálních věcí, tak žalovaný nespatřuje, a proto k těmto možným polehčujícím okolnostem nepřihlédl.
52. K argumentům, které mají svědčit o rdousícím charakteru pokuty, žalovaný poukázal na to, že žalobce dosáhl výrazně kladných hospodářských výsledků i za rok 2018 (3.928.000,- Kč), což je sice výsledek oproti roku 2017 horší (v uvedeném roce činil 4.106.000,- Kč), avšak nikoli o žalobcem (zřejmě omylem) uváděných 808.000,- Kč, nýbrž pouze o 178.000,- Kč. Pokud žalovaný sečte hospodářské výsledky žalobce za roku 2015 až 2018, dospěje k celkové výši zisku žalobce ve výši 10.567.000,- Kč, což jsou nepochybně dostatečné rezervy jak pro úhradu uložené pokuty, tak i pro rozvoj žalobce. Tvzení žalobce o rdousícím charakteru uložené pokuty tak zůstávají pouze v úrovni obecných tvrzení (nutnosti zajištění rezerv apod.) bez jejich konkretizace a prokázání.
53. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:

54. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti v relevantním znění platí, že *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.*
55. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v relevantním znění platí, že *za přestupek lze uložit pokuty do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 50 000 Kč.*
56. Podle § 5 písm. e) bod 2 zákona o zaměstnanosti v relevantním znění platí, že *nelegální práci, se rozumí, pokud fyzická osoba-cizinec vykonává práci v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou vydanou podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky nebo v rozporu s modrou kartou; to neplatí v případě převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.*
57. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti v relevantním znění platí, že *cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné povolení k pobytu na území České republiky vydané podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky.*
58. Podle § 85 zákona o zaměstnanosti platí, že *pro účely zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí podle tohoto zákona se za cizince nepovažuje občan Evropské unie a jeho rodinný příslušník (§ 3 odst. 2) a rodinný příslušník občana České republiky uvedený v § 3 odst. 3.*
59. Podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona platí, že *právnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*
60. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
61. Žalobce uplatnil de facto jednu žalobní námitku, kdy se, a to pouze ve vztahu k přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, dovolával liberace své odpovědnosti a s tím souvisejícího nesprávného vyhodnocení všech rozhodných okolností správními orgány. V intencích ustanovení § 21 odst. 1 přestupkového zákona žalobce namítl, že veškeré úsilí, které po něm bylo možno požadovat, vynaložil tím, že při přijímání fyzických osob prováděl kontrolu totožnosti dle jimi předkládaných průkazů totožnosti, přičemž se zaměřil na kontrolu doby platnosti těchto dokladů. Současně se bránil tím, že tyto doklady nevykazovaly žádné zřetelné znaky padělání či jiné zjevně podezřelé atributy, které by byly způsobilé vyvolat pochybnost o jejich pravosti.
62. Na tomto místě soud považuje za potřebné zdůraznit, že objektem vytýkaného přestupku je ochrana trhu práce a potažmo celého ekonomického systému před nelegálním výkonem práce, který je třeba považovat za vysoce negativní jev, jelikož při něm dochází k obcházení celé řady právních norem zejména v oblasti daňových a sociálních odvodů, pobytu cizinců na území ČR, práv a povinností zaměstnanců apod. Předobrazem aplikované právní úpravy, resp. celkového právního rámce týkajícího se zaměstnávání cizinců (tj. státních příslušníků třetích zemí) je zákonem o zaměstnanosti transponovaná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. 6. 2009 o minimálních

normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „Směrnice“). Za klíčový stimulační faktor zvyšující nedovolené přistěhovalectví do EU je podle bodů 2, 3 a 4 preambule Směrnice třeba označit právě možnost získání práce v EU bez požadovaného právního postavení. I na tento faktor by proto měla být zaměřena opatření k potírání nedovoleného přistěhovalectví do zemí EU. Taková opatření by se měla soustředit na všeobecný zákaz zaměstnávání státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají právo pobytu na území EU, doprovázený sankcemi vůči zaměstnavatelům, kteří tento zákaz porušují. Členské státy by i nadále měly mít možnost přijmout nebo zachovat přísnější sankce a opatření a uložit zaměstnavatelům přísnější povinnosti, než jsou minimální normy stanovené Směrnicí. Význam dotčeného zákonem chráněného zájmu předurčuje i míru obezřetnosti a preventivních kroků, které by měl učinit každý zaměstnavatel při zaměstnávání osob z jiných zemí, jelikož právě tento význam i s ohledem na jeho národní přesah nachází svůj odraz v nemalé intenzitě postihu za způsobení protiprávního následku v této oblasti. Řečeno jinak, právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba, která uzavírá pracovněprávní vztahy s cizinci, by s vědomím citelného postihu za to, že (objektivně bez ohledu na míru zavinění) umožní výkon nelegální práce, měla ve vlastním zájmu projevit dostatečnou opatrnost a před uzavřením pracovní smlouvy (či jiného typu smluvního závazku zaměstnat konkrétní osobu cizince) prověřit za pomoci fakticky i ekonomicky dostupných instrumentů pravdivost tvrzení týkajících se totožnosti, resp. státní příslušnosti cizince. Koncepce objektivní odpovědnosti za přestupek spáchaný právnickou nebo podnikající fyzickou osobou totiž reálně nedává prostor pro argumentaci, která by byla založena na absenci vůlí řízeného jednání pachatele přestupku (byť nedostatek úmyslného či jinak vědomého jednání může ovlivnit úvahu správního orgánu o druhu a výši ukládané sankce). Nelze tak přehlížet, že žalobce se díky charakteru své podnikatelské aktivity (tzv. agenturnímu zaměstnávání) pohybuje v oblasti, která vyžaduje dodržení specifických povinností zaměstnavatele při zaměstnávání cizinců, a která tudíž implicitně klade na zaměstnavatele vyšší nároky stran toho, že bude učiněno vše pro to, aby nedocházelo k výkonu nelegální práce. Rezignace na aktivní přístup zaměstnavatelů k dodržování podmínek zákona o zaměstnanosti by fakticky vedla k tomu, že ustanovení § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti by se stalo ve vztahu k situacím obdobným té, jaká byla předmětem posouzení v projednávané věci, obsoletní, jelikož by neumožňovalo postihnout jistou míru často i vědomé nedbalosti zaměstnavatelů, a naopak by se takto mohla vytvářet živná půda pro výkon nelegální práce „díky“ falsifikátům dokladů totožnosti, které by si cizinci navzdory zákonným překážkám obstarali ve snaze získat pracovní příležitost.

63. Soud se neztotožňuje s argumentací žalobce, že kontrolou doby platnosti dokladů totožnosti, které mu cizinci uvedení ve výroku I bodu 1 rozhodnutí OIP předložili, vyčerpal veškeré „úsilí“, které na něm bylo možné požadovat, aby zabránil protiprávnímu následku v podobě nelegálního výkonu práce. Předně soud považuje za vhodné zdůraznit, že ověření totožnosti jakéhokoli uchazeče o zaměstnání prostřednictvím jím předloženého dokladu totožnosti nelze pokládat za mimořádný úkon nad rámec běžných, resp. zákonem vyžadovaných postupů, nýbrž jde o standardní postup, bez něhož se uzavírání pracovněprávního poměru neobejde. Současně nelze souhlasit s tvrzením, že doklady nevykazovaly žádné signifikantní znaky padělků, jelikož zaměstnanec žalobce pan P. Ch., který pro žalobce zajišťoval přijímání nových pracovníků, ve své svědecké výpovědi uvedl,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

že předložené doklady blíže nezkoumal, když ho zajímalo pouze datum platnosti dokladu. Jak soud již vyložil v předchozím bodě, podstatné nicméně zůstává, že žalobce se i s ohledem na jen hypotetickou pravděpodobnost, že mu mohl být předložen nepravý doklad totožnosti, neměl spokojit s předložením tohoto jediného dokladu totožnosti, jelikož si měl být vědom svých povinností vyplývajících ze zákona o zaměstnanosti pro zaměstnávání cizinců, jakož i navazující odpovědnosti za způsobení škodlivého následku, a to tím spíše, že dle svých slov sám doposud neměl dlouhodobé zkušenosti na tomto „polí“ podnikání.

64. Žalobce tudíž ani nemohl jednat v dobré víře, jak namítl, neboť i dobrá víra není bezbřehá a její hranici lze pomyslně postavit až tam, kde subjekt dovolávající se dobré víry sám vyčerpá objektivně dané možnosti pro to, aby protiprávnímu následku zabránil. To však žalobce neučinil, ač mu v tom žádné objektivní faktory nebránily. Žalobce především nemůže úspěšně namítat, že již nemohl vynaložit větší úsilí, aby zabránil protiprávnímu následku, pokud v reakci na provedenou kontrolu sám přistoupil k přijetí opatření ve formě požadavku na předkládání druhého dokladu totožnosti cizinci. Nutno dodat, že toto systémové opatření nepředstavuje pro zaměstnavatele zásadní časovou či ekonomicky nákladnou zátěž, neboť si vyžádá toliko marginální náklady na pořízení druhé kopie ve vztahu k předloženému druhému dokladu totožnosti. Odkaz na rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 23. 6. 2015 č.j. 46 A 86/2013-109 tak není případný, neboť žalobci by jistě přijetím tohoto opatření nemohly vzniknout náklady, které by se měly následně dramaticky promítnout do konečné ceny produktu (zde „pronájmu“ zaměstnanců přijatých žalobcem do pracovního poměru konkrétnímu uživateli – zaměstnavateli). Podstatné je, že v nyní projednávané věci by včasné zavedení tohoto opatření mohlo zabránit tomu, aby žalobce zaměstnal cizince uvedené ve výroku I. bodu 1 rozhodnutí OIP, jelikož tito cizinci nedisponovali druhým (padělaným) dokladem totožnosti (cestovní pasy Ukrajiny, resp. Moldávie padělané nebyly), jak bylo zjištěno v průběhu správního řízení (viz bod 49 rozhodnutí OIP).
65. V této souvislosti je nutno odmítnout námitku, že ustanovení § 30 odst. 2 zákoníku práce nedovoluje zaměstnavateli požadovat po uchazeči o zaměstnání druhý doklad totožnosti k ověření prvního dokladu. Taková interpretace neodpovídá jazykovému ani teleologickému výkladu uvedeného ustanovení, podle kterého platí, že *zaměstnavatel smí vyžadovat v souvislosti s jednáním před vznikem pracovního poměru od fyzické osoby, která se u něj uchází o práci, nebo od jiných osob jen údaje, které bezprostředně souvisejí s uzavřením pracovní smlouvy*, tedy nikoli že zaměstnavatel není oprávněn vyžadovat ještě další doklad totožnosti, aby prověřil správnost a pravost údajů nutných k uzavření smlouvy. Zaměstnavatel nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění k tomu, aby si mohl vyžádat další doklad totožnosti, jestliže bude mít pochybnosti o pravosti prvotního dokladu, což platí zvláště za situace, kdy se o zaměstnání uchází cizí státní příslušník a zaměstnavatel (dosud) není rutinně seznámen s podobou a náležitostmi dokladů vydaných jinými státy.
66. Co se týká argumentace, v níž žalobce polemizoval o efektivitě, jakož i samotné obligatornosti využití veřejného rejstříku PRADO a veřejně dostupné aplikace Regula Document Reader, ztrácí tato část žalobní námítky ve světle výše uvedeného závěru o dostatečné účinnosti žalobcem následně přijatého opatření (v podobě požadavku na předkládání druhého dokladu totožnosti) v zásadě význam. Stran posouzení toho, zda je

zaměstnavatel v obecné rovině povinen využít tyto nástroje a mechanismy, aby eliminoval svou odpovědnost za výkon nelegální práce, souhlasí soud se žalovaným, že jde o fakultativní možnosti, jejichž využití je výlučně na volbě zaměstnavatele. Nutno dodat, že v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Pokud by se tedy mělo jednat o povinnost uloženou na základě zákona, muselo by porušení této povinnosti, ať už v bezprostřední souvislosti s jejím porušením nebo jako důsledek kumulativního porušení dalších povinností, najít svůj odraz v sankčním postihu či jiných zákonem předvídaných následcích spojených s nedodržením této povinnosti. V takovém případě by však nemohlo jít o liberační důvod, jelikož dodržení zákonem stanovených povinností nelze zároveň favorizovat jako krok (opatření) učiněný nad rámec splnění povinného penza. Žalobce tedy skutečně nelze nutit, aby při přijímání nových pracovníků z řad cizinců používal veřejný rejstřík PRADO nebo aplikaci Regula Document Reader, pakliže se však spokojí s pouhým předložením jednoho dokladu totožnosti, ačkoliv zároveň nemá zkušenosti (např. náležitě nezajistil proškolení svých pracovníků) a neorientuje se v základních a pro laika rozlišitelných parametrech dokladů totožnosti vystavovaných vybranými členskými státy EU, jen stěží se může dovolávat liberace založené na tom, že vynaložil veškeré možné úsilí, aby přestupku zabránil. Žalobce se však zcela evidentně ani nepokusil prověřit pravost předložených dokladů totožnosti, pokud v těchto dokladech ověřoval jen dobu platnosti, na kterou měly být vystaveny. Přitom nahlédnutím do rejstříku PRADO mohl žalobce zjistit a porovnat podobu a náležitosti rumunských a litevských dokladů totožnosti, které mu byly uchazeči o zaměstnání předloženy. V tomto ohledu nelze přisvědčit námitce, že databáze tohoto rejstříku není kompletní, když právě vzory rumunských a litevských průkazů totožnosti, jakož i popis prvků a informací obsažených v těchto dokladech bylo možné v rejstříku dohledat. Takto získané informace mohl žalobce bez nutnosti dalšího složitějšího procesu prověřování každého jednotlivého dokladu velmi jednoduše vyhodnotit a přistoupit k opatření ve formě verifikace pravosti dokladu prostřednictvím předložení dalšího dokladu totožnosti. Neobstojí proto ani žalobcem namítaná nikoli stoprocentní úspěšnost využití aplikace Regula Document Reader či rejstříku PRADO, neboť právě využitím těchto instrumentů žalobce mohl prvotně odhalit alespoň některé padělané doklady, přičemž toto zjištění mohlo vést k přijetí účinného opatření proti nelegálnímu zaměstnávání cizinců, například v podobě již zmíněného požadavku na předložení druhého dokladu totožnosti.

67. O nepochopení či primární účelovosti svědčí podle názoru soudu námitka logického rozporu v odůvodnění obou rozhodnutí, který žalobce spatřuje v tom, že údaj o datu narození uvedený v padělku dokladu nemohl být považován za pravdivý (správný), pokud i doklad samotný neměl povahu veřejné listiny s presumpcí správnosti. K obsahově totožné odvolací námitce se vyjádřil žalovaný, který v odůvodnění napadeného rozhodnutí (na straně 16) přílehlavě konstatoval, že *pokud podle data narození (pro kategorie držitelů od 18 do 25 let) neodpovídala omezená sedmiletá doba platnosti na předložených rumunských dokladech totožnosti, pak sama tato skutečnost indikovala důvodné pochybnosti o pravosti těchto dokladů*, neboli bez ohledu na to, zda datum narození odpovídalo skutečnosti, doklad totožnosti nemohl být pravý, jelikož doba jeho platnosti nebyla v souladu s uvedeným datem narození.

68. Se žalobcem lze v rovině obecného pohledu souhlasit, že osvětová činnost kontrolních orgánů je důležitá a zcela jistě má své místo v oblasti spolupráce zaměstnavatelů a správních orgánů při potírání nelegální práce, neboť je nanejvýš vhodné, aby získané poznatky a podnětné informace týkající se mj. možných způsobů prověřování platnosti cizinci předkládaných dokladů byly instruktivně předávány (potencionálním) zaměstnavatelům jakožto subjektům, které mohou v konečné linii zabránit rozmáhání se tohoto nežádoucího jevu. Jakkoli však mohla být v uvedeném směru informovanost zaměstnavatelů ze strany správních orgánů lepší a důkladnější, nelze přehlížet, že žalobce se o způsoby, jak odhalit padělky dokladů, resp. jak předejít tomu, aby nebyl uveden v omyl (podveden), zjevně nezajímal, když se spokojil pouze s předložením jednoho dokladu totožnosti, u kterého nadto zkontroloval jen dobu jeho platnosti. Žalobce totiž ani nenamítal, že by se u kontrolních orgánů dožadoval informací ohledně postupů při rozkrývání podvodných praktik, jimiž se cizinci snaží obejít zákonné podmínky pro jejich pracovní uplatnění na území ČR, a že se mu kýžených informací nedostalo. Za této situace nemůže úspěšně namítat, že vynaložil veškeré možné úsilí ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona, aby přestupku zabránil. Zároveň je nutno zdůraznit, že jen těžko lze zpětně tvrdit, nakolik (ne)konkrétní informace by správní orgán byl schopen poskytnout a žalobce (ne)dostatečně instruovat, pokud se žalobce alespoň nepokusil takové informace získat. Žalobce jako zaměstnavatel nemůže zůstat pasivní a absolutně se spoléhat na poctivé jednání ze strany uchazečů o zaměstnání, resp. nečinně přihlížet snahám těchto cizinců obejít zákonné mantinely podvodným jednáním, byť se na první pohled může toto jednání jevit jako formálně bezvadné. Ve vlastním zájmu by proto měl prohlubovat erudici svých zaměstnanců a na úrovni alespoň laikem rozeznatelných signifikantních atributů, jimiž jsou charakterizovány pravé doklady totožnosti vydávané dotčenými členskými státy EU, zajistit náležité proškolení svých pracovníků, kteří cizince do pracovního poměru přijímají.
69. Z důvodů vyložených shora soud nemůže přisvědčit námitce, že skutečnost, že žalobce byl dotčenými zaměstnanci vědomě a zřejmě úmyslně podveden předložením padělaných dokladů a poskytnutím nepravdivých informací, představuje okolnost, která nevylučuje liberační důvod podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona, resp. že již tato skutečnost je sama o sobě liberačním důvodem. Žalobcem deklarovaná dobrá víra, že jemu předkládané zahraniční doklady byly veřejnými listinami, u kterých je presumována jejich pravost a obsahová správnost, je neakceptovatelná za situace, kdy žalobce mohl podvodné jednání detekovat již pouhým požadavkem na předložení druhého dokladu totožnosti. K tomuto kroku přitom žalobce přistoupil již v reakci na kontrolní zjištění provedené kontrolními orgány a ještě předtím, než byl ve věci vydán příkaz jakožto prvotní rozhodnutí o vině a sankci. V daném kontextu proto nemůže obstát ani námitka, že orgány OIP v příkazu odkazovaly na písemný nebo osobní dotaz adresovaný na cizineckou policii nebo na odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, jelikož ještě před vydáním příkazu žalobce zavedl velmi účinné opatření a otázka, zda by bylo přiměřené, aby byl nucen činit dotazy stran jednotlivých dokladů totožnosti, tak vůbec nevystala. Především ale jde o námitku, která věcně směřuje jen proti ze zákona zrušenému příkazu (k jeho zrušení došlo na základě žalobcem včas podaného odporu), a proto již sama tato skutečnost nemůže vést ke zpochybnění zákonnosti napadeného rozhodnutí, resp. rozhodnutí OIP, s nímž napadené rozhodnutí tvoří materiálně jeden celek. Tím méně je pak relevantní námitka, že protokoly o kontrole neobsahovaly popis způsobu, jakým byly padělky odhaleny.

V řízení, které bylo na podkladě kontrolních zjištění zahájeno vydáním příkazu, správní orgány provedly řádné dokazování a metody možného odhalení padělaných dokladů náležitě popsaly. Zcela bezpředmětná je i námitka, že orgány OIP samy neodhalily, že se jedná o padělky a vycházely ze zjištění Policie ČR. Pokud by provedenou kontrolou nebylo (objektivně) zjištěno podvodné jednání cizinců spočívající v předložení nepravých dokladů totožnosti, nebyl by důvod zahajovat správní řízení ve věci spáchání přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Pravdivé není ani tvrzení, že OIP během kontroly vycházel z toho, že jemu předložené doklady totožnosti jsou pravé. Nic takového z protokolů o kontrole nevyplývá; nadto i kdyby takové přesvědčení kontrolu provádějící inspektoři vyjádřili, neobstálo by ve světle následného zjištění cizinecké policie o padělaných dokladech. Na tomto místě je nutné znovu zdůraznit, že žalobce nemohl být v dobré víře, jestliže se ani nepokusil opatřit si relevantní informace o postupech, kterými by mohl předcházet tomu, že bude uveden v omyl, který nadto může mít dopady do jeho přestupkové odpovědnosti.

70. Soud konečně nepřisvědčuje ani námitce, že požadavek na předložení druhého dokladu totožnosti by mohl být označen za diskriminační vůči všem uchazečům o zaměstnání, kteří nejsou státními příslušníky České republiky. Jak soud vyložil shora, zákon o zaměstnanosti je kogentní normou, která vymezuje povinnosti zaměstnavatele i ve vztahu k zaměstnávání cizinců, tj. občanů ze třetích zemí. Má-li zaměstnavatel splnit tyto povinnosti, musí mít v rukou účinné nástroje, pomocí kterých eliminuje nežádoucí jevy, mezi něž bezesporu patří snaha jednotlivců či organizovaných skupin opatřit si na území ČR pravidelný příjem plynoucí z nelegálního výkonu práce. Jednotný postup vůči všem cizím státním příslušníkům bez ohledu na to, zda jsou občany EU, nebo zda pochází ze třetích zemí, tak nemůže být vnímán diskriminačně, jelikož je odůvodněn zcela legitimní potřebou zabránit nelegálnímu výkonu práce.
71. Soud se dále zabýval námitkou, v níž žalobce brojil proti výši uložené pokuty. K tomu je předně třeba uvést, že prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané sankce podle § 78 odst. 1 s. ř. s. by byl dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. v případě, že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal do úvahy všechna zákonná kritéria, uložená pokuta by byla likvidační apod. (viz rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012 č.j. 1 Afs 1/2012-36). Smyslem a účelem moderace ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. není hledání „ideální“ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce (srov. rozsudek NSS 7 As 22/2012-23).
72. Soud shledal, že v projednávané věci správní orgány obou stupňů podrobily svou úvahu o druhu a výměře trestu pečlivé analýze relevantních skutkových i právních okolností a jejich závěr o výši uložené správní sankce soud hodnotí jako logický a bez znaků libovůle či excesu ze zákonných mezí. Pokud žalobce poukázal (v bodu 10 žaloby) na povinnost správních orgánů přihlížet k okolnostem určujícím povahu a závažnost přestupku, soud s odkazem zejména na odůvodnění rozhodnutí OIP, konkrétně bod 84, uvádí, že správní orgány tyto okolnosti náležitě vyhodnotily. Namítal-li proto žalobce, že mělo být jako

k polehčující okolnosti přihlédnuto (i) k neúmyslné formě zavinění přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, (ii) dále ke skutečnosti, že žalobce dodatečně splnil oznamovací povinnost podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, (iii) ke spolupráci žalobce s kontrolním orgánem a (iv) ke skutečnosti, že žalobce řádně prováděl příslušné odvody do veřejného rozpočtu, je taková námitka nedůvodná, neboť fakticky neopouje skutečnému obsahu a důvodům napadeného rozhodnutí, jímž bylo (zcela) aprobováno rozhodnutí OIP. Pokud žalobce dále namítl, že (i) jako polehčující měla být hodnocena skutečnost, že ve druhé polovině roku 2017 přijal další opatření k prevenci nevědomého nelegálního zaměstnávání cizinců, že (ii) správní orgány teprve s odstupem téměř 1 roku po zjištění spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti identifikovaly postupy, které mohl žalobce teoreticky využít, a že (iii) žalovaný ani Ministerstvo práce a sociálních věcí neposkytují zaměstnavatelům informační a osvětovou podporu, soud předně konstatuje, že tyto námitky žalobce neuplatnil v odvolacím řízení, a proto se k nim žalovaný nemohl vyjádřit v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí. Soud zároveň nesdílí názor žalobce, že jde o okolnosti, které by měly být hodnoceny jako polehčující. Žalobce je povinen plnit povinnosti, které pro něj jako zaměstnavatele vyplývají ze zákona o zaměstnanosti. Účinným nástrojem k naplnění účelu zákona o zaměstnanosti, a tedy k předcházení nelegálnímu zaměstnávání osob z třetích zemí, jsou preventivní postupy a mechanismy, jimiž se zabrání nebo eliminuje výkon nelegální práce. Jde tedy o zákonnou povinnost, jejíž dodržení (splnění) nemůže být současně polehčující okolností, jež by měla mít vliv na stanovení druhu a výměry sankce. Soud také již vyložil, že informační osvěta na straně příslušných správních orgánů představuje sice významný prvek při potírání nelegální práce, její nedostatek však nesnižuje závažnost přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Obdobně je nutno odmítnout toliko účelový poukaz na dobu, která měla uplynout od zjištění přestupku správními orgány do okamžiku, kdy bylo provedeno dokazování, v němž správní orgány popsaly další metody a mechanismy odhalování padělaných dokladů totožnosti. Tyto skutečnosti neměly jakýkoli vliv na elementární povinnost žalobce vyvarovat se toho, aby zůstal jen v pasivní roli zaměstnavatele, který se nechá uvést v omyl, a který, byť neúmyslně, akceptuje podvodné jednání třetích osob.

73. K námitce likvidačního účinku pokuty je třeba předeslat, že likvidační pokutou se rozumí sankce, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel, případně i jeho rodina (jde-li o podnikající fyzickou osobu) na základě této pokuty dostanou do existenčních potíží (viz rozhodnutí NSS ze dne 17. 9. 2010 č.j. 5 As 3/2010-63). OIP se majetkovými poměry žalobce v intencích judikaturou akcentované povinnosti správního orgánu přihlížet k osobním a majetkovým poměrům pachatele zabýval. V bodu 83 odůvodnění rozhodnutí OIP je konstatováno, že *výsledky hospodaření obviněného činily za rok 2015 -38 tis. Kč, za rok 2016 2571 tis. Kč a za rok 2017 +4106 tis. Kč. K 31. 12. 2017 činil zůstatek v pokladně obviněného +4089 tis. Kč a zůstatek na účtech obviněného +2972 tis. Kč.* K tomu soud dodává, že i hospodářský výsledek žalobce za rok 2018 je kladný (3.928.000,- Kč), přičemž se ztotožňuje se žalovaným, že pokud za roky 2015 až 2018 žalobce dosáhl celkového zisku 10.567.000,- Kč, disponuje dostatečnou rezervou jak pro úhradu uložené pokuty, tak pro další vlastní

rozvoj. Argumentace, v níž se žalobce snaží uvedením procentuálního podílu sankce na výsledku svého hospodaření v jednotlivých letech či poukazem na pokles hospodářského výsledku v roce 2018 oproti roku 2017 (nadto uvedenému chybně – ke snížení zisku došlo o 178.000,- Kč, nikoli o 808.000,-) nebo komparací mezi navýšením mzdových nákladů a nestoupajícím hospodářským výsledkem demonstrovat „rdousící“ charakter pokuty, je nepřipadná a zkreslující, neboť jde jen o zřejmě záměrně izolovaný pohled na hospodaření žalobce bez propojení relevantních časových a věcných souvislostí. Pokud totiž žalobce tvrdí, že nemá vytvořeny čerpateľné rezervy, měl toto své tvrzení nejen blíže rozvést tak, aby byl zřejmý fatálně negativní vliv pokuty na jeho další podnikatelskou existenci, ale především jej doložit, a to zejména ve světle shora citovaného zjištění správního orgánu prvního stupně ohledně výše zůstatku v pokladně a na účtech žalobce. Soud proto přisvědčuje žalovanému, že výše pokuty není ve vztahu k majetkovým poměrům žalobce nepřiměřená, a tedy ani likvidační.

74. Soud rovněž neshledal důvody pro moderaci uložené pokuty. Její výše byla stanovena v dolní polovině sazby, a to v rozsahu 22,5 % horní hranice sazby. Žalobce byl uznán vinným ze spáchání 3 přestupků, přičemž nejzávažnější přestupek podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti spočíval v celkem 22 dílčích útocích, druhý přestupek podle § 140 odst. 1 písm. d) zákona o zaměstnanosti byl spáchán celkem 16 dílčími útoky a třetí přestupek (správní delikt) podle § 33a odst. 1 zákona o inspekci práce se týkal 17 zaměstnanců žalobce. Uložená sankce musí plnit svůj účel, tj. musí působit jak represivně, tak i preventivně. Represivní funkce představuje „trest“ v původním slova smyslu, tedy ryze negativní následek protiprávního jednání, který spočívá v zásahu do majetkové sféry žalobce. Preventivní funkce zahrnuje jednak odrazení samotného žalobce od dalšího porušování práva v budoucnu, ale je též výstrahou ostatním zaměstnavatelům (srov. rozhodnutí NSS ze dne 7. 6. 2017 č.j. 6 As 68/2017-63).
75. Výše uvedené skutečnosti ve svém souhrnu prokazují, že pokuta byla uložena ve výši, která je zcela adekvátní a nikterak se nevymyká ani obecné představě o přiměřenosti sankce. Nejedná se tedy o sankci v nepřiměřené výši, tím méně o sankci zjevně nepřiměřenou, kterou jediné lze podle zákona moderovat.
76. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. tak učinil bez nařízení ústního jednání.
77. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 29. července 2020

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu