



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobce: **AMBOSELI s.r.o., IČO: 27623505**
se sídlem Třebohostická 1244/12, Praha 10 – Strašnice
zastoupený advokátem JUDr. Martinem Čížkem
se sídlem Korunní 880/101, Praha 3

proti

žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
se sídlem Kolářská 451/13, Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10.3.2020 č.j. 4859/1.30/19-5

takto:

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

Odůvodnění:

1. Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodnutím ze dne 24.5.2019 č.j. 16229/6.30/18-47 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“) uznal žalobce vinným ze spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), který spáchal tím, že umožnil výkon nelegální práce ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti třem cizincům ukrajinské státní příslušnosti jmenovaným ve výroku I. písm. a) rozhodnutí, kteří v období vymezeném tamtéž vykonávali pro žalobce pracovní činnost v provozovně společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o., a dále osmi cizincům moldavské státní příslušnosti jmenovaným ve výroku I. písm. b) rozhodnutí, kteří v období vymezeném tamtéž vykonávali pro žalobce pracovní činnost v provozovně

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

společnosti KS-Europe s.r.o., čímž žalobce porušil § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Za spáchaný přestupek byla žalobci výrokem II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně uložena podle § 35 písm. b) zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“) a § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti uložena pokuta ve výši 500 000 Kč. Výrokem III. rozhodnutí správního orgánu I. stupně byla žalobci uložena povinnost uhradit paušální částku nákladů řízení ve výši 1 000 Kč.

2. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalovaný zamítl odvolání žalobce proti výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně o vině ze spáchaní přestupku a odvolání proti výroku III. o uložení náhrady nákladů řízení a rozhodnutí správního orgánu I. stupně v této části potvrdil. Výrok II. rozhodnutí správního orgánu I. stupně o uložení pokuty žalovaný změnil tak, že výši uložené pokuty snížil na částku 350 000 Kč.
3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejprve popsal výsledky provedených kontrol a poté podrobně shrnul dosavadní průběh přestupkového řízení. Na základě spisové dokumentace žalovaný dospěl k závěru, že spáchaní přestupku bylo žalobci prokázáno. Správní úvaha obsažená v rozhodnutí správního orgánu I. stupně je dle žalovaného plně přezkoumatelná, je v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů a zásadou materiální pravdy uvedenou v § 3 správního řádu. Jelikož argumentace uplatněná žalobcem v odvolání obsahově odpovídá argumentaci, se kterou se již vypořádal správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí, žalovaný odkázal na jeho závěry (zejména stranu devatenáctou až dvacátou druhou rozhodnutí správního orgánu I. stupně) s tím, že se s nimi zcela ztotožňuje. V rámci vypořádání odvolacích námitek konstatoval, že žalobce jím namítaný tzv. liberační důvod nenaplnil. Byť ve vztahu k (zabránění) jemu vytýkanému porušení právní povinnosti učinil mnohé, neučinil přesto všeho, co po něm bylo možno spravedlivě požadovat. Orgány inspekce práce nikterak nerozporují, že žalobce měl nastaveny určité vnitřní mechanismy, tj. že proškoloval a kontroloval osoby, které měly přijímat cizinců na starosti, že se snažil od některých státních orgánů zjistit jejich stanovisko k problematice padělaných dokladů, či že od určité doby doklady totožnosti prověřoval prostřednictvím aplikace Regula Document Reader. Orgány inspekce práce nicméně nemohou jinak, než po žalobci vyžadovat, aby (v rámci reálných podmínek) své zákonné povinnosti dodržoval, resp. aby činil vše, co má a může, aby porušování těchto povinností zabránil. A právě tomu žalobce nedostál. Jak konstatoval již správní orgán I. stupně (na straně dvacáté a dvacáté první svého rozhodnutí), předložené doklady totožnosti osob uvedených ve výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně vykazovaly jednoznačné odlišnosti od dokladů platných (pravých). Namítá-li žalobce, že je ve skutečnosti potrestán za to, že příslušná osoba za něj jednající při kontrole dokladů „přehlédla detaily,“ pak k tomu žalovaný konstatoval následující. Předně, co se týče korunky (poznámka soudu: jedná se o korunku na hlavě orla vyobrazeného na rumunských občanských průkazech, ze kterých měl žalobce zjistit totožnost cizinců uvedených ve výroku I. rozhodnutí správního orgánu I. stupně), ta je na průkazech vydávaných s účinností od 2.1.2017 zakryta pouze minimálně ve své horní části a jako celek zůstává zcela zřetelně viditelná. Z veřejného rejstříku PRADO pak lze bez nepřiměřených obtíží zjistit, jaká má být platnost daného průkazu a jaké jsou podmínky stanovené pro jeho platnost. Stejně tak lze bez nepřiměřených obtíží zkontrolovat předmětný průkaz totožnosti, zda těmto podmínkám vyhovuje. V úvahu je nutno vzít též skutečnost, že žalobce (jak sám tvrdil) předmětné doklady totožnosti podroboval kontrole

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

(pomocí aplikace Regula Document Reader vydané soukromou společností), tedy byl si vědom skutečnosti, že se v praxi mohou vyskytovat padělané doklady. Za takové situace bylo potřebné, aby činil všechny kroky, které činit mohl a měl, aby cizincům ve skutečnosti nikoli rumunské státní příslušnosti výkon nelegální práce (vykonávané bez patřičného veřejnoprávního povolení) neumožnil, nikoli aby činil jen kroky některé. Žalobce mohl předmětné doklady podrobit kontrole zmiňovaného veřejného rejstříku PRADO, popřípadě mohl po cizincích požadovat předložení jiného (dalšího) dokladu totožnosti (a za situace jejich případné nesoučinnosti v tomto ohledu s nimi, jako jedna ze stran soukromoprávního smluvního vztahu nadaná autonomií vůle, pracovněprávní vztah neuzavřít, resp. jim neumožnit výkon práce).

4. K žalobcově argumentaci o protichůdnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a usnesení o částečném zastavení řízení žalovaný uvedl, že nic takového neseznal. Jak oblastní inspektorát práce vyjádřil v usnesení o částečném zastavení řízení, doklady předkládané cizinci v případech uvedených ve výroku tohoto usnesení byly (oproti výše pojednaným dokladům) zdařilými padělkami nevykazujícími žádné zjevné odchylky ani prostřednictvím rejstříku PRADO.
5. K odvolací námitce žalobce, že se správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí nevěnoval též rozboru jednotlivých dílčích okolností u osoby O. B., žalovaný odkázal mj. na stranu devatenáctou rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Co se týče žalobcem zmiňovaného novinového článku s názvem „Bez tří pasů ani ránu. Doklady cizích zemí dláždí Moldavanům cestu za prací“, žalovaný uvedl, že není rozhodné, zda je praxe taková, že většina Moldavanů využívá možnosti získat pas sousedního Rumunska, popř. zda procedura jeho získání je pro ně snadná, nebo zda na cestování a práci v Evropské unii takový doklad stačí. Rozhodné v dané věci je to, zda ten který cizinec právě takovým rumunským dokladem ve skutečnosti disponoval či nedisponoval (rumunské státní příslušnosti byl či nebyl). Mínil-li žalobce, že vzhledem k tomu, jak je „vlastnictví“ rumunského pasu u Moldavanů podle předmětného článku rozšířené a obvyklé, byl v dobré víře, že Moldavany předkládané doklady jsou pravé, pak tomu žalovaný nepřisvědčil, přičemž v podrobnostech k tomu, co měl žalobce učinit, odkázal na výše uvedené. Uzavřel, že žalobci není kladen za vinu výsledek protiprávního jednání třetích osob, nýbrž výsledek jeho vlastního protiprávního jednání (opomenutí).
6. Žalovaný dále uvedl, že na protiprávní jednání žalobce hledí jako na jednání (nikterak zanedbatelně) společensky škodlivé. Vytýkaným jednáním totiž žalobce obešel jeden z mechanismů zavedených k ochraně trhu práce České republiky před nekontrolovaným přílivem pracovníků z třetích zemí.
7. K odvolacím námitkám vztahujícím se k výši uložené pokuty žalovaný uvedl, že právní úprava účinná od 1.7.2017 je příznivější co do většího množství alternativ uložitelných správních trestů, neboť lze uložit nejen správní trest pokuty, ale i správní trest napomenutí. Žalovaný se nicméně rozhodl nepřistoupit ke změně druhu uloženého správního trestu (sankce v podobě pokuty), neboť má za to, že uložení správního trestu napomenutí by dostatečně neodráželo závažnost protiprávního jednání žalobce, čímž by zároveň došlo k popření smyslu a účelu správního trestání a požadavku, aby správní trest odpovídal funkci preventivní, tedy že se obviněný napříště bude snažit vyvarovat porušování zákona, ale i represivní, kdy správní trest musí představovat adekvátní zásah do sféry obviněného, např. do jeho majetkové sféry, tj. musí být pro něj citelný a zanedbatelný, aby byl veden k důslednějšímu dodržování všech zákonných norem,

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

kterými je vázán. Povahu přestupku, kterého se žalobce dopustil, nelze marginalizovat, když je třeba si uvědomit, že mechanismus monitoringu, kontroly a ochrany trhu práce, který byl následkem jednání žalobce obejit, je odrazem restriktivního přístupu k zaměstnání cizinců, který je skrze zákonnou úpravu zaměstnávání cizinců prosazován. Ke způsobu spáchání přestupku žalovaný uvedl, že žalobce dostatečně nedbal na své zákonné povinnosti, ačkoli si jich musel být vědom, neboť (jak vyplývá z veřejných rejstříků) vznikl v roce 2006. Následkem jeho opomenutí byl neodmyslitelný zásah do pracovního trhu České republiky, jenž je zákonnou úpravou chráněn před živelnou pracovní migrací z třetích zemí.

8. Ke snížení pokuty na částku 350 000 Kč žalovaný přistoupil na základě následujících úvah. Přestože žalobce stíhá objektivní odpovědnost za spáchání přestupku, do správního uvážení o výši trestu je nutno též promítnout relativně aktivní (byť nedostatečný) přístup žalobce k prevenci spáchání předmětného přestupku. Žalovaný tedy (a to právě v rámci správního uvážení o výši pokuty, nikoli tedy v rámci právního hodnocení o spáchání přestupku) přihlédl k výše uvedenému, tj. že žalobce ve vztahu k zabránění porušení právní povinnosti učinil mnohé, byť nikoli všechno, co po něm bylo možno spravedlivě požadovat. Po zvážení skutkových okolností tak žalovaný hodnotil do jisté míry mírněji negativní úlohu žalobce na nastalém následku.
9. K osobním a majetkovým poměrům žalobce žalovaný uvedl, že žalobce je obchodní společností vzniklou v roce 2006 se zcela splaceným základním kapitálem ve výši 2 700 000 Kč. Jako předmět podnikání má zapsáno výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona, správa a údržba nemovitostí a zprostředkování zaměstnání občanů států EU/EHP na území České republiky. Dle poslední do sbírky listin založené účetní závěrky za rok 2017 dosáhl v roce 2017 zisku ve výši 8 548 000 Kč, tržby za prodej výrobků a služeb měl ve výši 332 016 000 Kč a obrat ve výši 333 318 000 Kč. Není s ním vedeno insolvenční řízení a ani dle předchozí právní úpravy s ním nebylo vedeno konkursní či vyrovnávací řízení. Dle registru plátců DPH dostupného online nemá status tzv. nespolehlivého plátce. Žalobce je nikterak zanedbatelně podnikatelsky činný, dosahuje nemalého zisku, přičemž během roku disponuje s částkami v řádech stovek miliónů Kč, není zatížen insolvenčním, konkurzním ani vyrovnávacím řízením a z pohledu orgánů inspekce práce je velkým zaměstnavatelem. S ohledem na vše výše uvedené dospěl žalovaný k závěru, že pokutu uloženou správním orgánem I. stupně sníží o téměř jednu třetinu. Za spáchaný přestupek je možné uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, a pokuta (po jejím snížení) je tak uložena hluboko směrem ke spodní hranici zákonné sazby. Taková pokuta není sama o sobě způsobila přivodit platební neschopnost či donutit žalobce k ukončení podnikatelské činnosti.
10. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobce namítl, že správní orgány obou stupňů dospěly na základě provedených důkazů k nesprávným závěrům ohledně toho, zda je žalobce odpovědný za spáchání předmětného přestupku, resp. jimi zjištěné závěry nemají oporu v provedeném dokazování. Také se nesprávně vypořádaly s tvrzeními, návrhy a námitkami žalobce a posouzení věci provedly v rozporu příslušnými právními předpisy. Nesprávně posoudily zejména tvrzení žalobce, že učinil vše potřebné k tomu, aby předmětnému přestupku zabránil, tedy že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby přestupku zabránil, a byl tak naplněn zákonný liberační důvod podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

11. Žalobce od samého počátku přestupkového řízení tvrdil a dokládal, že mu nebylo nic známo o tom, že by dotčení zaměstnanci nebyli osobami se státní příslušností Rumunské republiky, ale ve skutečnosti osobami ukrajinské či moldavské státní příslušnosti, a to až do okamžiku, kdy se uskutečnily kontroly, na jejichž základě tyto skutečnosti vyšly najevo. Žalobce zdůrazňoval, že to byl on sám, kdo se stal obětí protiprávního jednání třetích osob (ať již přímo dotčených zaměstnanců nebo zahraničních zprostředkovatelů), jelikož při uzavírání pracovněprávních vztahů s dotčenými zaměstnanci – cizinci v dobré víře vycházel z informací a předložených rumunských dokladů totožnosti, které prokazovaly, že dané osoby jsou občany Rumunské republiky. Výsledkem přestupkového řízení bylo jednak vydání rozhodnutí správního orgánu I. stupně, kterým byl žalobce ve vztahu k celkem jedenácti dotčeným zaměstnancům uznán vinným ze spáchání předmětného přestupku, a jednak vydání usnesení Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj ze dne 24.5.2019 č.j. 16229/6.30/18-45 (dále jen „usnesení o částečném zastavení přestupkového řízení“), ve kterém správní orgán naopak dospěl k závěru, že ve vztahu k celkem devíti dotčeným zaměstnancům žalobce prokázal, že naplnil ustanovení § 21 odst. 1 přestupkového zákona, jelikož vynaložil veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby přestupku zabránil, a v tomto rozsahu bylo přestupkové řízení zastaveno. Žalobce je přesvědčen, že už jen vydání těchto dvou protichůdných rozhodnutí v téže věci dokládá chybnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, jakož i napadeného rozhodnutí.
12. V rámci přestupkového řízení žalobce mimo jiné doložil, že prostřednictvím svých pravidelně aktualizovaných vnitřních předpisů, resp. pracovních řádů a pravidelných školení činil vše potřebné k tomu, aby osoby zastupující žalobce při jednání s potenciálními zaměstnanci měly vždy náležitě informace o tom, které osoby a za jakých podmínek se mohou stát zaměstnancem agentury práce a být přiděleny k výkonu pracovní činnosti k uživateli, a to včetně případů, kdy se zaměstnancem má stát cizinec. Tyto osoby byly dále kontrolovány ze strany nadřízených vedoucích zaměstnanců. Tato skutečnost vyplynula nejen z listin předložených žalobcem, ale i z výpovědí jeho zaměstnanců (svědci J. V., L. B. a T. G.). Před uzavřením pracovního poměru mezi žalobcem (jako zaměstnavatelem) a potenciálním zaměstnancem byla vždy prováděna náležitá kontrola totožnosti potenciálního zaměstnance. Potřebné informace týkající se osoby potenciálního zaměstnance byly získávány jednak prostřednictvím zahraničních zprostředkovatelů a jednak od samotného zájemce ve vztahu k nabízené pracovní pozici a požadavkům uživatele, a to zpravidla přímo na místě případného budoucího umístění za účasti uživatele. Tyto skutečnosti vyplývají mimo jiné z výsledků dotčených zaměstnanců, které realizoval odbor cizinecké policie, ale taktéž z výsledků zaměstnanců žalobce (svědci J. V., L. B. a T. G.). Pokud se u žalobce v minulosti objevil případ zájemce o přijetí do pracovního poměru, u jehož dokladu totožnosti vznikly pochybnosti o jeho pravosti, obrátil se odpovědný koordinátor žalobce na oddělení cizinecké policie, aby ověřil jeho pravost. Odpovědní zaměstnanci žalobce měli k dispozici mobilní aplikaci Regula Document Reader, která měla být schopna prověřit hodnověrnost předložených dokladů. Spolehlivost této aplikace nicméně prokazatelně je či zřejmě byla dosti omezená, když za řádné doklady při zpětném ověřování označila i fotokopie dokladů, které byly odborem cizinecké policie označeny za padělky.
13. Svědeckými výpověďmi bylo rovněž doloženo, že žalobce se pokoušel vyžádat u cizinecké policie preventivní součinnost v tom směru, zda by bylo možné si v případě cizích státních příslušníků nechat u cizinecké policie prověřovat pravdivost uváděných údajů, resp. pravost předkládaných dokladů totožnosti, což však cizinecká policie odmítla s tím, že

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

takovouto službu není oprávněna poskytovat. Poté, co se u žalobce objevily případy zaměstnanců se zfalšovanými doklady totožnosti, obrátil se přímo na Ředitelství služby cizinecké policie se žádostí o doporučení, jak v takových případech postupovat, když je obviňován z umožňování výkonu nelegální práce, přestože k tomu dochází v důsledku předkládání padělaných občanských průkazů těmito zaměstnanci. Žalobce dodal, že u všech dotčených zaměstnanců řádně plnil veškeré povinnosti s tím spojené, kupříkladu řádně zasílal informační karty o jejich nástupu do zaměstnání či informace o změnách a ukončení jejich zaměstnání příslušným úřadům práce.

14. Z usnesení o částečném zastavení přestupkového řízení vyplývá, že výše uvedené preventivní kroky, které žalobce činil, byly dostatečné k tomu, aby ve vztahu k devíti dotčeným zaměstnancům vymezeným v usnesení mohlo být konstatováno, že žalobce ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona prokázal, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti zabránil. V takovém případě však lze jen těžko považovat za udržitelný a obhajitelný závěr správních orgánů obou stupňů, že ve skutkově shodné věci žalobce u jedné části zaměstnanců naplnil generální preventivní povinnost, aby zabránil přestupku, a tudíž mu svědčí zmíněný zákonný liberační důvod, zatímco u zbývajících zaměstnanců tuto generální preventivní povinnost nenaplnil, liberační důvod mu nesevřídčí a za přestupek odpovídá. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí přitom vyplývá, že jediným důvodem a argumentem, pro který žalovaný odmítl uznat liberační důvod ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona, je tvrzení, že žalobce „*nahlédnutím do Veřejného rejstříku pravých dokladů totožnosti a cestovních dokladů online PRADO... mohl zcela jednoduše odhalit, že se jedná v případě výše popsaných rumunských průkazů totožnosti o padělané doklady.*“ Žalovaný k tomu v napadeném rozhodnutí konstatoval, že „*(a)rgumentuje-li obviněný protichůdností obou rozhodnutí (tedy napadeného rozhodnutí a usnesení o částečném zastavení řízení), pak odvolací orgán ničeho takového neseznal. Jak oblastní inspektorát vyjádřil v usnesení o částečném zastavení řízení, doklady předkládané cizinci v případech uvedených ve výroku tohoto usnesení byly (oproti výše pojednaným dokladům) „zdařilými“ padělky, nevykazujícími žádné zjevné odchylky ani prostřednictvím rejstříku PRADO.*“
15. To, co reálně mělo optikou žalovaného odlišovat „zdařilé“ padělky, odůvodňující částečné zastavení přestupkového řízení, od zbývajících padělků, tedy jinými slovy to, co konkrétně měl odpovědný zaměstnanec (koordinátor) žalobce při kontrole dokladů totožnosti přehlédnout, jsou následující detaily:

- u několika rumunských dokladů „orel ve znaku na podkladu průkazu nemá na hlavě korunku“;
- několik rumunských dokladů bylo vydáno na dobu 10 let, přestože měly být s ohledem na věk dotčeného zaměstnance vydány na dobu platnosti 7 let, resp. naopak; a
- u jednoho z dokladů jeho platnost nekončila v den narozenin jeho nositelky.

K tomu žalobce již v rámci odvolání zdůraznil, že (jak vyplývá z Veřejného rejstříku pravých dokladů totožnosti a cestovních dokladů online PRADO, kterým se správní orgány obou stupňů opakovaně zaštiťují) rumunské doklady totožnosti vydávané s účinností od 12.5.2009, které jsou i v současné době platné, mají orla ve znaku na podkladu bez korunky. Korunka nad hlavou orla u verze rumunských průkazů vydávaných po 2.1.2017 je navíc do značné míry překryta kódem „NR“, takže je více než snadno přehlédnutelná. Žalovaný k této odvolací námitce v napadeném rozhodnutí (str. 10) uvedl

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

následující: „*Jak konstatoval již oblastní inspektorát práce (na straně dvacáté a dvacáté první napadeného rozhodnutí), předložené doklady totožnosti ve výroku I. rozhodnutí oblastního inspektorátu práce uvedených osob vykazovaly jednoznačné odlišnosti od dokladů platných (pravých). Namítá-li obviněný, že je ve skutečnosti potrestán za to, že příslušná osoba za něj jednající při kontrole dokladů „přeblédla details“, pak k tomu odvolací orgán konstatuje následující. Předně, co se týče korunky, tak ta je na průkazech vydávaných s účinností od 2. 1. 2017 zakryta pouze minimálně, ve své horní části, jako celek zůstává zcela zřetelně viditelná. Z veřejného rejstříku lze bez nepřiměřených obtíží zjistit, jaká má být platnost daného průkazu a jaké jsou stanoveny podmínky pro jeho platnost. Stejně tak lze bez nepřiměřených obtíží poté zkontrolovat předmětný průkaz totožnosti, zda těmto podmínkám vyhovuje...“ Žalobce k tomu v žalobě pro ilustraci předložil vyobrazení rumunských dokladů totožnosti vydávaných od 12.5.2009 a od 2.1.2017 ze stránek PRADO, a to k dokreslení toho, jak „jednoznačné“ jsou odlišnosti tvrzené žalovaným. V této souvislosti zopakoval, že oba dva typy rumunských dokladů byly v rozhodném období platné, což znamená, že odpovědní zaměstnanci žalobce přicházeli do styku současně s oběma druhy dokladů. Dále konstatoval, že část korunky je u novějších typů dokladů zakryta textem a ve skutečnosti to ani příliš korunku nepřipomíná.*

16. Žalobce považuje za absurdní, že posouzení otázky, zda spáchal přestupek, je závislé na tom, zda jeho zaměstnanec mezi stovkami dokladů totožnosti, které mu projdou při výkonu jeho činnosti rukama, přehlédl na pěti rumunských dokladech totožnosti, že ve státním znaku rumunskému orlovi schází nad hlavou několik milimetrů velký částečně zakrytý obrázek korunky. Za ještě nepochopitelnější označil výtku žalovaného, že u několika předložených falešných rumunských dokladů nepostřehl, že tyto byly vydány na dobu 10 let, přestože měly být s ohledem na věk dotčeného zaměstnance vydány na dobu platnosti 7 let, resp. naopak, a že u jednoho z dokladů jeho platnost nekončila v den narozenin jeho nositelky. Dle mínění žalobce je to stejné, jako kdyby mu bylo vytýkáno, že si kupříkladu při vizuální kontrole nepovšiml toho, že v českém občanském průkazu není rodné číslo u osoby ženského pohlaví beze zbytku dělitelné jedenácti. Dodal, že ani doklad totožnosti předložený jeho právním zástupcem při provádění dokazování mimo ústní jednání u správního orgánu I. stupně nebyl ze strany odpovědného úředníka podroben hloubkové kontrole v tom směru, zda rodné číslo odpovídá předepsaným parametrům, zda doba platnosti občanského průkazu odpovídá maximální možné délce platnosti v návaznosti na věk dotyčného a zda státní znak vpravo uprostřed má veškeré předepsané náležitosti. Nic takového se neděje ani při předkládání průkazů totožnosti u soudů, jiných správních orgánů, „CzechPointu“ či bank.
17. Toho, že se v praxi mohou vyskytnout padělané doklady, si žalobce pochopitelně byl a je vědom. Tuto skutečnost není třeba dovozovat z toho, že měl pro účely kontroly pravosti dokladů k dispozici aplikaci Regula Document Reader. Absurdní je však to, že skutečnost, že žalobce měl k dispozici zmíněnou aplikaci, tedy prostředek, kterým se v souladu s generální preventivní povinností snažil zabránit tomu, aby mu byl předložen nepravý doklad totožnosti, je žalovaným vykládána k tíži žalobce a je to paradoxně interpretováno jako doklad toho, že měl učinit ještě víc.
18. Žalobce si je vědom toho, že je jeho povinností prokázat naplnění liberačního důvodu ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Toto ustanovení má sloužit jako určitý korektiv přílišné tvrdosti, kterou sebou může nést koncepce odpovědnosti právnických osob za přestupky založená na objektivním principu. Současně je však přesvědčen, že

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

„vynaložení veškerého úsilí“ může být vyžadováno a posuzováno pouze v mezích odpovídajících reálnému životu a podmínkám a reálně uskutečnitelné praxi. Má za to, že prokazatelně učinil potřebné kroky a opatření a vynaložil veškeré úsilí, aby zabránil spáchání přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce. Byť správní orgán I. stupně ve svém rozhodnutí uvádí, že po žalobci nepožaduje, aby prováděl hloubkovou kontrolu a analýzu veškerých předložených dokladů totožnosti, fakticky pouze hloubkovou kontrolou a analýzou veškerých předložených dokladů totožnosti měl žalobce šanci odhalit vytýkané odchylky, zejména pokud je neodhalí ani mobilní aplikace určené k tomuto účelu. Žalobce by ostatně musel ke každému zahraničnímu zájemci o zaměstnání přistupovat jako k potenciálnímu podvodníkovi, který se v rozporu s právními předpisy snaží o nelegální výkon práce a (mimo jiné) se dopouští trestného činu padělení a pozměnění veřejné listiny ve smyslu § 348 trestního zákoníku.

19. Žalobce dále namítl, že není subjektem, který by měl a mohl hloubkově prověřovat platnost předložených osobních dokladů, neboť se jedná o vysoce specializovanou činnost. S ohledem na velice přísná pravidla upravená v předpisech z oblasti ochrany osobních údajů, pravidla v oblasti zákazu diskriminace zájemců o zaměstnání, resp. kupříkladu i jen s ohledem na zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech má navíc žalobce velice omezené možnosti, jak bez souhlasu zaměstnanců (kteří nejsou povinni jej udělit) může nakládat s jejich doklady totožnosti, natož vyžadovat předkládání dalších typů osobních dokladů. Byl to žalobce, kdo se stal obětí protiprávní činnosti třetích osob, a je tudíž nespravedlivé, aby v důsledku protiprávního činu spáchaného vůči žalobci třetí osobou byl žalobce postihován.
20. Žalobce dále namítl, že v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou v případě tří zaměstnanců žalobce, kteří byli přiděleni k uživateli Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o. (R. K., D. B. a O. B.), detailně rozebírány případy R. K. a D. B., a to v tom směru, jak přicestovali do ČR, kde získali padělané doklady, jak byli zaměstnáni u obviněného a vykonávali pracovní činnost atd., nicméně totéž ve vztahu k O. B. absentuje. Když tuto skutečnost namítl žalobce v odvolání, žalovaný se v napadeném rozhodnutí omezil pouze na odkaz na stranu devatenáct rozhodnutí správního orgánu I. stupně, což však v plném rozsahu neřeší namítaný nedostatek. Dle názoru žalobce se tak žalovaný nevypořádal dostatečně se skutečnostmi namítanými v odvolání.
21. Za nesprávné považuje žalobce také to, jakým způsobem žalovaný vyhodnotil důkaz článkem „Bez tří pasů ani ránu. Doklady cizích zemí dláždí Moldavanům cestu za prací“ (LIDOVKY.CZ, 2.3.2019), který mu v rámci řízení žalobce předložil. Žalobce tímto článkem samozřejmě nedokládal to, že na jeho základě nabyl víru v dvojí občanství jeho zaměstnanců přidělených k uživateli KS-Europe s.r.o. Tímto článkem prokazoval, že je dlouhodobou a běžnou praxí, že Moldavané běžně mají více státních příslušností, a to právě často Rumunska, a z jakých důvodů tomu tak je. Důkaz předmětným článkem má zejména dokládat, že s ohledem na daný stav neměl žalobce důvodu předpokládat, že předkládané doklady totožnosti nejsou pravé. I přesto ale žalobce činil veškeré potřebné kroky k jejich kontrole a v konečném důsledku má být postižen za to, že neodhalil „méně zdařilé“ padělky. V tomto směru však žalobce namítá, že odchylky dotčených padělek byly natolik nepatrné, že na jejich základě nelze založit zdůvodnění nepřiznání zákonné liberace ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona.
22. Nezákonost napadeného rozhodnutí spatřuje žalobce i v otázce určení výše pokuty, která se mu i po snížení provedeném žalovaným jeví jako nepřiměřeně vysoká. Žalovaný dle

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

mínění žalobce v tomto ohledu nedostatečně zohlednil následující skutečnosti, které lze považovat za výrazně polehčující:

- že žalobci je naplnění vytýkaného přestupku přičítáno v důsledku protiprávního (kriminálního) jednání třetích osob;
- že k naplnění přestupku mělo fakticky dojít bez vědomého zavinění žalobce (bez ohledu na objektivní povahu odpovědnosti za přestupky u právnických osob);
- že žalobce aktivně vynakládal veškeré úsilí k tomu, aby spáchání přestupku zabránil;
- že případná odpovědnost za přestupek je fakticky důsledkem lidsky pochopitelného přehlédnutí nepatrných nesrovnalostí na předložených padělaných dokladech totožnosti.

23. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobní argumentace odpovídá argumentaci uplatněné již v průběhu správního řízení, a proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí s tím, že na tam uvedených závěrech orgány inspekce práce i nadále trvají. Co se týče uložené pokuty, tato je dle žalovaného (po změně provedené napadeným rozhodnutím) přiměřená a odpovídá nejen povaze a závažnosti deliktního jednání žalobce, způsobu jeho spáchání a jeho následkům a okolnostem, zjištěným majetkovým a osobním poměrům žalobce, ale také smyslu a účelu správního trestání.
24. Při ústním jednání před soudem konaném dne 17.3.2022 žalobce odkázal na žalobu a zdůraznil základní skutečnosti, ve kterých spatřuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Je přesvědčen, že naplnil liberační důvod podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Zopakoval, že ohledně devíti cizinců bylo přestupkové řízení zastaveno, neboť správní orgán uznal naplnění liberačního důvodu. Ve vztahu ke zbývajícím jedenácti cizincům nicméně rozhodl opačně, přestože se jednalo o skutkově shodné případy. Důvodem odlišného přístupu byla skutečnost, že zaměstnanec žalobce, který kontroloval rumunské občanské průkazy, přehlédl nepatrné detaily, jako je například korunka na hlavě orla. Žalobce dodal, že závěr správního orgánu o porušení zákona je pro něj fatální, protože může vést k odebrání povolení k výkonu činnosti agentury práce.
25. Žalovaný při jednání odkázal na obsah správního spisu a vyjádření k žalobě. Uvedl, že má nadále za to, že žalobce neučinil pro zabránění přestupku vše, co činit mohl a co po něm bylo možné spravedlivě žádat.
26. V posuzované věci soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:
27. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 28.7.2017 se pro účely tohoto zákona nelegální prací 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 případech převedení na jinou práci podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.
28. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30.7.2019 se pro účely tohoto zákona nelegální prací rozumí práce vykonávaná cizincem v rozporu s vydaným povolením k zaměstnání nebo bez tohoto povolení, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, nebo v rozporu se zaměstnaneckou kartou, kartou vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrou kartou vydanými podle zákona o pobytu cizinců

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

na území České republiky nebo bez některé z těchto karet; to neplatí v případě výkonu jiné práce podle § 41 odst. 1 písm. c) zákoníku práce.

29. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30.6.2017 se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba správního deliktu dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.
30. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 1.8.2021 právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.
31. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30.6.2017 za správní delikt se uloží pokuta do 10 000 000 Kč, jde-li o správní delikt podle odstavce 1 písm. c) a e), nejméně však ve výši 50 000 Kč.
32. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 1.8.2021 za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo g), nejméně však ve výši 50 000 Kč.
33. Podle § 89 odst. 2 věty první zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 14.8.2017 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.
34. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 15.8.2017 cizinec může být dále přijat do zaměstnání a zaměstnáván, má-li platné povolení k zaměstnání vydané krajskou pobočkou Úřadu práce a platné oprávnění k pobytu na území České republiky.
35. Podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.
36. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.
37. Soud se neztotožnil s námitkou, že správní orgány obou stupňů dospěly na základě provedených důkazů k nesprávným závěrům ohledně odpovědnosti žalobce za spáchání předmětného přestupku. Ve shodě s názorem žalovaného má soud za to, že žalobce byl za vytýkaný přestupek spočívající v umožnění výkonu nelegální práce cizincům označeným ve výrokové části rozhodnutí správního orgánu I. stupně sankcionován oprávněně, protože se tohoto deliktního jednání prokazatelně dopustil a zároveň neprokázal naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona.
38. Dokazováním provedeným ve správním řízení (protokoly o kontrole ze dne 21.2.2018, ze dne 19.3.2018 a ze dne 16.4.2018 aj.) bylo nade vše pochybnost prokázáno, že žalobce v postavení agentury práce zaměstnal, resp. umožnil výkon práce podle uzavřené pracovní smlouvy u jiného zaměstnavatele 11 cizincům bez platného povolení k zaměstnání vydaného krajskou pobočkou Úřadu práce, které tito cizinci - státní příslušníci Ukrajiny a Moldávie - k legálnímu vykonávání práce na území České republiky potřebovali. Toto zjištění správního orgánu, které má náležitou oporu v obsahu správního spisu, žalobce žádnou relevantní námitkou nezpochybnil.
39. Soud nesdílí žalobcovu přesvědčení, že vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možno požadovat, aby vytýkanému přestupku zabránil, a naplnil tak liberační důvod podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Samotné tvrzení žalobce, že mu až do uskutečnění kontrol, při kterých tyto skutečnosti vyšly najevo, nebylo nic známo o tom, že dotčení zaměstnanci

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

nejsou osobami rumunské státní příslušnosti, je z hlediska naplnění uvedeného liberačního důvodu zcela bez významu, neboť nedokládá, jaké úsilí žalobce k zabránění vytykaného přestupku vynaložil. Totéž platí i pro žalobcovu tvrzení, že to byl on sám, kdo se stal obětí protiprávního jednání třetích osob (ať již přímo dotčených zaměstnanců nebo zahraničních zprostředkovatelů). V posuzované věci nebyl žalobce sankcionován za protiprávní jednání třetích osob spočívající v padělání dokladů totožnosti, ale za přestupek, který spáchal on sám tím, že dotčeným cizincům umožnil výkon nelegální práce. K tomu soud pouze na okraj uvádí, že pokud by žalobce vyvinul veškeré úsilí k zabránění vytykaného přestupku ve směru naznačeném žalovaným, tedy pokud by provedl náležitou kontrolu totožnosti dotčených cizinců před tím, než s nimi uzavřel pracovní smlouvy a umožnil jim vykovávat práci na území České republiky, žádná sankce za přestupek by mu uložena nebyla a obětí (ve smyslu uložení pokuty coby finančního postihu) by se nestal.

40. Žalobcův argument, že v dobré víře vycházel z informací a předložených rumunských dokladů totožnosti, které prokazovaly, že dané osoby jsou občany Rumunské republiky, rovněž neobstojí. Žalobce sám připouští existenci obecného povědomí o výskytu padělaných dokladů totožnosti u cizinců. I proto zřejmě, jak tvrdí, prováděl kontrolu pravosti dokladů totožnosti, které mu byly ze strany cizinců - uchazečů o zaměstnání předloženy, s pomocí aplikace Regula Document Reader, čili nespolehal se jen na dobrou víru v jejich pravost. Takovou dobrou víru obecně nelze považovat za skutečnost prokazující naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona, a to již proto, že se jedná, pokud jde o prověření pravosti předkládaných dokladů totožnosti, o ryze pasivní přístup, k němuž není zapotřebí vynaložit žádné úsilí a který v žádném případě nemůže vést ke kýženému odhalení případných padělků.
41. Žalobce nikdo nenutí, aby každého zahraničního zájemce o zaměstnání považoval a priori za potenciálního podvodníka, který se v rozporu s právními předpisy snaží o nelegální výkon práce a za tímto účelem se dopouští trestného činu padělání a pozměnění veřejné listiny. Na druhou stranu nemůže žalobce při výkonu své podnikatelské činnosti slepě důvěřovat všem informacím, které jsou mu ze strany uchazečů o zaměstnání předkládány. I pro žalobce s ohledem na charakter jeho činnosti platí ono známé „důvěřuj, ale prověřuj“, a to tím spíše, pokud sám připouští existenci obecného povědomí o výskytu padělaných dokladů totožnosti u cizinců.
42. Není pravdou, že žalovaný přičítal žalobci k tíži, že pro účely kontroly pravosti dokladů totožnosti měl k dispozici (a užíval) aplikaci Regula Document Reader. Žalovaný naopak užívání této aplikace žalobcem ve spojení s jeho dalšími činnostmi směřujícími k ověření totožnosti uchazečů o zaměstnání a pravosti jejich dokladů vyhodnotil ve prospěch žalobce v rámci úvah o výši pokuty, kdy jako polehčující okolnost zohlednil relativně aktivní přístup žalobce k prevenci spáchání předmětného přestupku.
43. To, že správní orgán I. stupně o části předmětu řízení rozhodl usnesením o částečném zastavení přestupkového řízení, neprokazuje nezákonnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí srozumitelným způsobem vysvětlil podstatný skutkový rozdíl mezi oběma případy, jenž spočívá v rozdílné kvalitě padělaných rumunských občanských průkazů a s tím související rozdílné možnosti odhalení těchto padělků s pomocí informací plynoucích z veřejného rejstříku pravých dokladů totožnosti a cestovních dokladů PRADO (dále jen „rejstřík PRADO“). Je-li v nyní projednávané věci ze strany správních orgánů obou stupňů nenaplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona spatřováno v tom, že žalobce si v případě 11 cizinců neověřil

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

pravost jejich rumunského dokladu totožnosti s pomocí informací plynoucích z rejstříku PRADO, ač tak mohl bez potíží učinit, je zcela logické, že tímto způsobem nemohl správní orgán argumentovat v případě zbývajících devíti cizinců, jejichž padělané rumunské doklady totožnosti vykazovaly jinou „kvalitu“ v tom smyslu, že ani s pomocí informací z rejstříku PRADO nebylo možné tyto padělky odhalit. Usnesení o částečném zastavení přestupkového řízení na straně jedné a napadené rozhodnutí na straně druhé proto není možné považovat za protichůdná rozhodnutí vydaná v téže věci, jak tvrdí žalobce.

44. Jak bude rozvedeno níže, soud se neztotožňuje se závěrem správního orgánu I. stupně vyjádřeným v usnesení o částečném zastavení přestupkového řízení, že žalobce v případě devíti cizinců prokázal naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Žaloba v této věci nicméně nesměřuje proti usnesení o částečném zastavení přestupkového řízení, a přezkum jeho zákonnosti proto není předmětem tohoto soudního řízení.
45. To, že se žalobce (neúspěšně) pokusil vyžádat si u cizinecké policie její preventivní součinnost spočívající v prověření pravosti jemu předkládaných dokladů totožnosti cizinců – uchazečů o zaměstnání, jakož i jeho další činnosti, které ve výsledku směřovaly k ověření totožnosti uchazečů o zaměstnání a pravosti jejich dokladů, jako např. použití aplikace Regula Document Reader, žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil jako polehčující okolnost, na jejímž základě přistoupil ke snížení pokuty. Zjištění ohledně těchto činností žalobce nicméně nemohou nijak ovlivnit závěr, že žalobce nevynaložil *veškeré* úsilí, které po něm bylo možno požadovat, aby vytykanému přestupku zabránil. Žalobce totiž kromě těchto činností mohl bez větší námahy a vynaložených nákladů vyvinout ještě další úsilí s cílem ověřit si údaje o totožnosti uchazečů o zaměstnání a pravost jejich dokladů totožnosti. Kromě jiných opatření (viz níže) si jistě mohl pravost předmětných rumunských dokladů totožnosti ověřit s pomocí informací plynoucích z rejstříku PRADO.
46. Soud nesouhlasí s názorem žalobce, že znaky, jimiž se zjištěné padělky rumunských dokladů totožnosti odlišují od dokladů pravých, jsou natolik nepatrné, že jimi nelze zdůvodnit nepřiznání liberace ve smyslu § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Za situace, kdy žalobce od cizinců - uchazečů o zaměstnání v České republice nevyžadoval předložení více dokladů totožnosti a spokojil se toliko s předložením občanského průkazu, bylo na něm, aby pravost tohoto dokladu důkladně prověřil s využitím všech veřejně dostupných prostředků. Jedním z těchto prostředků je právě rejstřík PRADO. Z něj mohl žalobce bez větších obtíží zjistit, že u rumunských občanských průkazů vydávaných od 2.1.2017 má orel vyobrazený ve znaku na hlavě korunku, dále to, že doba platnosti rumunských občanských průkazů se liší v závislosti na věku držitele (datum narození držitele lze celkem snadno odvodit z údaje CNP vyznačeného v průkazu), jakož i to, že doba platnosti občanského průkazu končí v den narození jeho držitele. Při znalosti těchto informací a pozorné, důkladné kontrole předložených dokladů měl být žalobce, resp. osoba, kterou tím žalobce pověřil, schopna zjistit, zda rumunské občanské průkazy dotčených cizinců tyto znaky vykazují či nikoliv.
47. Co se týče korunky na hlavě orla ve znaku, soud přisvědčuje žalovanému, že tato je na průkazech zakryta písmeny „NR“ pouze minimálně a jako celek zůstává zřetelně viditelná. To, že na dříve vydaných občanských průkazech tato korunka chybí, žalobce nikterak neomlouvá, neboť v projednávané věci byla její absence zjištěna u dokladů, které měly být

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

vydány až po 2.1.2017. Údaje o době platnosti a stejně tak i údaj CNP, z něhož lze snadno zjistit datum narození držitele dokladu, jsou v rumunských občanských průkazech čitelné bez jakýchkoliv potíží. Ověření toho, zda doba platnosti občanského průkazu koresponduje udávanému věku jeho držitele, a stejně tak i ověření toho, zda doba platnosti průkazu končí v den narozenin jeho držitele, je tudíž relativně snadnou záležitostí nevyžadující žádné náročné početní úkony. Měl-li příslušný zaměstnanec, jehož žalobce pověřil provedením kontroly dokladů totožnosti dotčených cizinců, provést tuto kontrolu tak, aby nebyla jen ryze formální a mohla vést ke kýženému cíli, tj. k odhalení případných padělků, musel se nejprve seznámit s charakteristickými znaky, které tyto doklady obligatorně obsahují. Tyto informace mohl a měl čerpat právě z rejstříku PRADO. K tomu je třeba doplnit, že žalobci nebylo kladeno za vinu, že by přehlédl nedostatky spočívající v neexistenci takových ochranných prvků, které jsou zjistitelné pouze s pomocí speciálních technických prostředků (UV světlo). V posuzované věci vykazovaly rumunské občanské průkazy dotčených cizinců takové nedostatky, které byly při důkladné kontrole provedené s vynaložení patřičné míry pozornosti odhalitelné pouhým okem. Lze shrnout, že vizuální kontrola výše zmíněných náležitostí, které má podle rejstříku PRADO obsahovat rumunský občanský průkaz vydaný k určitému datu, není (řeceno slovy žalobce) žádnou vysoce specializovanou činností nebo „hloubkovou kontrolou,“ jejíž provedení není v silách žalobce a kterou na něm nelze spravedlivě požadovat.

48. Žalobce se nemůže účinně hájit tím, že jeho zaměstnanci (provádějícímu kontrolu předložených dokladů totožnosti) projdou při výkonu jeho činnosti rukama stovky dokladů totožnosti. Jestliže žalobce skutečně uložil příslušnému zaměstnanci zkontrolovat během jednoho dne stovky cizozemských dokladů totožnosti, o čemž lze důvodně pochybovat, pak se rozhodně nemohlo jednat o důkladnou a pozornou kontrolu předmětných dokladů.
49. Příklad, v němž žalobce poukázal na kontrolu dokladu totožnosti předloženého jeho zástupcem při provádění dokazování mimo ústní jednání u správního orgánu I. stupně a dále na předkládání průkazů totožnosti u soudů, jiných správních orgánů či bank, nemůže obstát. Jedná se totiž o naprosto rozdílné situace, kterým nutně odpovídá též intenzita prováděné kontroly, nehledě k tomu, že ze strany zástupce žalobce nebyl správnímu orgánu předkládán cizozemský doklad totožnosti. Jak již bylo uvedeno shora, žalobce po dotčených cizincích, kteří usilovali o výkon práce na území České republiky, požadoval předložení toliko jednoho dokladu totožnosti; z ničeho nevyplývá, že by jejich totožnost (a tedy i státní příslušnost) ověřoval i jiným způsobem. Za této situace bylo na žalobci, aby pravost jemu předložených dokladů totožnosti důkladně prověřil s využitím všech veřejně dostupných prostředků, neboť pouze tak mohl zabránit případnému výkonu nelegální práce ze strany cizinců s padělanými doklady totožnosti.
50. Žalobci je možné obecně přisvědčit v tom, že „vynaložením veškerého úsilí“, které je podmínkou pro naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona, je třeba rozumět realizaci opatření, která odpovídají podmínkám a reálně uskutečnitelné praxi. Řeceno jinak, musí se jednat o opatření, která byla právnická osoba objektivně způsobilá provést, nikoliv o opatření, která by vzhledem k povaze činnosti právnické osoby vyžadovala zcela mimořádné úsilí či náklady vymykající se z postupů racionálně se chovající právnické osoby. Důkladné a s patřičnou mírou pozornosti provedené prověření pravosti rumunských dokladů totožnosti dotčených cizinců s využitím informací z veřejně dostupného rejstříku PRADO bylo jistě opatřením, které bylo reálně a objektivně

realizovatelné a které ze strany žalobce rozhodně nevyžadovalo vynaložení zcela mimořádného úsilí či nákladů. Žalobce toto dostupné opatření přesto neučinil, a proto nemůže uspět jeho obrana založená na tvrzení, že vynaložil veškeré úsilí, aby zabránil spáchání přestupku spočívajícího v umožnění výkonu nelegální práce. Žalobcovo tvrzení, že činil *veškeré* potřebné kroky směřující ke kontrole jemu předkládaných dokladů totožnosti, se s ohledem na výše uvedené nezakládá na pravdě.

51. Opodstatněná není ani námitka, v níž žalobce argumentuje tím, že s ohledem na přísná pravidla obsažená v předpisech z oblasti ochrany osobních údajů má jen velice omezené možnosti, jak bez souhlasu zaměstnanců, kteří nejsou povinni jej udělit, nakládat s jejich doklady totožnosti. K tomu je třeba uvést, že žalobce prokazatelně měl přístup k rumunským dokladům totožnosti dotčených cizinců, a mohl (a měl) tyto doklady podrobit kontrole, pokud jde o jejich pravost. Je sice pravdou, že povinností žádného cizince není předložit žalobci svůj doklad totožnosti, na druhou stranu povinností žalobce není uzavřít pracovní poměr s takovým cizincem – uchazečem o zaměstnání, který se zdráhá prokázat mu věrohodným způsobem svou totožnost předložením relevantního dokladu.
52. Při hodnocení důkazu v podobě žalobcem předloženého článku „Bez tří pasů ani ránu. Doklady cizích zemí dláždí Moldavanům cestu za prací“ žalovaný nikterak nepochybil. Skutečnost, kterou žalobce hodlal tímto důkazem prokázat, tedy to, že je dlouhodobou praxí, že Moldavané běžně mají více státních příslušností, přičemž se často jedná právě o rumunskou státní příslušnost, není pro posouzení věci relevantní. Existence výše zmíněného článku ani v něm obecně deklarovaná skutečnost, že Moldavané běžně mají také rumunskou státní příslušnost, nebyla s to založit v žalobci důvodné přesvědčení, že právě doklady totožnosti dotčených osmi cizinců moldavské státní příslušnosti jsou nutně pravé. Uvedená skutečnost rovněž nemůže zpochybnit klíčové zjištění správního orgánu, že rumunské doklady totožnosti těchto osmi cizinců moldavské (a nikoliv též rumunské) státní příslušnosti jsou padělky, a že žalobce těmto cizincům umožnil výkon nelegální práce na území České republiky, protože pravost jejich dokladů totožnosti důkladně neproověřil.
53. Soud se ztotožnil též s úvahami žalovaného, jež se týkají stanovení výše pokuty. Za polehčující okolnost, kterou by měl žalovaný zohlednit při výměře sankce, není možné považovat to, že blíže nezjištěná osoba (či více osob) spáchala trestný čin tím, že padělala doklady totožnosti dotčených cizinců. Jak již bylo soudem konstatováno shora, žalobce nebyl v dané věci sankcionován za protiprávní jednání třetích osob spočívající v padělání rumunských dokladů totožnosti, ale za protiprávní jednání naplňující znaky skutkové podstaty přestupku, kterého se dopustil on sám tím, že dotčeným cizincům umožnil výkon nelegální práce. Polehčující okolností není ani absence vědomého zavinění žalobce. V posuzované věci se jedná o přestupek založený na objektivní odpovědnosti pachatele – právnické osoby, kdy není povinností správního orgánu zabývat se otázkou případného zavinění. Pokud by nicméně v řízení vyšlo najevo, že žalobce umožnil dotčeným cizincům výkon nelegální práce úmyslně, jednalo by se o výrazně přitěžující okolnost; absence (či neprokázání) takového úmyslu je však z pohledu výměry sankce okolností „neutrální“ a nikoliv polehčující. Další opatření a aktivity realizované žalobcem, které ve výsledku směřovaly k ověření totožnosti uchazečů o zaměstnání a pravosti jejich dokladů, jako např. použití aplikace Regula Document Reader, žalovaný v napadeném rozhodnutí zohlednil jako polehčující okolnost, na jejímž základě přistoupil ke snížení pokuty. Jak již bylo

opakovaně konstatováno shora, soud nepřisvědčil tvrzení žalobce, že vynaložil veškeré úsilí k tomu, aby vytykanému přestupku zabránil (ostatně pokud by tomu tak bylo, byl by naplněn liberační důvod podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona a k žádnému uložení sankce by nedošlo). Soud nesouhlasí ani s tím, že by žalobcova odpovědnost za přestupek byla důsledkem lidsky pochopitelného přehlédnutí nepatrných nesrovnalostí na předložených padělaných dokladech totožnosti. Nelze než zopakovat, že se nejednalo o nepatrné nesrovnalosti (k tomu viz výše), a že bylo v silách žalobce při důkladné kontrole dokladů totožnosti dotčených cizinců prováděné s patřičnou mírou pozornosti tyto nesrovnalosti odhalit.

54. Žalobci ve výsledku uložená pokuta koresponduje též jeho osobním a majetkovým poměrům, které byly dostatečně podrobně popsány v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Pokuta, jejíž výše po snížení provedeném žalovaným činí toliko 3.5 % horní hranice, kterou lze za spáchání tohoto přestupku pachateli uložit, v žádném případě není nepřiměřeně vysoká. Soud má ve shodě s názorem žalovaného za to, že pokuta v této výši náležitě zohledňuje konkrétní okolnosti protiprávního jednání, jehož se žalobce dopustil, a je způsobilá plnit jak represivní, tak i preventivní funkci.
55. Důvodnou soud neshledal ani námitku, ve které žalobce vytýká žalovanému, že se v napadeném rozhodnutí dostatečně nevypořádal s jeho odvolací argumentací poukazující na absenci detailního rozboru případu O. B.. Je sice pravdou, že v rozhodnutí správního orgánu I. stupně jsou případy R. K. a D. B. ve srovnání s případem O. B. popsány mnohem detailněji (viz str. 5 – 6 rozhodnutí), nicméně i zjištění týkající se O. B. jsou zde uvedena v míře potřebné pro rozhodnutí, a to jednak na str. 5 a dále 19 a 20. Z rozhodnutí je mj. zřejmé, že O. B., státní příslušník Ukrajiny, přicestoval do České republiky na ukrajinský cestovní pas s vylepeným polským vízem, a přestože mu nebylo vydáno povolení k zaměstnání na území okresu Plzeň – město, byl přes agenturu práce (tj. žalobce) pod jménem D. A. přidělen k dočasnému výkonu práce v provozovně společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o.; po zjištění této skutečnosti při pobytové kontrole provedené cizineckou policií mu bylo uděleno správní vyhoštění. O. B. se prokazoval padělaným rumunským občanským průkazem č. XV218842 na jméno D. A. vydaným na 10 let, ačkoliv jeho nositeli mělo být v době vydání průkazu pouze 18 let, a průkaz tak měl být vydán na dobu platnosti 7 let. Tento padělek mu dle jeho slov předal kdosi cestou autobusem do Plzně během zastávky za Lvovem. Tato skutková zjištění, která žalobce ničím nezpochybnil, jsou i bez popisu dalších dílčích okolností pro posouzení věci plně postačující, a proto ob stojí i způsob, jakým se žalovaný s danou odvolací námitkou vypořádal, tj. odkaz na vylíčení rozhodných skutečností v odůvodnění rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Soud k tomu pro úplnost dodává, že obsahem správního spisu je nejen kopie předmětného rumunského občanského průkazu vystaveného na jméno D. A., ale též pracovní smlouva ze dne 20.2.2017 uzavřená mezi jmenovaným zaměstnancem a žalobcem a pokyn z téhož dne, jímž žalobce coby agentura práce přidělil tohoto zaměstnance k dočasnému výkonu práce u jiného zaměstnavatele (uživatele) – společnosti Yazaki Wiring Technologies Czech s.r.o.
56. Obsah spisového materiálu, jehož součástí jsou mj. svědecké výpovědi zaměstnanců žalobce J. V., L. B. a T. G. a účastnické výpovědi dotčených cizinců učiněné v rámci správního řízení ve věci správního vyhoštění, neprokazuje, že by před uzavřením pracovního poměru mezi žalobcem (jako zaměstnavatelem) a dotčenými cizinci byla vždy prováděna náležitá kontrola totožnosti dotčených cizinců. J. V. vypověděl, že pracuje

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

u žalobce v pozici koordinátora seniora; z jeho výpovědi vyplynulo, že s dotčenými cizinci osobně nejednal. Bez bližší specifikace tvrdil, že je většinou (přítomen) při přijímacích pohovorech, ale potom už u konkrétních uživatelů fungují koordinátoři. Ani jeden z dotčených cizinců nicméně v rámci své výpovědi neuvedl, že by se účastnil přijímacího pohovoru, jemuž by byl J. V. přítomen. Svědek J. V. dále vypověděl, že při přijímání dotčených cizinců žalobci k ověření jejich totožnosti stačilo předložení toliko jednoho dokladu totožnosti. Dotčení cizinci sice při nástupu do zaměstnání vyplňovali dotazníky, kde uvedli iniciály, vzdělání a praxi, tyto dotazníky se však vyplňovaly pro koncového uživatele a žalobce je neměl k dispozici. Zájemci o zaměstnání předkládali dle svědka žalobci průkazy totožnosti. Od léta 2017, kdy vyvstalo podezření na falešnou bulharskou občanku (průkaz totožnosti), je kontrolovali přes mobilní aplikaci Regula Document (Reader), kterou měli nařízené používat. Svědek L. B. vypověděl, že u žalobce pracuje jako náborář pro Západočeský kraj. Pana V. označil jako „šéfa kraje“, který mu zavolá, jaké požadavky mají jejich zákazníci stran počtu zaměstnanců, jejich profese, znalosti jazyka apod. On pak komunikuje s dodavateli. V roce 2017 však s novými zaměstnanci do styku nepřicházel. Co se týče dotčených cizinců, dostal svědek B. mailem tři rumunské občanské průkazy, které zkontroloval, a protože na nich neshledal nic závadného, řekl, že jim ty lidi mohou dodat. Na otázku, jakým způsobem ty tři rumunské občanské průkazy zkoumal, svědek odpověděl, že měl okopírované občanky Rumunů, které už (dříve) dodával, a žádný rozdíl mezi nimi nebyl. Na otázku, zda zkoumal v roce 2017 tyto kopie dokladů totožnosti, zda se jedná o pravé doklady, odpověděl, že ne, protože ho nikdy nenapadlo, že by to mohly být falešné doklady. Svědek T. G. vypověděl, že v letech 2017 a 2018 pracoval pro žalobce jako koordinátor. Musel seznámit lidi s prací, dovézt je do práce, sledovat docházku atd. Noví zaměstnanci žalobce ukazovali průkaz totožnosti a proběhla nějaká vizuální kontrola, jestli je vše v pořádku. Na otázku, zda v roce 2017 nějak zkoumal pravost průkazů totožnosti nových zaměstnanců žalobce, svědek odpověděl, že to pro něj byly normální pasy. Uvedl, že na to existuje elektronická aplikace, kterou se to dá poznat, ale slyšel, že někdy se to poznat nedá. On ji nepoužíval. S Ukrajinci a Moldavany mluvil rusky, jinak mluví ještě bulharsky.

57. Jediným konkrétním zaměstnancem žalobce, kterého ve svých účastnických výpovědích jmenovali dotčení cizinci, byl T. (G.). Někteří z dotčených cizinců o něm uvedli, že mluvil špatně rusky. Žádný z dotčených cizinců neuvedl, že by se jich kdokoliv ze zaměstnanců žalobce ptal na jejich státní příslušnost. Listiny, které jim T. předložil s tím, že jsou to pracovní smlouvy, dotčení cizinci podepsali, i když jim nerozuměli (o tom, že by jim byl jejich obsah přetlumočen, se nikdo z nich nezmínil). Na rozdíl od tří dotčených cizinců ukrajinské státní příslušnosti, kteří vypověděli, že rumunské doklady státní příslušnosti dostali během cesty autobusem do Plzně, a poté se jimi zcela jistě prokazovali s vědomím, že se jedná o padělky, osm dotčených cizinců moldavské státní příslušnosti shodně vypovědělo, že o existenci padělaných rumunských dokladů státní příslušnosti vůbec nevědělo a nikomu se jimi neprokazovalo.
58. To, kdo předmětné padělky rumunských občanských průkazů vyrobil, v řízení prokázáno nebylo, tato otázka nicméně není pro posouzení odpovědnosti žalobce za spáchání vytýkaného přestupku podstatná. Provedenými důkazy rozhodně nebylo prokázáno, že by ze strany žalobce byla před uzavřením pracovního poměru provedena náležitá kontrola totožnosti dotčených cizinců. Jediným z výše zmíněných zaměstnanců žalobce, kdo přišel s dotčenými cizinci osobně do styku, byl koordinátor T. G., který však pravost jejich průkazů totožnosti blíže nezkoumal a aplikaci Regula Document Reader nepoužíval. L. B.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

provedl toliko letmé vizuální porovnání občanských průkazů tří dotčených cizinců s dříve pořízenými kopiemi jiných rumunských občanských průkazů; otázkou jejich pravosti se blíže nezabýval. Údaj o státní příslušnosti dotčených cizinců, který je z hlediska možného sjednání pracovního poměru v České republice zcela zásadní, žalobce nijak blíže neověřoval, přestože tak mohl učinit několika různými způsoby. Jeho koordinátor či jiný zaměstnanec, který byl schopen s dotčenými cizinci komunikovat, jim předně mohl před uzavřením pracovního poměru položit několik prostých dotazů, s jejichž pomocí by zjistil nejen to, jak se jmenují (čímž by mj. zjistil, že D. A. je ve skutečnosti O. B.), ale také to, že se ani u jednoho z nich nejedná o občany rumunské státní příslušnosti. Za stejným účelem mohl žalobce těmto cizincům nechat vyplnit jednoduchý, předem připravený dotazník. O možnosti důkladné kontroly pravosti předložených rumunských občanských průkazů s využitím informací z rejstříku PRADO se soud již opakovaně zmínil, výše zmíněné svědecké výpovědi zaměstnanců žalobce však nepotvrdily důsledné užívání aplikace Regula Document Reader. Kontrola s pomocí této aplikace se v žádném případě netýkala tří dotčených cizinců ukrajinské státní příslušnosti, kteří nelegální práci vykonávali v období leden – únor 2017, neboť podle výpovědi J. V. měla být zmíněná aplikace využívána ke kontrole až od léta 2017. Žalobci rovněž nic nebránilo v tom, aby si od cizinců – uchazečů o zaměstnání vyžádal za účelem ověření jejich totožnosti ještě jiný doklad, s jehož pomocí by potřebné údaje verifikoval. Nic takového však žalobce neučinil, a jeho snaha dovolat se liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona proto nemůže uspět.

59. Právě nastíněné možnosti mohl žalobce využít také za účelem ověření totožnosti devíti cizinců, ohledně kterých bylo vydáno usnesení o částečném zastavení přestupkového řízení. Z tohoto důvodu soud nesouhlasí se závěrem správního orgánu I. stupně, že ve vztahu k těmto devíti zaměstnancům žalobce prokázal naplnění ustanovení § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Soudem deklarovaný nesouhlas s uvedeným závěrem nemění nic na tom, že předmětem soudního přezkumu je toliko napadené rozhodnutí.
60. Konstatování žalobce, že u všech dotčených zaměstnanců řádně plnil veškeré další povinnosti s tím (míněno s jejich zaměstnáváním) spojené, kupříkladu řádně zasílal informační karty o jejich nástupu do zaměstnání či informace o změnách a ukončení jejich zaměstnání příslušným úřadům práce, se míjí s nosnými důvody napadeného rozhodnutí. Řádné plnění těchto povinností nemůže nijak ovlivnit závěr správního orgánu, že žalobce nevyňaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možno požadovat, pokud jde o kontrolu pravosti dokladů totožnosti dotčených cizinců. Pouze na okraj soud dodává, že žalobci v rámci přestupkového řízení nebylo porušování těchto „dalších povinností“ ze strany správních orgánů obou stupňů jakkoliv vytýkáno.
61. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
62. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady v řízení nevznikly. Soud proto ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s.ř.s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

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 17. března 2022

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu