



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **AMBOSELI s.r.o.**, se sídlem Třebohostická 1244/12, Praha 10, zast. JUDr. Martinem Čížkem, advokátem se sídlem Korunní 880/101, Praha 3, proti žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**, se sídlem Kolářská 451/13, Opava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2020, čj. 4859/1.30/19-5, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2022, čj. 15 A 73/2020-87,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

## I. Vymezení věci

[1] Oblastní inspektorát práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj rozhodnutím ze dne 24. 5. 2019, čj. 16229/6.30/18-47, uložil žalobkyni pokutu ve výši 500 000 Kč, neboť v postavení agentury práce umožnila výkon nelegální práce [ve smyslu § 5 písm. e) bodu 2. zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti] třem cizincům ukrajinské a osmi cizincům moldavské státní příslušnosti, kteří se prokazovali padělanými rumunskými občanskými průkazy. Tím se dopustila přestupku podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Proti tomuto rozhodnutí pak žalobkyně podala odvolání. V záhlaví uvedeném rozhodnutím toto odvolání žalovaný ve vztahu k výroku o vině zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil, výrok o uložení pokuty změnil tak, že ji snížil na částku 350 000 Kč.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Zpochybnila závěr, že je odpovědná za spáchání přestupku. Vynaložila veškeré úsilí, které bylo možné požadovat, aby přestupku zabránila, a naplnila tak zákonný liberační důvod podle § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“). Na základě toho za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila. Zároveň také rozporovala přiměřenost výše pokuty, která jí byla uložena.

[3] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem žalobu zamítl. Tvrzení žalobkyně, že jí nebylo nic známo o tom, že by dotčení zaměstnanci nebyli osobami rumunské státní příslušnosti, městský soud považuje za zcela bez významu z hlediska naplnění liberačního důvodu. Totéž se týká i tvrzení, že právě ona sama se stala obětí protiprávního jednání třetích osob, jelikož při uzavírání pracovněprávních vztahů vycházela v dobré víře z předložených rumunských dokladů totožnosti. Žalobkyně totiž nebyla sankcionována za protiprávní jednání třetích osob spočívající v padělání dokladů totožnosti, ale za to, že ona sama umožnila výkon nelegální práce. Samotný argument, že v dobré víře vycházela z těchto dokladů, podle městského soudu také neobstojí. Sama připouští, že prováděla kontrolu pravosti dokladů totožnosti, a tedy se nespolehala jen na dobrou víru v pravost takových dokladů. Samotná dobrá víra navíc obecně nemůže sloužit jako skutečnost prokazující naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, protože se jedná o pasivní přístup, k němuž není potřeba vynaložit žádné úsilí a který nemůže vést k odhalení případných padělků.

[4] Městský soud se také zabýval namítaným vydáním dvou protichůdných rozhodnutí v téže věci. Žalobkyně uvedla, že v rámci téhož řízení správní orgán prvního stupně částečně zastavil řízení o přestupku ve vztahu k devíti dalším zaměstnancům, a to právě proto, že naplnila zákonné liberační důvody (usnesení Oblastního inspektorátu pro Plzeňský a Karlovarský kraj ze dne 24. 5. 2019, čj. 16229/6.30/18-45). Podle městského soudu ale tato rozhodnutí nejsou protichůdná, protože ani z informací z veřejného rejstříku pravých dokladů totožnosti a cestovních dokladů (rejstřík PRADO) by nebylo možné odhalit, že jsou doklady, kterých se týkalo usnesení o částečném zastavení, padělané. Nepravost dokladů, kterých se týká napadené rozhodnutí, by však s pomocí rejstříku PRADO odhalit možné bylo.

[5] Žalobkyně v žalobě též uvedla, že se pokoušela vyžádat si preventivní součinnost cizinecké policie při ověřování všech dokladů, ale ta tuto žádost odmítla s tím, že není oprávněna takovou službu poskytovat. Dále namítala, že osoby zastupující žalobkyni při jednání s potenciálními zaměstnanci („koordinátoři“) používali mobilní aplikaci Regula Document Reader, která měla být schopná pravost dokladů ověřit, ale její spolehlivost se následně ukázala být omezená. Podle městského soudu jsou tyto skutečnosti relevantní jako polehčující okolnosti, které ovlivňují výši pokuty, avšak nikoliv jako okolnosti, které by měly svědčit o naplnění liberačních důvodů. Nemění totiž nic na tom, že žalobkyně nevynaložila *veškeré* úsilí, které by po ní bylo možné požadovat, aby vytýkanému přestupku zabránila. Žalobkyně totiž mohla 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 (například s pomocí rejstříku PRADO).

pokračování

[6] Městský soud také nesouhlasí s názorem žalobkyně, že znaky, kterými se odlišují padělky od pravých dokladů, jsou pouze nepatrné. Mezi tyto nepatrné rozdíly podle žalobkyně patří, že u několika dokladů „orel ve znaku na podkladu průkazu nemá na hlavě korunku“, že některé doklady byly vydány na 10 namísto 7 let (a naopak) s ohledem na věk zaměstnance a že platnost jednoho z dokladů neskončila v den narozenin jeho nositelky. Co se týče korunky na hlavě orla, žalobkyně tvrdila, že část korunky je u novějších typů dokladů do značné míry zakryta textem, a navíc ve starších verzích dokladů (se kterými koordinátoři také přicházeli do styku) tato korunka vůbec není. Podle městského soudu je ale tato korunka zakryta pouze minimálně a jako celek zůstává zřetelně viditelná. To, že na dříve vydaných občanských průkazech tato korunka chybí, pak žalobkyni neomlouvá, protože doklady měly být vydány až po 2. 1. 2017 (tedy v době, kdy už měl mít orel vyobrazený na průkazu na hlavě korunku). Žalobkyně také rozporovala závěr žalovaného, že měla postřehnout špatný interval data platnosti s ohledem na věk zaměstnance. Podle městského soudu je ale ověření data platnosti průkazu podle data narození držitele snadnou operací, která nevyžaduje žádné náročné početní úkony. Pokud měl zaměstnanec provádějící kontrolu tuto kontrolu provést tak, aby nebyla ryze formální a mohla vést k odhalení případných padělků, musel se nejprve seznámit s charakteristickými znaky příslušných dokladů. Tyto informace mohl a měl podle městského soudu čerpat právě z rejstříku PRADO.

[7] Městský soud se také zabýval námitkou, podle které jsou vytýkané odchylky odhalitelné pouze hloubkovou kontrolou. Podle městského soudu by však nešlo o žádnou „hloubkovou kontrolu“, jelikož nedostatky příslušných padělků jsou při vynaložení patřičné míry pozornosti odhalitelné pouhým okem bez použití speciálních technických prostředků. Důkladné a s patřičnou mírou pozornosti provedené prověření pravosti dokladů s využitím informací z veřejně dostupného rejstříku PRADO bylo jistě opatřením, které bylo reálné a objektivně realizovatelné a které ze strany žalobkyně rozhodně nevyžadovalo vynaložení zcela mimořádného úsilí či nákladů.

[8] Podle městského soudu se žalobkyně nemůže účinně hájit ani tím, že jejímu zaměstnanci provádějícímu kontrolu projdou při výkonu jeho činnosti rukama stovky dokladů totožnosti. Kontrola dokladů by totiž měla být důkladná a pozorná.

[9] Městský soud také reagoval na příměr, ve kterém žalobkyně poukázala na to, že ani doklad totožnosti předložený jejím zástupcem při provádění dokazování mimo ústní jednání u správního orgánu prvního stupně nebyl podroben kontrole. Jde o naprosto rozdílné situace, kterým nutně odpovídá také intenzita prováděné kontroly. Bylo na žalobkyni, aby pravost dokladů totožnosti důkladně prověřila s využitím všech veřejně dostupných prostředků, neboť pouze tak mohla zabránit případnému výkonu nelegální práce ze strany cizinců s padělanými doklady totožnosti.

[10] Dále se městský soud zabýval námitkou, podle které má žalobkyně s ohledem na ochranu osobních údajů a pravidla v oblasti zákazu diskriminace omezené možnosti, jak bez souhlasu zaměstnanců může nakládat s jejich doklady totožnosti, natož vyžadovat předkládání dalších typů osobních dokladů. Podle městského soudu ale ani tato námitka není opodstatněná. Žalobkyně totiž měla přístup k rumunským dokladům totožnosti dotčených cizinců a měla tyto doklady podrobit kontrole, pokud jde o jejich pravost. Povinností žádného cizince sice není předložit žalobkyni svůj doklad totožnosti, ale zároveň není

povinností žalobkyně uzavřít poměr s uchazečem o zaměstnání, který se zdráhá prokázat věrohodným způsobem svoji totožnost.

[11] Podle městského soudu není pravda že by žalovaný přičítal žalobkyni k její tíži to, že pro účely kontroly pravosti dokladů totožnosti užívala aplikaci Regula Document Reader. Žalovaný naopak užívání této aplikace ve spojení s dalšími činnosti žalobkyně vyhodnotil v její prospěch v rámci úvah o výši pokuty.

[12] Žalovaný nepochybil ani při hodnocení důkazu v podobě žalobkyní předloženého novinového článku „*Bez tří pasů ani ránu. Doklady cizích zemí dláždí Moldavanům cestu za prací*“ (Lidovky.cz, 2. 3. 2019). Tím chtěla žalobkyně poukázat na to, že je dlouhodobou a běžnou praxí, že Moldavané mají více státních příslušností, a to často z Rumunska, a proto neměla důvod předpokládat, že tyto doklady nejsou pravé. Podle městského soudu ale tato skutečnost není pro posouzení věci relevantní. To, že Moldavané běžně mají také rumunskou státní příslušnost, totiž nebylo způsobilé založit v žalobkyni důvodné přesvědčení, že právě doklady totožnosti dotčených osmi cizinců moldavské státní příslušnosti jsou nutně pravé.

[13] Podle městského soudu není relevantní ani argument žalobkyně, že u všech dotčených zaměstnanců zasílala informace o jejich zaměstnání úřadům práce. Takové konstatování žalobkyně se totiž míjí s nosnými důvody napadeného rozhodnutí, přičemž porušování těchto dalších povinností správní orgány žalobkyni nijak nevytýkaly.

[14] Městský soud se neztotožnil ani s námitkou, podle které jsou v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí případy některých zaměstnanců popsány detailněji než jiné, které jsou podle ní odůvodněny nedostatečně. Podle městského soudu jsou ale i případy, které jsou popsány méně detailně, uvedené v míře potřebné pro rozhodnutí.

[15] Obsah spisového materiálu neprokazuje, že by před uzavřením pracovního poměru mezi žalobkyní (jakožto zaměstnavatelkou) a dotčenými cizinci byla vždy prováděna náležitá kontrola totožnosti. Údaj o státní příslušnosti dotčených cizinců žalobkyně nijak neověřovala, ačkoliv tak mohla různými způsoby učinit. Mohlo se tak stát například kladením prostých dotazů, zadáním dotazníku k vyplnění, důkladnou kontrolou průkazů s využitím informací z rejstříku PRADO, případně vyžádáním dalšího dokladu k ověření totožnosti. Co se týče užívání mobilní aplikace, svědecké výpovědi podle soudu nepotvrdily, že by tato aplikace byla používána důsledně, a v žádném případě nebyla použita při kontrole dokladů dotčených tří cizinců ukrajinské státní příslušnosti, kteří nastoupili předtím, než žalobkyně začala aplikaci používat. Z uvedených důvodů proto městský soud nesouhlasí ani s usnesením o částečném zastavením řízení o přestupku, byť zdůraznil, že předmětem soudního přezkumu je pouze shora označené rozhodnutí žalovaného.

[16] Městský soud souhlasí i se stanovenou výší pokuty. Nepřisvědčil žalobkyni, že by měl žalovaný zohlednit při výměře sankce, že třetí osoba spáchala trestný čin tím, že padělala doklady totožnosti dotčených cizinců. Žalobkyně totiž nebyla sankcionována za padělání dokladů třetími osobami, nýbrž za to, že umožnila nelegální práci. Nepřisvědčil ani jejímu tvrzení, že vynaložila veškeré úsilí k tomu, aby vytykánému přestupku zabránila (pokud by tomu tak bylo, pak by se jednalo o liberační důvod a k žádnému uložení sankce by nedošlo). Městský soud nesouhlasí ani s tím, že by odpovědnost za přestupek byla důsledkem lidsky

pokračování

pochopitelného přehlédnutí nepatrných nesrovnalostí. Nejde o nepatrné nesrovnalosti a bylo v silách žalobkyně při důkladné kontrole dokladů totožnosti dotčených cizinců prováděné s patřičnou mírou pozornosti tyto nesrovnalosti odhalit. Zároveň městský soud uvedl, že uložená pokuta koresponduje s jejími osobními a majetkovými poměry a je způsobilá plnit represivní i preventivní funkci.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[17] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost. Navrhuje, aby kasační soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[18] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu o tom, že je zcela bez významu její tvrzení, že byla obětí protiprávního jednání třetích osob. Namítá, že z hlediska posouzení liberačních důvodů má podstatný význam, zda bylo její pochybení způsobeno protiprávním jednáním třetích osob. Tvrdí, že sice má objektivní odpovědnost, ale zároveň tato odpovědnost neznamená, že by odpovídala za protiprávní stav vyvolaný událostí, vyšší mocí nebo právě zásahem třetí osoby.

[19] Stěžovatelka také nesouhlasí, že by bylo „bez jakéhokoliv významu“ její tvrzení, že jí až do uskutečnění kontrol správního orgánu nebylo známo, že by dotčení cizinci nebyli osobami rumunské státní příslušnosti. Namítá, že tato nevědomost nemůže být bez jakéhokoliv významu pro posouzení naplnění liberačního důvodu. Byla to stěžovatelka, kdo byla uvedena v omyl úmyslným protiprávním jednáním ze strany třetích osob, což podle stěžovatelky má být zohledněno při úvaze o odpovědnosti za přestupek.

[20] Městský soud opomněl, že doklad totožnosti je veřejnou listinou. Stěžovatelka odkazuje na § 568 odst. 1 občanského zákoníku, který podle ní stanovuje domněnku existence skutečnosti, kterou veřejná listina prokazuje, a tedy není třeba žádný jiný důkaz než právě tato listina. Stěžovatelka měla právo ve vztahu k předloženým dokladům vycházet z domněnky a předpokladu jejich správnosti a pravosti. Městský soud odmítl argument stěžovatelky, podle kterého v dobré víře vycházela z informací a předložených rumunských dokladů totožnosti. Pokud však vycházela z předložených dokladů, nelze podle stěžovatelky hovořit o slepé důvěře všem informacím, které jsou stěžovatelce ze strany uchazečů o zaměstnání předkládány, jak tvrdí městský soud. Obzvlášť v situaci, kdy proaktivně činila kroky i nad rámec běžné a obvyklé kontroly těchto dokumenty (například používání aplikace Regula Document Reader, školení, vnitřní předpisy, kontrola ze strany nadřízených zaměstnanců apod.). Městský soud zároveň uvedl, že odlišnosti mezi padělkou a pravými průkazy byly odhalitelné pouhým okem při důkladné kontrole provedené s vynaložením patřičné míry pozornosti. Právě kvůli tomu, že doklad je veřejnou listinou, by měla „patřičná míra pozornosti“ být vykládána jinak než u soukromých listin. Osoba, která jedná s náležitou péčí, při kontrole dokladů totožnosti zejména kontroluje, zda osoba vyobrazená na dokladu je skutečně osobou, se kterou jedná, zda je doklad platný (tj. zda neuplynula doba jeho platnosti) a jestli nevykazuje jakékoli očividné (markantní) nesrovnalosti, které by mohly a měly vést k podezření, že se nejedná o pravý doklad.

[21] Stěžovatelka také namítá, že jí soud nesprávně přičítá k tíži, že činila kroky nad rámec běžné kontroly osobních dokladů dotčených zájemců o zaměstnání. Považuje za rozporné,

že na jednu stranu správní orgán prvního stupně, žalovaný i městský soud uvádí používání mobilní aplikace na kontrolu dokladů jako možnou polehčující okolnost ovlivňující výši trestu, ale na druhou stranu tvrdí, že stěžovatelka používáním této aplikace „připouští existenci obecného povědomí o výskytu padělaných dokladů totožnosti u cizinců“. Tedy na jednu stranu použití dané mobilní aplikace vyhodnocují jako polehčující okolnost, ale na druhou stranu jako doklad toho, že nebyl naplněn liberační důvod.

[22] Městský soud též chybně posoudil rozpor mezi napadeným rozhodnutím a usnesením o částečném zastavení řízení o přestupku. To, co mělo optikou soudu odlišovat „zdařilé“ padělky od méně zdařilých, jsou pouze detaily, které zmiňovala již v žalobě. To, že se podle soudu nejedná o nepatrné odlišnosti, je podle stěžovatelky zcela volnou úvahou soudu, která se neopírá o žádný důkaz. I kdyby čerpala informace z rejstříku PRADO, tak by s největší pravděpodobností i při pečlivé kontrole několikamilimetrový „nesoulad v korunce“ přehlédla.

[23] Stěžovatelka též namítá, že městský soud opomněl, že jako agentura práce zaměstnává celou řadu zahraničních subjektů různé státní příslušnosti a že se v průběhu jednoho roku jedná o tisíce zaměstnanců. Představu, že při takovém provozu je objektivně možné nepřehlédnout například uváděnou korunku nad hlavou orla, stěžovatelka označuje za absurdní. Pochybení jednotlivého zaměstnance, že mezi stovkami dokladů totožnosti, které mu během jeho pracovní činnosti prošly rukama, přehlédne korunku či datum konce platnosti dokladu, nemůže být podle stěžovatelky vykládáno tak, že nenaplnila podmínky liberace. Dlouhodobě, systematicky a s náležitou péčí totiž vytváří veškeré možné vnitřní mechanismy, které mají zabránit, aby došlo ke spáchání daného přestupku.

[24] Nesprávný je i závěr soudu, že stěžovatelka mohla od zájemců o zaměstnání žádat více dokladů totožnosti. Jednak tento závěr nemá oporu v žádném právním předpise, jednak je porušením § 16 odst. 2 zákoníku práce, který v pracovněprávních vztazích zakazuje jakoukoliv diskriminaci mimo jiné i z důvodu státního občanství. Pokud by tedy stěžovatelka aplikovala soudem doporučený postup, mohla by se vystavit riziku dalšího řízení o přestupku.

[25] Soud s ohledem na otázku naplnění liberačního důvodu nesprávně posoudil i stěžovatelkou předložený novinový článek. Městský soud po ní požaduje, aby *a priori* přistupovala k předloženým veřejným listinám jako k padělkům (bod 52), přestože na jiném místě (bod 41) tvrdí opak.

[26] Dále stěžovatelka namítá, že by i v případě kontroly zájemců o zaměstnání měla být aplikována obdoba zásady omezené důvěry. Má tedy právo se spoléhat na to, že ostatní účastníci pracovněprávních vztahů dodržují předpisy, nevyplývá-li z konkrétní situace opak.

[27] Městský soud též dezinterpretuje výslech svědka Jiřího Volného. Uvedl, že z jeho odpovědi vyplynulo, že s dotčenými cizinci osobně nejednal. Daný svědek přitom ve svém výslechu uvedl: „*Při přijímacích pohovorech většinou jsem, potom už u konkrétních uživatelů fungují koordinátoři.*“

[28] Podle stěžovatelky soud opomíjí, že se zájemci o zaměstnání vyplňovala dotazníky. Právě to, že stěžovatelka mohla cizincům nechat vyplnit dotazník, soud uvádí jako další věc, kterou mohla udělat pro lepší posouzení, zda jejich skutečná státní příslušnost odpovídá

pokračování

uváděné. Stěžovatelka se odkazuje na svá sdělení ze dne 21. 11. 2018 a 11. 2. 2019 a sdělení KS-Europe s.r.o. ze dne 5. 2. 2019.

[29] Žalovaný ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka přichází pouze s opětovným poukazem na určité své kroky směrem k naplnění liberačního důvodu. Nesouhlasí s hodnocením, že by soud potvrdil správnost protichůdných rozhodnutí. Žalovaný také nemá za to, že by městský soud „částečně připustil nevědomost žalobce o tom, že by dotčení zaměstnanci ve skutečnosti neměli (také) rumunské státní občanství“, popřípadě že by k tíži stěžovatelky přičítal použití mobilní aplikace. Neshledává ani nic diskriminačního na případném požadavku na předložení druhého průkazu totožnosti. Nesouhlasí ani s tím, že by se městský soud dopustil dezinterpretace důkazních prostředků. Kasační stížnost proto navrhuje zamítnout.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[31] Kasační stížnost není důvodná.

[32] Přestupková odpovědnost právnických osob je v českém právním řádu založena na odpovědnosti objektivní. Otázka zavinění tu nehraje roli. Přestupce se ovšem může zprostit odpovědnosti za přestupek (liberace). Podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky *právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila*. Břemeno tvrzení i břemeno důkazní ke zproštění odpovědnosti tedy v tomto směru nesla stěžovatelka (viz např. rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2021, čj. 10 As 388/2020-49, VELITAN, bod 18; ve vztahu k předchozí, jazykově podobné úpravě liberace např. rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2014, čj. 4 As 123/2014-33, č. 3139/2015 Sb. NSS, bod 41). Otázka, zda stěžovatelka splnila kritéria liberace, je v rámci této věci s ohledem na uplatněné kasační námitky klíčová.

[33] Kasační soud se nejprve zabýval námitkou stěžovatelky, podle které je průkaz totožnosti veřejnou listinou, proto by měl požadavek „patřičné míry pozornosti“ při jeho kontrole být vykládaný mírněji a měla právo k jeho hodnocení přistupovat s domněnkou jeho pravosti. Měla by tak povinnost kontrolovat pouze to, zda osoba vyobrazená na dokladu je skutečně osobou, se kterou jedná, zda neuplynula doba jeho platnosti a jestli nevykazuje jakékoliv očividné (markantní) nesrovnalosti. Takto úzký výklad však NSS odmítl již v rozsudku ze dne 15. 10. 2021, čj. 10 Ads 356/2021-25, jehož závěry jsou aplikovatelné i v nyní projednávané věci. Pokud by kasační soud přijal tuto argumentaci a úzký výklad povinností stěžovatelky, znamenalo by to, že by zaměstnavatel nemusel již provádět nic dalšího, čím by výkonu nelegální práce zamezil. To by však bylo proti smyslu § 89 zákona o zaměstnanosti. Takový výklad by cizincům umožnil za pomoci padělaných dokladů snadno získat „legální“ práci. Zaměstnavatel by se však především s naprosto minimálním úsilím zprostil objektivní odpovědnosti za umožnění výkonu nelegální práce. To ovšem jasně popírá citovaný § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky, který naopak vyžaduje vynaložení „veškerého úsilí, které bylo možno požadovat“. Tato námitka

je proto nedůvodná. S ohledem na výše uvedené pak nelze přisvědčit ani námitce, podle které měla stěžovatelka právo se spoléhat na to, že zájemci o zaměstnání dodržují předpisy.

[34] Dále se soud zabýval kasační námitkou, kterou stěžovatelka vyzdvihuje relevanci protiprávního jednání jiných osob pro posouzení toho, zda naplnila kritéria liberace. Kasační soud dospěl v tomto směru k tomu, že se stěžovatelka v rámci posuzování liberace podle § 21 odst. 1 zákona o odpovědnosti za přestupky nemůže v dané věci důvodně bránit tím, že ji cizinec uvedl v omyl nebo že třetí osoba paděláním dokladu spáchala trestný čin. Ve shodě s městským soudem je třeba zdůraznit, že v nynější věci není předmětem sporu a přezkumu protiprávního jednání cizince, ale činnost stěžovatelky, za kterou je přestupkově odpovědná. Protiprávní stav tedy není vyvolaný zásahem třetí osoby, jak tvrdí stěžovatelka, nýbrž jejím vlastním opomenutím. Jinak řečeno, přestupku se stěžovatelka nedopustila tím, že by jí jiná osoba předložila padělané průkazy totožnosti (případně je jiná osoba sama padělala), nýbrž tím, že je stěžovatelka nedůsledně zkontrolovala, a tedy umožnila nelegální práci. Podstata sporu se navíc týká vynaložení úsilí ze strany stěžovatelky, nikoliv jednání jiných osob. Tato námitka je tedy taktéž nedůvodná.

[35] Ve stejném duchu se pak nelze ztotožnit ani s námitkou, kterou stěžovatelka vyzdvihuje relevanci toho, že jí nebylo známo, že by dotčení cizinci nebyli osobami rumunské státní příslušnosti. Právě stěžovatelka měla vynaložit veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby tuto skutečnost zjistila. To, že o této skutečnosti nevěděla, není pro posouzení, zda stěžovatelka splnila kritéria liberace, relevantní. Jak již bylo shora uvedeno, odpovědnost stěžovatelky je objektivní, nikoliv subjektivní. Vědomost je důležitá pro otázku zavinění, která se však v případě objektivní odpovědnosti neposuzuje.

[36] Kasační soud se pak zabýval námitkou, podle které měl městský soud učinit nesprávný závěr z výše již označeného novinového článku o Moldavanech, kteří mají také rumunskou státní příslušnost. Městský soud k tomu v napadeném rozsudku uvedl, že existence tohoto článku a v něm obecně deklarované skutečnosti nemohly ve stěžovatelce založit důvodné přesvědčení, že průkazy totožnosti konkrétních osmi cizinců moldavské státní příslušnost jsou nutně pravé (bod 52). Stěžovatel ale toto tvrzení interpretuje jako požadavek, aby *a priori* přistupoval k předloženým průkazům totožnosti jako k padělkům. Toto tvrzení pak považuje za rozporné s jinou částí odůvodnění, kde městský soud tvrdí, že stěžovatelka nemusí každého zahraničního zájemce o zaměstnání považovat *a priori* za podvodníka (bod 41). Kasační soud však má za to, že stěžovatelkou uváděný požadavek z citovaného bodu 52 odůvodnění napadeného rozsudku neplyne, proto ani nemůže dojít k rozporu mezi tímto bodem a bodem 41. Námitka stěžovatelky je proto nedůvodná.

[37] Jde-li o námitku, podle které městský soud chybně posoudil otázku rozporu mezi napadeným rozhodnutím a usnesením o částečném zastavení řízení, zde je třeba předeslat, že městský soud se s tvrzeným rozporem vypořádal. Podle městského soudu se cizinci, kterých se týká nyní napadené rozhodnutí, prokazovali méně zdařilými průkazy totožnosti, resp. takovými, jejichž nepravost by nebylo možné běžnými prostředky odhalit ani prostřednictvím informací z rejstříku PRADO. Stěžovatelka ale tvrdí, že i kdyby měla informace z rejstříku PRADO, stejně by s největší pravděpodobností přehlédla některé z odlišností padělaných dokladů oproti pravým. Konkrétně se zmiňuje o korunce na hlavě orla. Z rejstříku PRADO (jehož výpis je součástí správního spisu jako příloha k úřednímu záznamu čj. 16229/6.30/18-10) je však na první pohled patrný rozdíl mezi doklady

pokračování

vydávanými od 12. 5. 2009, kde byl orel vyobrazený bez korunky, a doklady vydávanými od 2. 1. 2017, kde byl orel vyobrazený s korunkou. Není pravda, že by korunka byla z většiny zakrytá textem, a tedy by bylo možné ji snadno přehlédnout. V rejstříku PRADO je dokonce přítomný výstřižek snímku dokladu se zaměřením přímo na korunku na hlavě orla. Pokud by tedy stěžovatelka daný rejstřík použila, na korunku na hlavě by se také zaměřila. To stejné se týká také data platnosti průkazu, kdy v rejstříku je jasně popsáno, jak se toto datum určuje. Ani kasační soud tak nespatřuje rozpor v usnesení o částečném zastavení řízení a napadeným rozhodnutím. Námitka je proto nedůvodná, a i v tomto směru tedy napadený rozsudek obstojí.

[38] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, podle které stěžovatelce městský soud nesprávně přičítá k tíži, že kontrolovala průkazy totožnosti pomocí mobilní aplikace. Stěžovatelka to odvozuje z tvrzení městského soudu, že stěžovatelka používáním této aplikace „*připouští existenci obecného povědomí o výskytu padělaných dokladů totožnosti u cizinců*“. Z odůvodnění napadeného rozsudku (bod 40) je však zřejmé, že tím městský soud chtěl pouze ilustrovat, že stěžovatelka nespolehala pouze na dobrou víru v pravost dokladů (kterou podle městského soudu nelze považovat za skutečnost prokazující naplnění liberačních kritérií), nýbrž činila kroky k jejich ověření. Z dané části odůvodnění ale nijak nevyplývá, že by používání mobilní aplikace přičítal městský soud stěžovatelce k tíži, resp. že by z používání aplikace odvozoval nenaplnění liberačních kritérií. Námitka stěžovatelky je proto nedůvodná.

[39] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou stěžovatelky zdůrazňující, že je agenturou práce a zaměstnává ročně tisíce cizinců různé státní příslušnosti, a proto nemůže být pochybení jednotlivého zaměstnance vykládáno tak, že nenaplnila podmínky liberace. Kasační soud však v již například i ve výše zmíněném rozsudku čj. 10 Ads 356/2021-25 uvedl, že na agenturu práce, která běžně pracuje s cizinci, lze mít ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání dokonce vyšší nároky než na „běžné“ zaměstnavatele. Skutečnost, že pověřenému zaměstnanci projde „pod rukama“ tolik dokladů, jak tvrdí stěžovatelka, je spíš další argument ve prospěch tvrzení, že bylo možné po něm požadovat rozpoznání padělaného dokladu od pravého. Na tom nic nemůže změnit ani tvrzení stěžovatelky, že pořádá školení, vytváří vnitřní předpisy, používá mobilní aplikaci nebo zajišťuje kontrolu nadřízenými zaměstnanci.

[40] Stěžovatelka městskému soudu dále vytýká opomenutí toho, že se zájemci o zaměstnání vyplňovala dotazníky. Stěžovatelka tak reagovala na doporučení městského soudu, že státní příslušnost mohla stěžovatelka ověřovat též prostřednictvím dotazníků, které by předkládala zájemcům o práci. Ve svém sdělení správnímu orgánu prvního stupně ze dne 21. 11. 2018, na které stěžovatelka odkázala, uvedla, že rozdávala zájemcům o práci dotazník, kde měli vyplnit základní identifikační údaje, jako je jméno, příjmení, datum narození, bydliště a podobně. Z jejího sdělení správnímu orgánu prvního stupně ze dne 11. 2. 2019 (které jako přílohu obsahovalo sdělení KS-Europe s.r.o. ze dne 5. 2. 2019) pak plyne, že stěžovatelka nemá kopie daných dotazníků k dispozici. I pokud by je však měla, kasační soud má za to, že dotazníky v podobě, kterou stěžovatelka popsala ve sdělení ze dne 21. 11. 2018, nemají potenciál naplnit účel, pro který městský soud vyplňování dotazníků navrhl. Šlo především o to, aby zájemci o práci museli odpovědět na dotazy, které by směřovaly k ověření jejich státní příslušnosti. Otázky, jak se jmenují, kdy se narodili a kde bydlí, pak nemají potenciál ověřit, zda jimi uváděná státní příslušnost je skutečná. I pokud by tedy

stěžovatelka prokázala, že dotazníky s uváděným obsahem zájemcům o zaměstnání zadávala, jednalo by se o jiné dotazníky než ty, které doporučil městský soud. K žádnému opomenutí tedy ani dojít nemohlo, přičemž navíc lze připomenout, že dotazníky městský soud zmínil jen jako jednu z dílčích možností stěžovatelky. I tato její námitka je proto nedůvodná.

[41] Nejvyšší správní soud se také zabýval námitkou, podle níž městský soud dezinterpretuje výslech svědka Jiřího Volného. Podle městského soudu z výpovědi tohoto svědka vyplynulo, že s dotčenými cizinci osobně nejednal. Městský soud uvedl, že Jiří Volný bez bližší specifikace tvrdil, že je většinou přítomen při přijímacích pohovorech, ale potom už u konkrétních uživatelů fungují koordinátoři. Zároveň však ani jeden z dotčených cizinců podle městského soudu neuvedl, že by se účastnil přijímacího pohovoru, jemuž by byl Jiří Volný přítomen. Podle kasačního soudu není závěr městského soudu v rozporu se svědeckou výpovědí. I kdyby se prokázalo, že byl Jiří Volný přítomný při přijímacích pohovorech některých z dotčených cizinců, neznamená to nutně, že by s nimi on sám jednal, natož zda s nimi jednal tak, aby účinně ověřil státní totožnost dotčených cizinců; tedy aby jeho jednání mohlo mít relevanci co se týče naplnění liberačních kritérií. Tato námitka je proto také nedůvodná.

[42] Jde-li pak o námitku, podle níž stěžovatelka od zájemců o zaměstnání nemohla žádat více dokladů totožnosti, neboť by se dopustila diskriminace na základě státního občanství, kterou jí zakazuje § 16 odst. 2 zákoníku práce, k té Nejvyšší správní soud uvádí, že není pravda, že by stěžovatelka musela kritéria liberace naplnit pouze rozdílným zacházením na základě státní příslušnosti. Pokud by se rozhodla žádat o další průkazy totožnosti, pak by je mohla chtít po všech osobách, které se u ní uchází o zaměstnání. Pokud by stěžovatelka podrobila stejně pečlivé kontrole všechny osoby, nehladě na jejich státní příslušnost, pak by se nemohlo stát, že by jí bylo vytykáno rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti, natož aby pak správní orgány musely zkoumat, do jaké míry je toto rozdílné zacházení ospravedlnitelné. Nad rámec toho je pak nutno opětovně zdůraznit, že podle městského soudu mohla stěžovatelka ověřit státní příslušnost více různými způsoby (bod 58). Z rozsudku tedy nevyplývá, že by požadování více průkazů bylo nutnou podmínkou pro naplnění liberačních kritérií. I tato námitka stěžovatelky je tak nedůvodná.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[44] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

8 Ads 83/2022-67

Milan Podhrázký  
předseda senátu