



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **AMBOSELI s.r.o.** IČ: 276 23 505
sídlem Třebohostická 1244/12, 100 00 Praha 10
zast. JUDr. Martinem Čížkem, advokátem
sídlem Korunní 880/101, 130 00 Praha 3

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kolářská 451/13, 746 01 Opava

řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2022, sp.zn. S6-2019-474, č.j. 7953/1.30/22-3

takto:

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

Odůvodnění:

I. Předmět přezkumu

1. Žalobkyně se domáhá žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 12. 2022, sp.zn. S6-2019-474, č.j. 7953/1.30/22-3 (dále též „*napadené rozhodnutí*“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský kraj a Karlovarský kraj (dále též „*správní orgán I. stupně*“) ze dne 7. 10. 2022, č.j. 18864/6.30/19-37 (dále též „*prvostupňové rozhodnutí*“).
2. Žalobkyně byla uznána ve správním řízení vinnou přestupkem uvedeným v ust. § 140 odst. 1 písm. c) zákona č. 453/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále také jen „*ZoZ*“), kterého se dopustila tím, že umožnila výkon nelegální práce ve smyslu ustanovení § 5 písm. e) bod 2 ZoZ, šesti osobám uvedeným v rozhodnutí, čímž porušila ustanovení § 89 odst. 1 a 2 ZoZ (výrok I.).
3. Za přestupek byla žalobkyni podle ust. § 35 písm. b) přestupkového zákona a podle ust. § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ, uložena pokuta ve výši 360 000 Kč.
4. Výrokem III. prvostupňového rozhodnutí uložil prvostupňový orgán žalobkyni nahradit náklady správního řízení v částce 1 000 Kč.
5. Přestupkové řízení proti žalobkyni bylo částečně zastaveno, a to v rozsahu specifikovaném ve výroku IV.

II. Žalobní body

6. Námitky žalobkyně uplatněné v podané žalobě lze rozdělit do těchto žalobních bodů:
7. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v tom, že žalovaný k vyjádření svého názoru zvolil metodu cíleného odkazu na rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Na argumentaci žalobkyně žalovaný dostatečně nereagoval a nevypořádal se s ní, s výjimkou obecného konstatování (vztáhnutého žalovaným generálně vůči všem odvolacím námitkám žalobkyně), že „*dle názoru odvolacího orgánu se oblastní inspektorát práce touto argumentací účastníka řízení podrobně zaobíral a vyrovnal ve svém napadeném rozhodnutí, zejména pod body 25 až 50, na které tímto odvolací orgán plně odkazuje*“. Byť se v zásadě podle žalobkyně připouští, aby druhostupňový orgán k vyjádření svého názoru zvolil metodu cíleného odkazu na rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je přesvědčena, že zároveň se nelze takto plošným a obecným odkazem vyhnout povinnosti odvolacího orgánu vypořádat se s uplatněnými odvolacími námitkami. Správní orgán I. stupně se s argumentací žalobkyně v zásadě nevypořádal a napadené rozhodnutí žalovaného lze tak vnímat jako nepřezkoumatelné.
8. Podle názoru žalobkyně se žalovaný v napadeném rozhodnutí taktéž řádně nevypořádal s námitkami žalobkyně, které se týkaly způsobu, jakým prvostupňový orgán vyhodnotil důkazy – pracovní řády žalobkyně a školení realizovaná žalobkyní – ve vztahu k prokázání tzv. liberačního důvodu. Prvostupňový orgán i žalovaný se omezili pouze na zjištění, že pracovní řád „*nestanovil způsob ověření platnosti dokladu*“. Jen z tohoto důvodu dospěl správní orgán I. stupně k závěru, následně potvrzený i žalovaným, že doložené pracovní řády nejsou „*liberačním důvodem*“.
9. *V druhém žalobním bodu* žalobkyně namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí spočívající v nenaplnění podmínek tzv. liberačního důvodu ve smyslu ustanovení § 21 odst.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „PřZ“). Závěry o nenaplnění liberačního důvodu žalovaný založil na jediném argumentu, a sice že žalobkyně mohla učinit více, aby danému přestupku zabránila, a to tím, že měla u dotčených cizinců (zájemců o zaměstnání) požadovat předložení druhého dokladu totožnosti, resp. jak tuto úvahu v žalobou napadeném rozhodnutí rozvedl dále žalovaný, žalobkyně neměla přijmout do zaměstnání cizince, kteří nedisponují dvěma doklady osvědčujícími jejich totožnost.

10. Podle žalobkyně naopak ohledně identifikace zahraničních zájemců o zaměstnání vynaložila odpovídající úsilí. Žalobkyně měla v oblasti přijímání cizích zaměstnanců upravené vnitřní předpisy, probíhala pravidelná školení, snažila se o spolupráci s příslušnými orgány veřejné správy a zejména byla používána soudy zdůrazňovaná technická aplikace ke kontrole cizích dokladů totožnosti (Regula Document Reader), která měla zajistit, že bude vyloučeno, aby ze strany zahraničních zájemců o zaměstnání byly žalobkyni úspěšně předloženy vadné doklady totožnosti. Jinými slovy to, co soudy vytýkaly dotčeným agenturám práce, že nečinily, a proto nebylo možné konstatovat, že vyvinuly potřebné úsilí, aby spáchání přestupku zabránily, naopak žalobkyně činila, tedy prokazatelně uvědoměle rozvíjela odpovídající úsilí, aby spáchání přestupku zabránila.
11. Žalobkyně měla oprávněně za to, že postupuje způsobem, který účinně a spolehlivě zabrání spáchání daného přestupku, a to mimo jiné cestou kontroly skrze příslušnou technickou aplikaci, proto žalobkyně považuje za chybnou a nedůvodnou argumentaci žalovaného a správního orgánu I. stupně, že pokud zároveň nepožadovala předložení druhého dokladu totožnosti, nemůže se dovolávat naplnění podmínek liberačního důvodu.
12. V tomto směru žalobkyně považuje za zcela neobhajitelnou úvahu žalovaného, že neměla přijímat do zaměstnání zájemce, kteří se neprokáží druhým dokladem totožnosti. Taková argumentace žalovaného je nejen nesprávná a nedůvodná, ale především nelogická ze samotné podstaty. Je totiž otázka, jaký efekt by mohlo přinést vyžadování druhého dokladu totožnosti, když lze předpokládat, že ze strany zájemce o zaměstnání, který je ve skutečnosti státním příslušníkem pouze nečlenského státu EU a svoji příslušnost k EU dokládá padělaným dokladem některého z členských států, bude zaměstnavateli předložen (padělaný) doklad totožnosti z členského státu EU a jako druhý doklad (pravý) doklad totožnosti z nečlenského státu (jehož bude zájemce reálně občanem). Zaměstnavateli tak sice budou předloženy dva doklady totožnosti, jak žádá žalovaný a správní orgán I. stupně, nicméně stejně bude zaměstnavatel k takovému zájemci o zaměstnání přistupovat a zaměstnávat jej jakožto občana EU.
13. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně namítá vady řízení. K prokázání obsahu školení žalobkyně ve svém odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí navrhla doplnění dokazování provedením výsledků tří dalších koordinátorů. Provedení výsledků navržených svědků však žalovaný odmítl jakožto zcela nadbytečné, mimo jiné opět s odkazem na to, že v řízení vyslechnutí svědci (V. a B.) stejně potvrdili, že předkládání druhého dokladu totožnosti nebylo po cizincích požadováno. Správní orgán sice obecně není návrhy účastníků na provedení důkazů vázán, má však povinnost vždy provést důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Postupem, kdy žalovaný nepřistoupil k výsledku navržených svědků, kteří měli být vyslechnuti v rámci úsilí žalobkyně prokázat, že z její strany byly naplněny podmínky tzv. liberačního důvodu, způsobuje vadu řízení před správním orgánem, která mohla mít za následek nesprávné posouzení věci.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

III. Vyjádření žalovaného

14. V písemném vyjádření k žalobě setrval žalovaný na právních názorech uvedených v napadeném i prvostupňovém rozhodnutí, a v plném rozsahu na ně odkázal.
15. K *prvnímu žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že nesouhlasí s názorem žalobkyně, že se nedostatečným a nesprávným způsobem vypořádal s její argumentací. Skutečnost, že se žalovaný s některými odvolacími námitkami žalobkyně vypořádal odkazem na konkrétní část odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, nepovažuje žalovaný za nesprávný či nezákonný postup, neboť prvostupňové rozhodnutí a rozhodnutí odvolacího orgánu spolu tvoří jeden celek a je nadbytečné opakovat (byť i jinými slovy) totéž.
16. Pokud jde o námitku žalobkyně, že žalovaný na její argumentaci ohledně důkazu pracovními řády dostatečně nereagoval a nevypořádal se s ní, žalovaný odkázal na odůvodnění správního orgánu prvního stupně na str. 14 v bodu 36 s tím, že se argumentací žalobkyně podrobně zabíral a vyrovnal se s ní, přičemž žalovaný se s odůvodněním ztotožnil a proto na něj v plném rozsahu odkázal.
17. Ke *druhému žalobnímu bodu* žalovaný uvedl, že nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že za jediný možný způsob naplnění podmínek liberace správní orgány považovaly požadování předložení druhého dokladu totožnosti ze strany cizinců. O tom svědčí použité slovo „například“ v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí konkrétně uvedl, že „*Oblastní inspektorát práce dospěl po provedeném řízení k závěru, a odvolací orgán se s tímto závěrem zcela ztotožňuje, že účastník řízení mohl učinit více, než učinil, aby přestupku zabránil, například tím, že by požadoval předložení druhého dokladu totožnosti.*“
18. K námitce nevyhodnocení důkazu školeními realizovanými žalobkyní ve vztahu k prokázání tzv. liberačního důvodu žalovaný odkázal na obsáhlý bod 37 odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a na str. 10 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný mimo jiné uvedl: „*Svědka B. se vyjadřoval ve své výpovědi i k obsahu školení pořádaných účastníkem řízení, když uvedl, že se dělalo jednou ročně, vždy na začátku roku, kdy se sešli s panem V. a koordinátory, probírali, jak budou provádět nábor, třeba jestli pracovníky zajistí dopředu a až pak je přidělí nebo jestli se bude čekat na objednávky zákazníků. Byla mu položena i otázka, zda bylo součástí daných školení i nějaké poučení, jak postupovat tak, aby nedošlo ke zneužití padělaných dokladů zemí EU přijímanými cizinci. Vypověděl: „Abych Vám řekl pravdu, že než se něco stalo, tak mě ani nenapadlo, že by mohlo k něčemu takovému dojít. Takže školení probíhalo tak, abychom se podívali na doklad, zeptali se na jméno toho člověka, aby se sám přihlásil na to jméno a zkontrolovala se jeho fotografie, to bylo vše.“ Účastník řízení se prostřednictvím svého právního zástupce účastnil výsledku svědka V. i svědka B. Nenamítal ničeho proti jejich výpovědi a bylo mu umožněno pokládat jim otázky, čehož využil.*“

IV. Rozhodné skutečnosti vyplývající ze správního spisu

19. Ze správního spisu vyplývá, že dne 3. 1. 2018 byla Celním úřadem pro Plzeňský kraj, v areálu Fuji Koyo s.r.o., Podnikatelská 8, Plzeň, provedena kontrola. O kontrolních zjištěních byl sepsán protokol o kontrole č. j. 651-8/2018-600000-61, v němž bylo konstatováno, že žalobkyně na místo kontroly dodávala své zaměstnance jako agentura Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

práce, přičemž šest zaměstnanců vykonávalo pracovní činnost pod falešnou identitou a bez platného povolení k zaměstnání nebo některé z karet, potřebné pro výkon práce cizinců na území ČR. Kontrolovaní zaměstnanci předložili doklady třetích zemí, u nichž se vyžaduje povolení k zaměstnání, ale na personálním oddělení byly k nástupu uvedených zaměstnanců předloženy rumunské doklady na stejná jména – doloženy kopie těchto dokladů. Skutečnost, že jde o padělané doklady, na jejichž základě byl umožněn vstup na pracovní trh ČR jako občanům EU, potvrdila PČR – odbor cizinecké policie s tím, že se nejedná o občany EU (Rumunsko), ale o cizince z Ukrajiny, Moldávie a Makedonie.

20. Po provedeném dokazování bylo prvostupňovým orgánem vydáno rozhodnutí, kterým byla žalobkyně uznána vinnou spácháním přestupků tak, jak je popsáno v odst. 2. tohoto rozsudku a byla ji uložena pokuta ve výši 360 000 Kč. Proti prvostupňovému rozhodnutí se žalobkyně řádně a včas odvolala. Dne 15. 12. 2022 vydal žalovaný napadené rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

V. Jednání před soudem

21. Při jednání před soudem zástupce žalobkyně setrval na všech žalobních námitkách, odkázal na listinné důkazy předložené v rámci správního řízení a navrhl zrušení napadených rozhodnutí. Zástupkyně žalovaného poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. listopadu 2023, č. j. 8 Ads 83/2022-62 a navrhla zamítnutí žaloby.

VI. Soudní přezkum

22. Městský soud vycházel z této právní úpravy v rozhodném znění:
23. Podle § 5 písm. e) bodu 2 zákona o zaměstnanosti v době spáchání přestupku 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 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.
24. Podle § 140 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti v době spáchání přestupku právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba se přestupku dopustí tím, že umožní výkon nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 1 nebo 2.
25. Podle § 140 odst. 4 písm. f) zákona o zaměstnanosti v době spáchání přestupku za přestupek lze uložit pokutu do 10 000 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 1 písm. c), e) nebo f), nejméně však ve výši 50 000 Kč.
26. Podle § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti v době spáchání přestupku cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud tento zákon nestanoví jinak.

27. Podle § 89 odst. 2 zákona o zaměstnanosti v době spáchání přestupku 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.
28. Podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona v době spáchání přestupku právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila a právě na prokázání liberačních důvodů založila žalobkyně svou obranu.
29. Před vlastním posouzením věci městský soud připomíná, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu soudy nemusí nutně reagovat na každý dílčí argument uvedený v žalobě. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu, dále jen „NSS“, ze dne 3. 4. 2014 č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby správní soud v odůvodnění rozhodnutí postihl všechny stěžejní námitky účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i reakce na některé dílčí a související námitky (viz rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014 č. j. 7 Afs 85/2013-33). Městský soud rovněž může pro stručnost odkázat na část odůvodnění rozhodnutí správního orgánu, s nímž se ztotožňuje. Jak uvedl Ústavní soud, „*není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná*“ (viz nálezn ze dne 12. 2. 2009 sp. zn. III. ÚS 989/08, bod 68.; srov. též rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015 č. j. 9 As 221/2014-43, či ze dne 25. 2. 2015 č. j. 6 As 153/2014-108).
30. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
31. Po prostudování správního spisu a zhodnocení jeho obsahu a rozhodných skutečností dospěl městský soud k závěru, že žaloba není důvodná.
32. Ve vztahu k *prvnímu žalobnímu bodu* soud nepřisvědčil námitce žalobkyně, že správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí odkázal na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bez doplnění vlastní úvahy.
33. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.
34. Podle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.
35. Žalovaný je podle § 89 odst. 2 správního řádu povinen v odvolacím řízení přezkoumat zákonnost a k námitce žalobkyně, případně dle požadavků veřejného zájmu, též správnost prvostupňového rozhodnutí. Pokud žalovaný výrokem napadeného rozhodnutí zamítá odvolání žalobkyně a potvrzuje prvostupňové rozhodnutí, musí dle § 68 odst. 3 správního řádu poskytnout žalobkyni řádné odůvodnění svých závěrů, tj. uvést podklady rozhodnutí; skutečnosti, které z nich dovodil; vyložit právní normu; podřadit skutková zjištění pod

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

hypotézu právní normy a popsat právní následky s tím spojené; a vypořádat odvolací námitky. Správní řád ani PřZ nevyžadují, aby žalovaný výslovně opakoval závěry správního orgánu, se kterými souhlasí. Žalovaný může na úvahu správního orgánu odkázat v plném rozsahu. V takovém případě se úvaha správního orgánu stává součástí odůvodnění napadeného rozhodnutí a žalovaný za její zákonnost a správnost přebírá odpovědnost. Žalovaný výše uvedeným povinností dle soudu v daném případě dostal.

36. Žalovaný odkázal na body 25 až 50 prvostupňového rozhodnutí. Ve vztahu k posouzení liberačního důvodu správní orgán I. stupně v bodu 27 - 28 konstatoval, že „(27) V daném případě šlo u obviněného o činnost agentury práce zaměstnávající běžné i cizince (minimálně v období spáchání přestupků), šlo tedy o činnost svou povahou nikoliv s běžnými riziky zaměstnavatele a dá se tak předpokládat, že takový zaměstnavatel bude muset vynaložit i vyšší úsilí, pokud jde o identifikaci svých zaměstnanců-cizinců za účelem prevence před nelegálním zaměstnáním, a to např. i za cenu zvýšených nákladů. (28) Tento závěr je v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu č.j. 10 Ads 356/2021-25 ze dne 15.2.2021, ve kterém se zmíněný soud vyslovuje k liberaci v obdobné věci takto: „V každém případě stěžovatelka není běžným zaměstnavatelem, ale je agenturou práce, která s cizinci běžně pracuje a na níž lze mít proto ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání vyšší nároky“, když výběr fyzických osob ucházejících se o zaměstnání je dle ust. § 30 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, plně v působnosti, a tedy i v odpovědnosti, zaměstnavatele.“
37. Pokud jde o vyhodnocení důkazů – pracovních řádů žalobkyně a školení realizovaná žalobkyní ve vztahu k prokázání liberačního důvodu správní orgán I. stupně v bodu 36 prvostupňového rozhodnutí uvedl, že „K tvrzení obviněného o pravidelné aktualizaci jeho vnitřních předpisů, resp. pracovních řádů je třeba uvést, že je sice pravdou, že v období od 8. 12. 2014 do 1. 5. 2018 vydal obviněný postupně tři pracovní řády (pracovní řády ze dne 1.5.2018, 15.7.2017, 8.12.2014), avšak přes skutečnost, že tyto obsahují i povinnosti koordinátorů a zaměstnanců na pozici personalistka, neobsahují (a to ani pracovní řád z 1. 5. 2018) konkrétní a účinný postup, jak má docházet k ověřování totožnosti zájemců. U povinností koordinátora je pouze uvedeno, že k ověření totožnosti zájemce má dojít předložením platného občanského průkazu nebo jiného průkazu totožnosti a v případě zájemců o zaměstnání - cizinců - je koordinátorovi stanovena povinnost ověřit zejména, zda se jedná o příslušníka země EU anebo třetích zemí a v souvislosti s tím ověřit (prostřednictvím vedoucího zaměstnance) zda, resp. za jakých podmínek může být takový zájemce přijat do pracovněprávního vztahu a/nebo přidělen k uživateli. V žádném z doložených pracovních řádů nebylo uvedeno, jak má koordinátor ověřit, zda je cizinec příslušníka země EU anebo třetích zemí. Je tedy evidentní, že obviněný pouze v uvedených pracovních řádech stanovil koordinátorům povinnost totožnost zájemce - cizince ověřit platným dokladem, ale způsob ověření platnosti dokladu nestanovil. Existence pracovních řádů a jejich změny tak liberačním důvodem v daném případě nejsou.“
38. Ve vztahu k posouzení liberačního důvodu správní orgán I. stupně v bodu 45 - 47 dále konstatoval, že „Dle OIP totiž mohl obviněný zcela jednoduše a bez jakýchkoliv zvýšených nákladů předejít umožnění výkonu nelegální práce všem šesti cizincům, pokud by po nich požadoval prokázání totožnosti i předložením druhého dokladu totožnosti, což obviněný v době spáchání přestupku nečinil (viz výpověď svědků B. a V.). (46) Takový požadavek je v souladu s českým právním řádem, je zcela legitimní s ohledem na význam zájmu na ochraně pracovního trhu ČR i s ohledem na výši horní a spodní hranice sankce za daný přestupek a v daném případě by jeho realizace nepochybně vedla k eliminaci výkonu nelegální práce předmětnými cizinci,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

neboť z řízení nevyplývalo (na základě protokolu o kontrole a rozhodnutí o vyhoštění předmětných cizinců), že by tito disponovali i dalším nepravým dokladem totožnosti (CÚ i PČR se prokazovali pravými cestovními pasy). (47) Úlohou OIP není předepisovat obviněnému, jaké všechny možné ověřovací mechanismy měl použít. Důležité však je, že obviněný mohl učinit více (jak je výše uvedeno), když opatření, která do doby spáchání přestupku přijat, nebyla zjevně dostatečnými a maximálními opatřeními, která lze po obviněném, jako agentuře práce zaměstnávající i cizince, spravedlivě požadovat, aby zabránil spáchání daného přestupku a k liberaci obviněného tak zjevně nedošlo.“ (pozn. zvýrazněno městským soudem).

39. Nad rámec odůvodnění prvostupňového rozhodnutí žalovaný v napadeném rozhodnutí dodal, že „v době předmětné kontroly vykonávalo na předmětném pracovišti pro účastníka řízení pracovní činnost celkem 7 cizinců, z nichž 6 cizinců (uvedených ve výroku I. napadeného rozhodnutí) pracovalo pro účastníka řízení na základě neplatných dokladů totožnosti země EU. Na daném pracovišti tak pro účastníka řízení pracoval v danou dobu legálně pouze jeden jediný ze sedmi zaměstnanců. Ve světle této skutečnosti působí argumentace účastníka řízení o tom, že učinil veškerá potřebná opatření, aby přestupku zabránil (včetně školení zaměstnanců, aktualizované vnitřní předpisy, použití aplikace Regula document reader...) poněkud nepřesvědčivě. Nutno rovněž zdůraznit, že oblastní inspektorát práce v napadeném rozhodnutí netvrdí, že účastník řízení nepřijal žádná opatření, aby přestupku zabránil a ani to, že by jeho objektivní odpovědnost byla „bezbřehá“. Její omezení však není dáno, jak se účastník řízení mylně domnívá, tím, že byl uveden v omyl nebo protiprávním jednáním třetí osoby, ale tím, zda účastník řízení prokáže existenci liberačního důvodu, který může spočívat dle platné právní úpravy pouze v tom, že vynaložil veškeré možné úsilí, které bylo možné požadovat, aby přestupku zabránil. Oblastní inspektorát práce dospěl po provedeném řízení k závěru, a odvolací orgán se s tímto závěrem zcela ztotožňuje, že účastník řízení mohl učinit více, než učinil, aby přestupku zabránil, například tím, že by požadoval předložení druhého dokladu totožnosti. V daném případě z průběhu kontroly ze strany celního úřadu a ani v průběhu přestupkového řízení nevyplývalo, že by daní cizinci disponovali dvěma padělanými doklady totožnosti, když v rámci kontroly celního úřadu předložili pouze své pravé doklady totožnosti. Požadavek na předložení druhého dokladu totožnosti vůči těmto cizincům ze strany účastníka řízení před uzavřením pracovněprávního vztahu by tak byl zcela legitimním, efektivním a nenákladným prostředkem pro zabránění spáchání přestupku. Bylo zcela na účastníku řízení, zda přijme do zaměstnání cizince, kteří nedisponují dvěma doklady osvědčujícími jejich totožnost (tj. reakce na argument účastníka řízení, že někteří uchazeči o zaměstnání mají pouze jeden doklad totožnosti).“
40. Z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalovaný nepovažoval za jediný možný způsob naplnění podmínek liberace požadování předložení druhého dokladu totožnosti ze strany cizinců, neboť předložení druhého dokladu totožnosti uvedl pouze jako příklad.
41. Soud se neztotožnil ani s námitkou žalobkyně, která upozornila v žalobě, že již v rámci správního řízení předložila článek „Bez tří pasů ani ránu. Doklady cizích států dláždí Moldavanům cestu za prací“, čímž chtěla prokázat, že je poměrně běžné, že zájemci o zaměstnání z tzv. třetích států si mohou relativně snadno zajistit občanství členských států EU. Vznesená námitka je irelevantní, neboť sama skutečnost, mají-li v článku označení cizinci (Moldavané) běžně i jinou státní příslušnost, nemohlo být způsobilé vyvolat v žalobkyni důvodné přesvědčení, že právě předmětné doklady totožnosti šesti cizinců jsou doklady pravými.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

42. Ve vztahu k námitkám v prvním žalobním bodu lze uzavřít, že výše shrnutá úvaha správního orgánu prvního stupně byla úplná, neboť srozumitelně a uceleně objasnil, proč shledal žalobkyni vinnou ze spáchání přestupku umožnění nelegální práce, jakož i důvody, pro které neshledal

splnění tzv. liberačního důvodu ve smyslu § 21 odst. 1 PřZ. Žalovaný proto odkazem na odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nezatížil napadené rozhodnutí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů. Žalovaný ve vztahu k neprokázání tzv. liberačního důvodu nad rámec odůvodnění prvostupňového rozhodnutí na konkrétních příkladech vysvětlil, proč žalobkyně podle jeho názoru mohla učinit více, než učinila, aby přestupku zabránila.

43. Žalobní námitky v prvním žalobním bodu z uvedených důvodů nejsou důvodné.

44. Soud nepřisvědčil rovněž námitkám *ve druhém žalobním bodu*, že žalobkyně vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možno požadovat, aby vytýkanému přestupku zabránila, a naplnila tak liberační důvod podle § 21 odst. 1 PřZ. Samotné tvrzení žalobkyně, že ji až do uskutečnění kontrol, při kterých tyto skutečnosti vyšly najevo, nebylo nic známo o tom, že dotčení zaměstnanci nejsou osobami rumunské státní příslušnosti, je z hlediska naplnění uvedeného liberačního důvodu zcela bez významu, neboť nedokládá, jaké úsilí žalobkyně k zabránění vytýkaného přestupku vynaložila. Totéž platí i pro tvrzení žalobkyně, že to byla ona sama, kdo se stal obětí protiprávního jednání třetích osob (ať již přímo dotčených zaměstnanců nebo zahraničních zprostředkovatelů). V posuzované věci nebyla žalobkyně sankcionována za protiprávní jednání třetích osob spočívající v padělání dokladů totožnosti, ale za přestupek, který spáchala ona sama tím, že dotčeným cizincům umožnila výkon nelegální práce. Protiprávní stav není vyvolán zásahem třetí osoby, nýbrž vlastním chováním žalobkyně.

45. Argument žalobkyně, že v dobré víře vycházela z informací a předložených rumunských dokladů totožnosti, které prokazovaly, že dané osoby jsou občany Rumunské republiky a že i Policie ČR se vyjádřila tak, že předložené průkazy totožnosti nevykazují na první pohled markanty svědčící o jejich padělání (u některých osob souhlasí výpočet kontrolních číslic), rovněž neobstojí. Žalobkyně sama připouští existenci obecného povědomí o výskytu padělaných dokladů totožnosti u cizinců. I proto zřejmě, jak tvrdí, prováděla kontrolu pravosti dokladů totožnosti, které jí byly ze strany cizinců - uchazečů o zaměstnání předloženy, s pomocí aplikace Regula Document Reader, čili nespolehala se jen na dobrou víru v pravost dokladů, nýbrž činila kroky k jejich ověření. Dobrou víru obecně pak nelze považovat za skutečnost prokazující naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 PřZ, 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.

46. Soud připomíná, že žalovaný nepovažoval za jediný možný způsob naplnění podmínek liberace požadování předložení druhého dokladu totožnosti ze strany cizinců, neboť předložení druhého dokladu totožnosti uvedl pouze jako příklad. Pokud jde o přijímání vnitřních předpisů a pořádání pravidelných školení, k závěru o splnění podmínek podle § 21 odst. 1 PřZ, nestačí prosté přijetí vnitřních předpisů nebo jiných opatření. Důležité je, zda obsahují efektivní právní úpravu předcházení protiprávní činnosti. Rovněž tak je důležitá i kontrola jejího plnění a případná detekce porušení pravidel a následná adekvátní

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

reakce. Jak uvedeno shora, pracovní řád žalobkyně ze dne 1. 5. 2018 neobsahoval konkrétní a účinný postup, jak má docházet k ověřování totožnosti zájemců. U povinností koordinátora je pouze uvedeno, že v případě zájemců o zaměstnání - cizinců - je koordinátorovi stanovena povinnost ověřit zejména, zda se jedná o příslušníka zemí EU anebo třetích zemí a v souvislosti s tím ověřit (prostřednictvím vedoucího zaměstnance), zda, resp. za jakých podmínek může být takový zájemce přijat do pracovněprávního vztahu anebo přidělen k uživateli. V žádném z doložených pracovních řádů není uvedeno, jak má koordinátor ověřit, zda je cizinec příslušník zemí EU anebo třetích zemí. Je tedy evidentní, že žalobkyně pouze v uvedených pracovních řádech stanovila koordinátorům povinnost totožnost zájemce - cizince ověřit platným dokladem, ale způsob ověření platnosti dokladu nestanovila. Ani pravidelné proškolení zaměstnanců ohledně přijímání cizích zaměstnanců v tomto případě očividně neplnilo svůj účel, tj. poskytnout dostatečnou prevenci před nelegálním zaměstnáváním cizinců. O tom, že školení žalobkyně ohledně prevence proti zneužití padělaných dokladů zemí EU přijímanými cizinci bylo naprosto nedostačující, svědčí též výpověď svědka B. Žalovaný tak zcela správně uzavřel, že žalobkyně neměla nastavena dostatečně účinná opatření k předcházení zneužití padělaných dokladů zemí EU přijímanými cizinci.

47. Skutečnost, že se žalobkyně (neúspěšně) pokusila vyžádat si u cizinecké policie její preventivní součinnost spočívající v prověření pravosti jí předkládaných dokladů totožnosti cizinců – uchazečů o zaměstnání, jakož i její další činnosti, které ve výsledku směřovaly k ověření totožnosti uchazečů o zaměstnání a pravosti jejich dokladů, jako např. použití aplikace Regula Document Reader, nemohou nijak ovlivnit závěr, že žalobkyně nevynaložila *veškeré* úsilí, které po ní bylo možno požadovat, aby vytýkanému přestupku zabránila. Žalobkyně totiž kromě těchto činností 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. Pokud jde o případné požadování druhého dokladu totožnosti, soud nesouhlasí s názorem žalobkyně, že takový postup je nelogický. V případě předložení dokladů totožnosti zájemce ze dvou různých států, tj. z členského i nečlenského státu EU, nejde o zcela standardní situaci a je minimálně podnětem pro další prověrování totožnosti zájemce. Nicméně shora uvedené nikterak nemění závěr, že úlohou správních orgánů není předepisovat žalobkyni, jaké všechny možné ověřovací mechanismy měla použít. Námitky ve druhém žalobním bodu posoudil soud v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, konkrétně s rozsudkem ze dne 30. 11. 2023, č. j. 8 Ads 83/2022-62.

48. Nedůvodnými shledal soud i námitky žalobkyně *ve třetím žalobním bodu*, že rozhodnutí je zatíženo vadami řízení pro neprovedení výslechu dalších svědků. Pokud jde o vznesené důkazní návrhy v podobě výslechu tří koordinátorů za účelem prokázání obsahu školení, soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že jde o důkazy zcela nadbytečné. Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 118/09 v němž byl podrobně vyložen pojem tzv. opomenutých důkazů „*neakceptování důkazního návrhu účastníka řízení lze založit pouze třemi důvody. Prvním je argument, podle něhož tvrzená skutečnost, k jejímuž ověření nebo vyvrácení je navrhován důkaz, nemá relevantní souvislost s předmětem řízení. Dalším je argument, podle kterého důkaz není s to ani ověřit ani vyvrátit tvrzenou skutečnost, čili ve vazbě na toto tvrzení nedisponuje vypovídací potencií. Konečně třetím je pak nadbytečnost důkazu, tj. argument, podle něhož určité tvrzení, k jehož ověření nebo vyvrácení je důkaz navrhován, bylo již v dosavadním řízení bez důvodných pochybností (s praktickou jistotou) ověřeno nebo vyvráceno. Jestliže tak obecný soud nepostupuje, zatíží své rozhodnutí nejen*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

vadami spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina")." Svědci pan B. a pan V. se ve své výpovědi mj. vyjadřovali k obsahu školení pořádaných žalobkyní, jakož i k otázce poučení, jak postupovat tak, aby nedošlo ke zneužití padělaných dokladů zemí EU přijímanými cizinci. Žalobkyně se prostřednictvím svého právního zástupce účastnila výslechu svědků a nenamítala ničeho proti jejich výpovědi a bylo ji umožněno pokládat jim otázky, čehož využila. Soud proto souhlasí se žalovaným, že výslech tří dalších koordinátorů by nepřinesl do věci žádného dalšího světla, neboť otázky obsahu školení a poučení, které jsou relevantní ve vztahu k výroku o vině a trestu za projednávaný přestupek, byly zodpovězeny.

49. Soud porovnal sankční právní úpravu účinnou v době spáchání správního deliktu a rovněž v době jeho pravomocného správního potrestání prvostupňovým a odvolacím orgánem, a to z toho hlediska, zda nová právní úprava není pro žalobce příznivější (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, čj. 8 As 43/2019-40). Z porovnání právní úpravy ust. § 140 odst. 4 písm. f) ZoZ vyplývá, že tomu tak není, a že se oproti prvostupňovému, jakož i napadenému rozhodnutí na sankcionování přestupku pro žalobkyni nic nezměnilo v tom smyslu, že by správní potrestání mohlo být pro ni nově příznivější jak v otázce vymezené skutkové podstaty správního deliktu, resp. přestupku, tak i maximální možné výše ukládané pokuty.
50. Na základě shora uvedeného tak Městský soud v Praze dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
51. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.

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 9. ledna 2024

JUDr. Ludmila Sandnerová v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. P.