



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Lukáše Pišvejce a soudců JUDr. Veroniky Burianové a Mgr. Aleše Smetanky ve věci

žalobkyně: **WORLD PERSONAL AGENCY s.r.o.**, IČ 02686244
sídlem Vyšehradská 1349/2, 128 00 Praha 2
zastoupená JUDr. Stanislavem Hájkem, advokátem
sídlem náměstí Republiky 202/28, 301 00 Plzeň

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2023, č. j. 7110/1.30/22-3,

takto:

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

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

1. Soud v této věci posuzoval, zda žalobkyně naplnila liberační důvody pro zproštění odpovědnosti za přestupky spočívající v tom, že žalobkyně umožnila dvěma cizincům výkon nelegální práce bez platných povolení k zaměstnání a oprávnění k pobytu na území ČR.
2. Včas podanou žalobou proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s. se žalobkyně domáhala zrušení shora uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 1. 2023, č. j. 7110/1.30/22-3 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Plzeňský a Karlovarský kraj (dále jen „*správní orgán prvního stupně*“) ze dne 23. 9. 2022, č. j. 18463/6.30/19-22 (dále jen „*prvoinstanční rozhodnutí*“), a toto bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 180 000 Kč za spáchání dvou přestupků podle § 140 odst. 1 písm. c) a e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o zaměstnanosti*“). Podstata jednání, z něhož byla žalobkyně uznána vinnou, spočívala v tom, že umožnila dvěma cizincům výkon nelegální práce bez platného povolení k zaměstnání a bez platného oprávnění k pobytu na území ČR.
3. Při kontrole provedené dne 15. 2. 2018 na pracovišti společnosti Daikin Industries Czech Republic s.r.o. v Plzni, U Nové Hospody 1155/1, se dva cizinci P. I. a S. K. (dále jen „*cizinci*“) prokázali litevskými doklady totožnosti, při jejichž zkoumání pomocí aplikace Regula Document Reader (dále jen „*Regula*“) pojal správní orgán prvního stupně podezření, že se jedná o padělané doklady. Následně se cizinci prokázali platnými ukrajinskými cestovními pasy. Cizinci nepředložili správnímu orgánu prvního stupně povolení k zaměstnání a neměli oprávnění k pobytu v ČR. Správní orgán prvního stupně učinil kontrolní zjištění, že žalobkyně umožnila v uvedené provozovně výkon nelegální práce od 10. 10. 2017 do 15. 2. 2018 cizincům bez povolení k zaměstnání a oprávnění k pobytu (viz protokol o kontrole č. j. 15837/6.71/18-5). V námitkách proti kontrolnímu zjištění ze dne 28. 7. 2019 žalobkyně namítala výlučně jen to, že nemohla padělané doklady cizinců odhalit, neboť použila aplikaci Regula. Jednatel žalobkyně při svém výsledku správním orgánem prvního stupně dne 3. 10. 2019 uvedl, že před přijetím cizinců do práce prověřil jejich litevské občanské průkazy aplikací Regula, další doklady totožnosti nepožadoval a přesvědčení, že jde o Litevce, nabyl i z pohovoru s cizinci v ruštině.

II.

Žaloba

4. Žalobkyně požadovala, aby soud zrušil napadené i prvoinstanční rozhodnutí.
5. Soud neposoudil jako žalobní body tvrzení v čl. I na str. 2 a 3, dále v čl. II na str. 3 až 18 žaloby, neboť šlo o popis průběhu správního řízení a obsahu vydaných rozhodnutí, který nebyl doprovázen žádnými údaji o tom, z jakých skutkových či právních důvodů považuje žalobkyně správní proces za vadný nebo správní rozhodnutí za nezákonná [srov. § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Za žalobní body tak soud považoval jen tvrzení žalobkyně v čl. III na str. 18 a 19 žaloby.
6. Žalobkyně tvrdila, že doklady nových pracovníků kontroluje v aplikaci Regula, doklady, které se jí nezdály, odvěžela na Policii ČR, odkud ale byla vyhozena. V posuzované věci jednatel žalobkyně cizinci předložené doklady několikrát zkontroloval v aplikaci Regula a při pohovoru s cizinci v ruštině nepoznal ani podle řeči, že se jedná o ukrajinské občany.

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.

Žalobkyně nemohla učinit nic více, než vést s uchazeči pohovor v ruštině, zkontrolovat doklady v aplikaci Regula a odvézt je na policii. Ani inspektor OIP kontrolou prostřednictvím aplikace Regula s jistotou nepoznal, že se jedná o padělané doklady. Argumentace, že žalobkyně aplikaci Regula nepoužila, byla dle žalobkyně nesmyslná, neboť žalobkyně tuto aplikaci používá právě proto, že dříve dostala sankci. Liberace má své limity, které je třeba posuzovat individuálně. Odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu byl nepřiléhavý, protože v tam posuzované věci obviněný neprovedl žádný úkon k ověření pravosti dokladů. Další vyžadované kroky stran ověření dokladů by pro žalobkyni byly finančně náročné, zdlouhavé a znemožnily by její podnikání, kdy by žalobkyně nahrazovala činnost policie a celního úřadu. Žalobkyně nemohla mít vybavení k ověření pravosti dokladů totožnosti, kterým disponují příslušníci celní správy, jež si zavolali na pomoc sami pracovníci OIP. Správní orgán prvního stupně nesprávně posoudil skutkový stav věci, když uvedl, že výše uvedená zaměstnankyně obviněného měla predikovat, že se jedná o padělané doklady.

III.

Vyjádření žalovaného k žalobě

7. Vzhledem k tomu, že se žalobní námitky překrývaly s námitkami odvolacími, odkázal žalovaný na odůvodnění napadeného a prvoinstančního rozhodnutí. Prvoinstanční i napadené rozhodnutí vycházela ze spolehlivě zjištěného skutkového stavu a byla opřena o více podkladů. Námitky žalobkyně vycházely z toho, že splnila podmínky liberace. Podle žalovaného podstata liberace netkví v tom, zda žalobkyně využila ke kontrole předložených dokladů aplikaci Regula či nikoliv, ale v tom, zda učinila vše, co objektivně učinit mohla, aby přestupku zabránila. Žalobkyní přijatá opatření byla nedostačující, kdy žalobkyně nepožadovala po cizincích předložení druhého dokladů totožnosti. Tvzení žalobkyně o ověřování dokladů aplikací Regula bylo slabé, neboť inspektoři správního orgánu prvního stupně pojali podezření, že se jedná o padělky právě na základě jejich prověření touto aplikací. Žalobkyní navrhovaný výslech jejího jednatele byl ve správním řízení proveden a opakovaný výslech navržen nebyl. Žalobkyně nekonkretizovala a neprokázala tvrzení, že by jiná úřední osoba ve věci postupovala odlišně.
8. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV.

Posouzení věci soudem

9. Vzhledem k tomu, že účastníci ve lhůtě jim k tomu soudem poskytnuté výzvami ze dne 23. 3. 2023, č. j. 57 A 25/2023-30 a 57 A 25/2023-31, nevyjádřili svůj nesouhlas s rozhodnutím o věci samé bez jednání, rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.
10. Žalobkyně v podané žalobě označila jako žalovaného správní orgán prvního stupně. V žalobním petitu ale navrhovala zrušit jak napadené rozhodnutí, tak rozhodnutí prvoinstanční. Obě tato rozhodnutí připojila k podané žalobě. Protože bylo zřejmé, že žalobkyně proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala odvolání, o kterém žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím, a brojila jak proti napadenému, tak proti prvoinstančnímu rozhodnutí, jednal soud dle § 69 s. ř. s. jako s žalovaným se Státním úřadem inspekce práce

(srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009-48, publ. pod č. 2646/2012 Sb. NSS; či ze dne 3. 6. 2022, č. j. 5 Afs 404/2021-33, bod 17).

11. Žaloba nebyla důvodná.
12. V souladu s § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobních bodů uplatněných v žalobě, přičemž neshledal žádné vady napadeného rozhodnutí, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti.
13. Z hlediska soudního přezkumu představují rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56). Proto pokud se odvolací správní orgán ztotožnil s určitou částí argumentace správního orgánu I. stupně, není pochybením, pokud na ni odkáže či ji přebere, příp. ji může i doplnit.
14. Soud předesílá, že žalobkyně v čl. III žaloby doslovně přepsala své odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí (srov. čl. II odvolání ze dne 7. 10. 2022), přičemž - někdy, nikoli vždy - v odvolání užitě označení *obviněný* nahradila v žalobě označením *žalobce*. Odvolání a žaloba se tedy v podstatě neliší. Takový postup vedl logicky k tomu, že žalobkyně v žalobě nijak nepolemizovala s důvody napadeného rozhodnutí. Kvalita žaloby přitom předurčuje kvalitu a obsah rozhodnutí soudu - míra precizace žalobní argumentace velmi významně určuje to, jaké odpovědi se žalobci od soudu dostane (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2022, č. j. 3 As 188/2020-32, bod 7). Jelikož žalobkyně v žalobě nevznesla vůči důvodům napadeného rozhodnutí žádné konkrétní skutkové či právní výhrady, nemohl dost dobře soud bez opory v žalobní argumentaci prověřovat správnost těchto závěrů, a věci se tak zabýval právě a pouze v míře odpovídající obsahu žaloby. Pokud žalobkyně v žalobě pouze zopakovala odvolací námitky, aniž reagovala na důvody rozhodnutí o odvolání, podstatně tím snížila své šance na úspěch, neboť soud za ni nemohl domýšlet další argumenty a byl vázán rozsahem přezkumu rozhodnutí vymezeným žalobkyní (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 4. 2020, č. j. 7 Afs 440/2018 – 63, body 16 a 17).
15. Podle § 140 odst. 1 písm. c) a e) ve spojení s § 5 písm. e) zákona o zaměstnanosti se dopustí právnícká osoba přestupků tím, že umožní výkon nelegální práce vykonávané cizincem bez povolení k zaměstnání, je-li podle tohoto zákona vyžadováno, resp. umožní výkon nelegální práce vykonávané cizincem bez platného oprávnění k pobytu na území České republiky, je-li podle zákona o pobytu cizinců na území České republiky vyžadováno.
16. Mezi účastníky řízení nebylo sporu o tom, že žalobkyně svým jednáním naplnila skutkovou podstatu přestupků popsáným ve skutkových větách výroku I prvoinstančního rozhodnutí. Žalobní námitky, které byly zopakováním odvolacích námitek, směřovaly výlučně do oblasti liberace dle § 21 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o přestupkové odpovědnosti*“).
17. Podle § 21 odst. 1 zákona o přestupkové odpovědnosti „[p]rávnícká osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila“.

18. Liberační důvody jsou určeny pro aplikaci pouze ve výjimečných případech, jelikož představují výjimku z principu objektivní odpovědnosti. Představují nástroj, jehož cílem je předejít aplikaci neúměrné tvrdosti zákona. Pokud tedy existují okolnosti, ve kterých je nutné posuzovat, zda právnícká osoba vynaložila veškeré úsilí k zabránění porušení povinnosti, správní orgán se jimi musí skutečně zabývat a ne pouze konstatovat, že podmínky nebyly splněny. Osoba, která se chce dovolávat liberačního důvodu, musí ovšem prokázat, že provedla technicky možná opatření způsobila účinně zabránit porušení zákona. Nelze se spokojit s tvrzením, že vynaložila veškeré úsilí, aby ke správnímu deliktu nedošlo, či s poukazem na to, že technicky možná opatření po ní nebylo možné spravedlivě požadovat, protože by jejich provádění bylo neekonomické (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2018, č. j. 9 As 195/2018-27, bod 18; a ze dne 19. 9. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33, publ. pod č. 3139/2015 ve Sb. NSS). Úsilím je míněna aktivní činnost směřující k zabránění přestupku. Břemeno tvrzení a důkazní břemeno ke zproštění odpovědnosti za přestupky nese obviněný z přestupku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2021, č. j. 10 As 388/2020-49, bod 18).
19. Při posouzení důvodnosti žaloby vycházel soud z následující judikatury, od níž neměl důvod se odchýlovat.
20. Na agentury práce zaměstnávající cizince, kterou byla žalobkyně, je ve vztahu k nelegálnímu zaměstnávání třeba klást vyšší nároky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, č. j. 10 Ads 356/2021-25, bod 11). Zaměstnávání cizinců je podrobena přísné regulaci. Má sloužit k pokrytí potřeb pracovních sil tam, kde to zájem českého hospodářství vyžaduje. Účelem zákona o zaměstnanosti je zejména uspokojit potřeby zaměstnání občanů Evropské unie, v praxi zejména občanů ČR žijících na našem území. Smyslem a účelem regulace je vpustit na český pracovní trh jen takové profese, na taková místa, v takových počtech a v takovém čase, v nichž to pomůže celkovému ekonomickému výkonu země a zároveň to nepovede ke snížení dostupnosti zaměstnání pro občany EU a úrovně pracovních odměn, jichž v ČR dosahují (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26, bod 24). I proto zaměstnávání zahraničních pracovníků s sebou nese povinnost větší míry obezřetnosti ze strany zaměstnavatelů, zejména pak agentur práce specializujících se na zaměstnávání cizinců. Právě potřeba splnění přísnějších podmínek občanů třetích zemí oproti občanům EU je totiž logicky spojena s vyšším rizikem obcházení zákona, zejména v podobě snahy vyhnout se režimu povolení k zaměstnání, které musí cizinec, jež není občanem EU, získat ve formě zaměstnanecké karty (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 1. 2. 2022, č. j. 57 A 15/2021-53, bod 38). Právnícká osoba, která uzavírá pracovněprávní vztahy s cizinci, by s vědomím citelného postihu za to, že (objektivně bez ohledu na míru zavinění) umožní výkon nelegální práce, měla ve vlastním zájmu projevit dostatečnou opatrnost a před uzavřením pracovní smlouvy (či jiného typu smluvního závazku zaměstnat konkrétní osobu cizince) prověřit za pomoci fakticky i ekonomicky dostupných instrumentů pravdivost tvrzení týkajících se totožnosti, resp. státní příslušnosti cizince (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2020, č. j. 15 A 152/2019-55, bod 62).
21. Ve vztahu k umožnění nelegální práce cizím státním příslušníkům v souvislosti s jimi předloženými padělanými doklady totožnosti dospěla judikatura k následujícím závěrům.

22. Skutečnost, že se agentura práce neúspěšně pokusila vyžádat si u cizinecké policie její preventivní součinnost spočívající v prověření pravosti jí předkládaných cizozemských dokladů totožnosti uchazečů o zaměstnání a použití aplikace Regula nemůže nijak ovlivnit závěr, že agentura práce nevynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo možno požadovat, aby vytýkanému přestupku zabránila. Agentura práce 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, např. pomocí informací plynoucích z rejstříku PRADO, nebo ověřením dalšího dokladu totožnosti. Pokud agentura práce nevyžaduje od cizozemských uchazečů o zaměstnání předložení více dokladů totožnosti, je na ní, aby pravost tohoto dokladu důkladně prověřila s využitím všech veřejně dostupných prostředků, kdy jedním z nich je právě rejstřík PRADO. Řádné prověření pravosti dokladů totožnosti s využitím informací z veřejně dostupného rejstříku PRADO je opatřením, které bylo reálně a objektivně realizovatelné a které ze strany agentury práce nevyžaduje vynaložení zcela mimořádného úsilí či nákladů (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 3. 2022, č. j. 15 A 73/2020-87, body 45, 46, 50 a 58). Pro naplnění liberace je nezbytné, aby agentura práce použila efektivní prostředky pro rozpoznání zfalšovaného dokladu – je-li zaměstnavateli znám technicky i ekonomicky dostupný způsob, jakým může účinně zajistit plnění své povinnosti či se splnění alespoň přiblížit, je povinen jej využít, nebo využít jiný způsob, který lze ve srovnání také považovat za účinný (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, č. j. 10 Ads 356/2021-25, bod 10).
23. Správní orgány svá rozhodnutí ve vztahu k liberaci odůvodnily následovně.
24. Zavinění ani případná nevědomost žalobkyně o pravé státní příslušnosti cizinců nemá vliv na odpovědnost žalobkyně za přestupky (bod 27 prvoinstančního rozhodnutí). Opatření, která vedou k liberaci, se posuzují podle povahy podnikatelské činnosti přestupce, musí být fakticky proveditelná a nesmějí být spojena s mimořádným úsilím nebo mimořádně nákladným úsilím (bod 28 prvoinstančního rozhodnutí). Žalobkyně tvrdila, že ve snaze zabránit přestupkům její jednatel proškolil zaměstnance a že, *poučen z předchozího řízení, kdy naletěl na falešné rumunské pasy*, litevské občanské průkazy cizinců prověřil v (často nespolehlivé) aplikaci Regula. Jednatel typ předložených dokladů z praxe znal, po cizincích nepožadoval další doklady totožnosti a přesvědčení, že jde o Litevce, nabyt i z pohovoru s cizinci v ruštině (body 34 až 37 prvoinstančního rozhodnutí). Opatření provedená žalobkyní nepředstavují veškeré možné úsilí k zabránění přestupkům. Žalobkyně jako agentura práce zaměstnávala cizí státní příslušníky běžně a bylo možno na ní požadovat vyšší úsilí při identifikaci zaměstnanců za účelem prevence před nelegálním zaměstnáním i za cenu zvýšených nákladů (body 29 a 43 prvoinstančního rozhodnutí, str. 7 napadeného rozhodnutí). Žalobkyně, ač mohla, nepožadovala po cizincích předložení druhého dokladu totožnosti. Toto jednoduché, efektivní a nákladově bezvýznamné opatření by padělané litevské doklady odhalilo, neboť cizinci druhým padělaným dokladem nedisponovali (bod 38 prvoinstančního rozhodnutí, str. 8 napadeného rozhodnutí). Správní orgán prvního stupně vyjádřil důvodné pochybnosti o tom, zda žalobkyně skutečně provedla kontrolu padělaných litevských dokladů cizinců aplikací Regula. Jednak její inspektor při kontrole na falešnost litevských dokladů přišel právě z aplikace Regula. Dále žalobkyně dohody o pracovní činnosti s cizinci uzavřela dne 10. 10. 2017, resp. do zaměstnání je přijala již v dubnu 2016, přičemž ještě dne 24. 1. 2018 o existenci aplikace Regula nevěděla (body 39 až 42 prvoinstančního rozhodnutí).

Žalovaný v napadeném rozhodnutí dodal, že nevědomost žalobkyně o existenci aplikace Regula ještě dne 24. 1. 2018 vyplývá i z odvolání žalobkyně, a proto se při přijímání cizinců (v roce 2017, resp. 2016) žalobkyně nemohla poučit z řízení týkajícího se padělaného rumunského dokladu totožnosti pracovníka, kterého přijala do zaměstnání později než cizince. Žalovaný poukázal na to, že žalobkyně tvrdila, že aplikaci Regula používá v důsledku poučení z pokuty uložené ve věci padělaného rumunského dokladu, tudíž sama přiznává, že aplikaci Regula začala používat až po přijetí cizinců. Žalovaný tedy korigoval závěr správního orgánu prvního stupně tak, že učinil skutkový závěr, že žalobkyně začala používat aplikaci Regula až po 24. 1. 2018, a proto ji při přijetí cizinců do zaměstnání v roce 2017, resp. 2016 nepoužila (viz str. 7 napadeného rozhodnutí). Žalovaný doplnil závěry prvoinstančního orgánu, z nimiž se ztotožnil, tak, že kdyby měla žalobkyně aplikaci Regula za nespolehlivou, jak ve správním řízení zdůrazňovala, představovalo by to další důvod pro to, aby doklady ověřila ve veřejném online rejstříku pravých dokladů totožnosti a cestovních dokladů PRADO či požadavkem na předložení druhého dokladu totožnosti. Žalovaný dodal, že vzhledem k rozšířenému užívání padělaných rumunských a litevských dokladů totožnosti by přijetí účinných preventivních opatření mělo být součástí běžné opatrnosti. Žalovaný shrnul své zjištění, že žalobkyně v předložených dokladech totožnosti nic nekontrolovala a omezila se jen na vedení pohovoru v ruském jazyce a znalost podoby litevského dokladu totožnosti. Z tohoto zjištění žalovaný učinil závěr, že žalobkyně nevynaložila veškeré úsilí, které bylo po ní jako po agentuře práce zaměstnávající cizince možné spravedlivě - jak ekonomicky, tak reálně - požadovat, aby spáchání přestupku zabránila. Žalovaný dále uvedl, že i kdyby připustil, že žalobkyně využila ke kontrole předložených padělků aplikaci Regula, byla by její preventivní opatření nedostatečná a odpovědnosti za přestupek by se nezbavila. Minimálně požadavek na předložení druhého dokladu totožnosti mohl zamezit spáchání přestupků, neboť cizinci druhým padělaným dokladem totožnosti nedisponovali a nešlo by o opatření finančně náročné, zdlouhavé ani neproveditelné (viz str. 8 napadeného rozhodnutí).

25. Soud shrnuje, že správní orgány podle svých rozhodnutí měly za prokázané, že žalobkyně, která je agenturou práce, učinila ve vztahu k prevenci zneužití padělaných dokladů přijímanými cizinci výlučně následující opatření: žalobkyně si nechala předložit cizinci jejich doklady, vizuálně zkontrolovala jejich podobu, jejíž náležitosti znala, a jednatel vedl s cizinci pohovor v ruském jazyce. Naopak za neprokázané měly správní orgány tvrzení žalobkyně, že padělané litevské doklady totožnosti cizinců při jejich přijetí do zaměstnání prověřila v aplikaci Regula. Z popsání zjištění učinily správní orgány závěr, že žalobkyně neprokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby zaměstnávání cizinců s falešnou identitou zabránila.
26. Žalobkyně v žalobě tvrdila, že s cizinci vedla pohovor v ruštině a doklady cizinců prověřila v aplikaci Regula, a neurčitě se vyjadřovala k tomu, že doklady odvezla na Policii ČR, odkud byla vyhozena (z žaloby ani jiných podání žalobkyně ve správním řízení nebylo patrné, zda na policii vezla doklady cizinců nebo jiných uchazečů – srov. bod 1 a bod 3 žaloby).
27. Porovná-li soud skutkové závěry napadeného rozhodnutí a žalobní tvrzení, je zřejmé, že žalobkyně spороvala dvě skutková zjištění správních orgánů - žalobkyně tvrdila, že doklady cizinců v aplikaci Regula prověřovala a že doklady odvezla na policii. Žalobkyně

dále namítala nesprávnost právního posouzení správních orgánů, pokud jde o závěr, že neprovedla veškerá preventivní opatření, která po ní bylo možno požadovat.

28. Soud má ve shodě s žalovaným za to, že žalobkyně byla za vytýkané přestupky spočívající v umožnění výkonu nelegální práce cizincům sankcionována oprávněně, protože se tohoto deliktního jednání prokazatelně dopustila a zároveň neprokázala naplnění liberačního důvodu podle § 21 odst. 1 přestupkového zákona. Ve správním řízení bylo prokázáno, že žalobkyně jako agentura práce umožnila cizincům výkon práce bez zákonem vyžadovaných povolení k zaměstnání a oprávnění k pobytu na území České republiky. Toto zjištění správních orgánů má náležitou oporu v obsahu správního spisu a žalobkyně ho nezpochybňovala.
29. Soud přisvědčil žalovanému, že skutkové tvrzení žalobkyně, že doklady cizinců při jejich přijetí do zaměstnání prověřovala aplikací Regula, nebylo v řízení prokázáno. Správní orgán prvního stupně v bodech 39 až 42 prvoinstančního rozhodnutí a žalovaný na str. 7 a 8 napadeného rozhodnutí přesvědčivě zdůvodnili, proč neuvěřili, že žalobkyně doklady cizinců v aplikaci Regula ověřovala. Šlo o dvě skutečnosti vyvracející toto tvrzení žalobkyně. Zaprvé, žalobkyně tvrdila, že aplikaci Regula používala na základě dřívější sankce uložené jí za umožnění výkonu nelegální práce cizími státními příslušníky s falešnými doklady. V dřívějším řízení ale svědkyně K. vypověděla dne 24. 1. 2018, že aplikaci neznala a nepoužívala. V projednávané věci měli nelegálně zaměstnávání cizinci začít s výkonem práce u žalobkyně dříve, než byla v dřívějším řízení vyslechnuta svědkyně K. tvrdící neznalost a nepoužívání aplikace Regula. Logicky tedy žalobkyně nemohla použít aplikaci v době přijetí cizinců do zaměstnání. Zadruhé, právě prověřením dokladů cizinců v aplikaci Regula vedlo inspektory OIP při kontrole k podezření o jejich falešnosti. Žalobkyně prověřování dokladů cizinců aplikací Regula jen tvrdila a výpovědí jejího jednatele nebyla tato činnost prokázána, neboť byla vyvrácena tím, že podle výpovědi svědkyně žalobkyně aplikaci v té době neznala, a tím, že byla-li by aplikace použita, nemohla vést ke zjištění pravosti dokladů, což prověřili inspektoři OIP při kontrole. Soud ve shodě s žalovaným (viz str. 8 napadeného rozhodnutí) konstatuje, že jelikož sama žalobkyně ve správním řízení tvrdila, že aplikace Regula je nespolehlivá, znevěrohodňuje to její tvrzení o jejím použití i její dobrou víru ve výsledek tohoto prověření. Za této situace tedy rozhodně nebylo nepřiměřené žádat, aby žalobkyně prověřila totožnost cizinců např. ověřením jejich druhého dokladu totožnosti nebo ve veřejném rejstříku PRADO. Soud poukazuje na to, že žalobkyně v žalobě konkrétně nespороvala žádný ze dvou popsanych důvodů vyvracející její tvrzení o použití aplikace Regula. Žalobkyně jen uvedla, že logicky použila aplikaci proto, že *dřív dostala sankci*. Argumentace žalobkyně však není důvodná, protože žalobkyni byla sankce uložena *poté*, co žalobkyně podle svého tvrzení aplikaci použila. Uložení sankce tedy žalobkyni logicky nemohlo motivovat k *předchozímu* používání aplikace. Lze shrnout, že to byla žalobkyně, již tížilo důkazní břemeno stran prokázání naplnění liberačních důvodů, která však bez důvodných pochybností neprokázala, že aplikaci Regula při přijetí cizinců do zaměstnání použila.
30. Nedůvodným bylo tvrzení žalobkyně, že ani inspektor OIP po použití aplikace Regula nedokázal s jistotou určit, zda doklady byly falešné. Tato námitka totiž mījela důvody napadeného rozhodnutí. Na str. 8 žalovaný uvedl, že *podezření z padělání předložených litevských dokladů pojali inspektoři oblastního Inspektorátu práce při kontrole právě na základě využití této aplikace*. Argumentace žalovaného přesvědčivě odůvodňuje závěr, že použití aplikace Regula může vést ke vzniku pochybností o pravosti dokladu (ve skutečnosti i

vedlo). Ve vztahu ke splnění podmínek pro liberaci je nevýznamné, zda inspektor OIP dokázal s jistotou určit pravost dokladů. Podstatná byla opatření, která přijala žalobkyně, aby přestupku zabránila. Ta však byla nedostatečná.

31. Žalobkyně dále namítala, že na základě rusky vedeného pohovoru nepoznala, že se jedná o státní příslušníky Ukrajiny. Námitka nebyla důvodná, protože ve věci šlo o to, zda žalobkyně vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno na ní požadovat, aby zabránila tomu, že zaměstná cizince s falešnou identitou. Za projev takového úsilí nelze považovat provedení pohovoru s cizincem, bez ohledu na to, v jakém jazyce je pohovor veden. Pohovorem totiž nemůže být identita cizince ověřena. Jazyková výbava určité osoby neprokazuje její občanství, natož konkrétní identitu. Nadto, žalobkyně tvrdí, že pohovorem uvěřila litevské totožnosti cizinců – avšak pohovor vedený v ruštině nemohl ověření litevské příslušnosti ani přispět.
32. Poněkud neurčité tvrzení žalobkyně, že doklady cizinců odvezla na policii, odkud byla vyhozena, nemohlo způsobit nezákonnost napadeného rozhodnutí. Pokud jím žalobkyně chtěla podpořit své tvrzení, že vynaložila úsilí k zabránění zaměstnání cizinců, kteří jí předložili padělané doklady, nemohlo jít o důvodnou argumentaci, protože cestu na policii za takové úsilí považovat nelze. Žalobkyně netvrdila, že by doklady cizinců na policii nechala prověřit, tudíž její bezvýsledná cesta na policii (i kdyby ji žalobkyně prokázala, což se nestalo) nemohla představovat úsilí k prověření pravosti dokladů cizinců, neboť žalobkyně podle svého vlastního tvrzení na policii nezískala žádnou informaci stran pravosti dokladů cizinců. Soud poukazuje též na to, že sama žalobkyně ve svém odvolání uvedla, že na policii odvážela ty doklady, *které se jí nezdály*. O dokladech předložených cizinci v projednávané věci však žalobkyně dle svého tvrzení žádné pochybnosti neměla, protože údajně prostřednictvím aplikace Regula ověřila jejich pravost.
33. Žalobkyně v žalobě dále ve vztahu k ověření pravosti dokladů namítla, že je nepřiléhavým odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu. Žalobkyně tento rozsudek nijak neidentifikovala. Soud tedy prověřil obsah napadeného rozhodnutí žalovaného a zjistil, že obsahuje odkazy na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na str. 9 a 10, ovšem tyto odkazy se týkají výlučně ukládané pokuty. Žalobní námitka tedy míjela důvody napadeného rozhodnutí a nemohla být soudem posouzena důvodná.
34. Jelikož žaloba byla přepisem odvolání žalobkyně, soud zvažoval, zda žalobkyně odkazem *žalovaného* nemínila odkaz správního orgánu prvního stupně a prověřoval též obsah prvoinstančního rozhodnutí. Zde zjistil, že kromě odkazů na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu vztahující se k pokutě bylo v bodě 31 odkazováno na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2021, č. j. 10 Ads 356/2021-25. Žalobkyně se v žalobě dovolává toho, že na rozdíl od tam řešené věci provedla kroky k ověření dokladů. Soud však podstatných rozdílů mezi věcí žalobkyně a tam řešenou věcí neshledal - žalobkyně vizuálně zkontrolovala podobu předložených dokladů a vedla s cizinci pohovor v jazyce, který nebyl úředním jazykem státu, jehož občany měly být cizinci podle předložených dokladů. Kroky agentury práce k ověření dokladů ve věci řešené Nejvyšším správním soudem a v nyní projednávané věci se tedy, pokud jde o srovnání efektivnosti prostředků pro rozpoznání falešného dokladu, relevantním způsobem neliší.
35. Žalobkyně dále namítla, že po ní vyžadované kroky k ověření identity uchazečů by byly finančně náročné, zdlouhavé a znemožnily by její podnikání. Soud žalobkyni nepřisvědčil, protože žalobkyně mohla např. ověřit doklady ve veřejně přístupném rejstříku PRADO

či požadovat po cizincích předložení dalšího dokladu totožnosti. Ani v jednom případě se nejedná o administrativně, časově či finančně náročné úkony, které by žalobkyni nějak významně zatížily, natož jí znemožnily výkon podnikatelské činnosti. Žalobkyně mohla samozřejmě zvolit i jiné srovnatelné efektivní prostředky pro rozpoznání falešných dokladů.

36. Správní orgány po žalobkyni nechtěly, aby nahrazovala činnost policie či celního úřadu. Oprávněně po ní požadovaly vynaložení většího úsilí než vizuální kontrolu dokladů a pohovor s cizinci, resp. důkazy o tom, že *vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat*, aby zaměstnání osob s falešnou identitou zabránila. Žalobkyni by nebylo možné sankcionovat za přestupek, pokud by splnila podmínky liberace. Řečeno jinak, i kdyby žalobkyně zaměstnala cizince s falešnými doklady, nesměla by být za toto jednání sankcionována, pokud by vynaložila veškeré úsilí, které po ní lze požadovat, aby přestupku zabránila. Žalobkyně není činěna odpovědnou za pravost dokladů zaměstnávaných uchazečů. Z obdobných důvodů nebylo důvodným tvrzení žalobkyně, že nemůže mít k dispozici vybavení k určení pravosti dokladů. Ani to po ní správní orgány nevyžadovaly. Vyžadovaly pouze aktivnější a efektivnější přístup při ověřování totožnosti uchazečů. Soud připomíná, že i podle výše citované judikatury prověření pravosti dokladů totožnosti s využitím informací z veřejně dostupného rejstříku PRADO je opatřením, které je reálně a objektivně realizovatelné a které ze strany agentury práce nevyžaduje vynaložení mimořádného úsilí ani nákladů. Ani přijetí opatření ve formě požadavku na předkládání druhého dokladu totožnosti uchazeči nepředstavuje pro agenturu práce významnou časovou či ekonomicky nákladnou zátěž, neboť si vyžádá toliko marginální náklady na pořízení kopie ve vztahu k předloženému druhému dokladu totožnosti. Soud připomíná, že v nyní projednávané věci by včasné zavedení tohoto jednoduchého a levného opatření mohlo zabránit tomu, aby žalobkyně zaměstnala cizince, neboť cizinci nedisponovali druhým (padělaným) dokladem totožnosti, jak bylo zjištěno v průběhu správního řízení. Uvedená žalobní námitka tedy míjela důvody napadeného rozhodnutí.
37. Žalobkyně dále namítla, že správní orgán prvního stupně nesprávně posoudil skutkový stav věci, když uvedl, že *výše uvedená zaměstnankyně obviněného měla predikovat, že se jedná o padělané doklady*. Žalobkyně v žalobě zaměstnankyni nijak neidentifikovala. Soud v prvoinstančním rozhodnutí vyhledal, že jedinou zaměstnankyní, o níž správní orgán prvního stupně hovoří, je V. K. v bodě 41 prvoinstančního rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně zde jen konstatoval, že a co vypověděla v jiném správním řízení dne 24. 1. 2018. Správní orgán tedy neučinil závěr, že tato zaměstnankyně žalobkyně měla předpovědět, že předložené doklady cizinců jsou padělané. Žalobní námitka tedy nereagovala na důvody správních rozhodnutí a nebyla tedy opodstatněná. Soud dodává, že z napadeného ani prvoinstančního rozhodnutí navíc nevyplývá, že by správní orgány po žalobkyni vyžadovaly, aby doklady cizinců považovala *a priori* za falešné. Správní orgány jen zjistily, že žalobkyně neprokázala, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo na ní možno požadovat, aby zaměstnání osob s falešnou identitou zabránila, a uvedly příklady nabízejících se preventivních opatření, která nebyla přehnaně náročná ani administrativně, ani finančně.
38. Stejně tak nedůvodnou byla obecná námitka žalobkyně stran podmínek liberace, v níž žalobkyně tvrdila, že to, co nestačí jednomu úředníkovi správního orgánu prvního stupně, stačí deseti jiným. Jak si je sama žalobkyně vědoma, splnění podmínek liberace se posuzuje individuálně vzhledem ke konkrétnímu jednání a opatřením, která pachatel přestupku

přijme, aby přestupku zabránil. Žalobkyně nepoukázala na žádné konkrétní případy, v nichž by přijetí stejných opatření, jaká přijala žalobkyně, dostačovalo ke zproštění přestupkové odpovědnosti. Pokud tedy námitkou žalobkyně mířila podle § 2 odst. 4 správního řádu do oblasti porušení zásady legitimního očekávání, bylo její povinností tvrdit a prokázat, že existuje konkrétní praxe správních orgánů inspekce práce týkající se posuzování liberačních důvodů při sankcionování za přestupky spočívající v umožnění výkonu nelegální práce, od které se správní orgány v projednávané věci odchýlily. Vždy je nutné rozhodovací praxi, která měla založit legitimní očekávání, alespoň v základních rysech tvrdit a doložit. Pokud toho žalobkyně nebyla schopna nebo jí tato konkrétní praxe nebyla známá, stěží může založit jakékoliv očekávání, tím méně očekávání legitimní (přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2015, č. j. 6 As 159/2014-52, bod 157).

39. Soud shrnuje, že ve správním řízení prokázané úkony žalobkyně, které ve výsledku směřovaly k ověření totožnosti cizinců - uchazečů o zaměstnání a pravosti jejich dokladů, nelze posoudit jako veškeré potřebné kroky směřující ke kontrole předkládaných dokladů totožnosti. Žalobkyně tedy neprokázala, že by vynaložila veškeré úsilí, které po ní bylo lze požadovat, aby přestupkům zabránila. Žalobkyně prověřila identitu cizinců jen vizuální kontrolou dokladů a pohovorem. Žalobkyně neučinila žádné efektivní úkony k prověření pravosti dokladů. Žalobkyně mohla např. ověřit doklady ve veřejně přístupném rejstříku PRADO či požadovat po cizincích předložení dalšího dokladu totožnosti. Ani v jednom případě se nejedná o administrativně, časově či finančně náročné úkony, jejichž provedení by nebylo možno na žalobkyni požadovat. Žalobkyně sama tvrdila (a neprokázala), že doklady, o jejichž pravosti má pochybnosti, vozí k ověření na policii, což je jistě administrativně i finančně náročnější, než jejich kontrola ve veřejně přístupném rejstříku či vyžádání si dalšího cizincova dokladu. Spáchání přestupků by znemožnil prostý požadavek na předložení druhého dokladu totožnosti, neboť ani jeden z cizinců nedisponoval druhým padělaným dokladem totožnosti.
40. Důkaz výslechem jednatele žalobkyně soud neprovedl, neboť jeho provedení nemohlo mít vliv na posouzení důvodnosti žalobních námitek. Jednatel žalobkyně byl v řízení vyslechnut správním orgánem prvního stupně (viz protokol o ústním jednání ze dne 13. 9. 2021), žalobkyně se jeho opakování v odvolacím řízení nedomáhala a ani v žalobě neuvedla, jakou konkrétní skutečnost chtěla výslechem jednatele prokázat.
41. Soud neshledal žalobní námitky důvodnými, proto žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 s. ř. s.

V.

Náklady řízení

42. Výrokem II tohoto rozsudku soud žádnému z účastníků řízení nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení, neboť žalobkyně ve věci neměla úspěch (srov. § 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*) a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014-47, publ. pod č. 3228/2015 Sb. NSS).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního

soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 9. května 2023

Mgr. Lukáš Pišvejc v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje L. C.