



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem JUDr. Lukášem Hlouchem, Ph.D., ve věci

žalobkyně: K. H., st. př.
trvale bytem
zastoupena advokátem Mgr. Tomášem Císařem
sídlem Vinohradská 1233/22, 120 00 Praha 2

proti
žalované: Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie
sídlem Olšanská 2, P.O. Box 78, 130 51 Praha 3

o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 11. 2018, č. j. CPR-22158-5/ČJ-2017-930310-V235,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á**.
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se svou žalobou ke Krajskému soudu v Brně (dále též „krajský soud“) domáhala zrušení rozhodnutí žalované ze dne 7. 11. 2018, č. j. CPR-22158-5/ČJ-2017-930310-V235 (dále též „napadené rozhodnutí“), jímž bylo zamítnuto její odvolání proti rozhodnutí Policie ČR, Krajského ředitelství policie Zlínského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále též „prvostupňový správní orgán“) ze dne 3. 7. 2017, č. j. KRPZ-48605-32/ČJ-2017-150023-SV-VS (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím bylo žalobkyni podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České

republiky a o změně některých zákonů, ve znění ke dni vydání prvestupňového rozhodnutí (dále též „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a doba, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byla stanovena na dobu 3 měsíců. Počátek doby, po kterou nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, byl stanoven v souladu s ustanovením § 118 odst. 1 zákona o pobytu cizinců od okamžiku, kdy cizinec pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Současně byla stanovena doba k vycestování z území České republiky v délce 10 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí nebo ode dne odpadnutí důvodů vynětí žalobkyně z působnosti zákona o pobytu cizinců nebo ode dne odpadnutí důvodu bránícímu výkonu rozhodnutí ve smyslu ust. § 172 odst. 3 zákona o pobytu cizinců. Na žalobkyni se nevztahují důvody znemožňující vycestování.

2. Důvodem pro uložení správního vyhoštění byly následující skutečnosti. Dne 12. 4. 2017 v 8:30 hod. byla příslušníky Policie ČR provedena pobytová kontrola v areálu G. Z., akciová společnost, IČ:, sídlem (dále jen „společnost G. Z.“), kde dle poskytnuté smlouvy o nájmu prostor sloužících k podnikání uzavřenou mezi G. Z. a obchodní společností K. s.r.o., IČ:, sídlem (dále jen „společnost K. s.r.o.“), má K. s.r.o. pronajaté výrobní prostory. Téhož dne vykonávali pracovníci společnosti K. s.r.o. pracovní činnost pouze ve výrobních objektech č. 24 (lisovna autokoberců) a č. 25 (opracování autokoberců), kde byla v hale pro lisování autokoberců spolu s dalšími cizinci kontrolována žalobkyně, a to při pracovní činnosti spočívající v balení plastových koberečků do igelitů. Ke kontrole žalobkyně předložila cestovní pas Ukrajiny č., ve kterém měla vylepeno platné dlouhodobé národní vízum Polské republiky č. s platností do 10. 11. 2017, typ D05, s délkou pobytu 180 dnů. Dále žalobkyně předložila smlouvu o provedení práce uzavřenou dne 30. 3. 2017 s obchodní společností P. SP. Z O.O., IČ:, sídlem (dále jen „společnost P.“ nebo „polský zaměstnavatel“), dodatek ke smlouvě ze dne 31. 3. 2017, příkaz k zahraniční pracovní cestě s platností od 1. 4. 2017 do 30. 4. 2017 a informaci o vyslání k plnění úkolů v České republice pro společnost K. s.r.o. Žalobkyně však nepředložila dokumenty, které by ji opravňovaly k výkonu zaměstnání na území České republiky. V této souvislosti bylo vydáno rozhodnutí prvestupňového správního orgánu ze dne 3. 7. 2017, č. j. KRPZ-48605-31/ČJ-2017-150023-SV-VS (dále jen „rozhodnutí o nákladech“), kterým byla žalobkyni uložena povinnost nahradit náklady řízení ve výši 1 000 Kč.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaná nejprve v rámci odůvodnění napadeného rozhodnutí zrekapitulovala obsah správního spisu a dosavadní průběh řízení, přičemž dospěla k závěru, že prvestupňové rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem, a to na základě skutkového stavu, který byl zjištěn bez důvodných pochybností. Ve vztahu k jednotlivým odvolacím námitkám uvedla, že možnost vycestování žalobkyně byla posouzena v souvislosti se závaznými stanovisky Ministerstva vnitra, přičemž byla žalobkyni dána v souladu s ust. § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), opakovaně možnost, aby se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřila.
4. Pokud se jedná o výkon pracovní činnosti žalobkyně na území České republiky, tento byl podle žalované vázán na povolení k zaměstnání ve smyslu ust. § 178b odst. 1

zákona o pobytu cizinců ve spojení s ust. § 89 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění ke dni vydání prvostupňového rozhodnutí (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). V tomto kontextu žalovaná poukázala na skutečnost, že ke splnění podmínek uvedených v ust. § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti by musela být žalobkyně vyslána společností P. pouze za účelem splnění krátkodobého pracovního úkolu v podobě konkrétní služby poskytované pro jiný subjekt na území České republiky, přičemž by po dobu poskytnutí dané služby musel vztah mezi žalobkyní a polským zaměstnavatelem naplňovat znaky závislé práce. V případě přeshraničního poskytnutí služby se pak zaměstnanci vrací ke svému zaměstnavateli a neusilují o integraci na trhu práce hostitelského členského státu. Dotčený členský stát proto může ověřovat, zda právnická osoba usazená v jiném členském státě nevyužívá svobody volného pohybu služeb k jinému účelu, a to například k neoprávněnému zprostředkování zaměstnávání či poskytnutí svých pracovníků jiným zaměstnavatelům.

5. V nyní posuzované věci bylo podle žalované spolehlivě prokázáno, že žalobkyně měla být zaměstnána u polské společnosti P., která v domovském státě působí jako agentura práce, vysílající pracovníky ze třetích zemí na manuální práci do České republiky. Žalobkyně pro danou společnost na území Polska nikdy nepracovala a nebyla ani vyslána za účelem plnění konkrétní služby odvíjející se od hlavní činnosti zaměstnavatele. Naopak byla společností P. pronajata jako pracovní síla, jak ostatně vyplývá ze smlouvy o provedení díla uzavřené mezi společnostmi P. a K. s.r.o. V ní je výslovně uvedeno, že je předmětem plnění manuální práce ve výrobě na území České republiky v továrně společnosti G. Z.. Žalobkyně pak dostávala pracovní pokyny a pomůcky od pracovníků společnosti K. s.r.o., kteří jí práci přidělovali, kontrolovali a vedli evidenci docházky. Z toho důvodu se žalovaná ztotožnila se závěrem prvostupňového správního orgánu, že žalobkyně ve společnosti K. s.r.o. nevykonávala práci jménem a na účet polského zaměstnavatele, přičemž bylo jejím cílem integrovat se na českém trhu práce v rozporu se zákonem.
6. Žalovaná dále nepovažovala za důvodnou ani námitku nepřiměřenosti zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně v důsledku vydání prvostupňového rozhodnutí. V tomto kontextu žalovaná poukázala zejména na protokol o výslechu žalobkyně jako účastníka řízení, ve kterém uvedla, že nemá na území České republiky žádné vazby, resp. příbuzné nebo osoby, na kterých by byla jakýmkoliv způsobem závislá. Na Ukrajině naopak bydlí její rodiče a sestra, se kterými žije ve společné domácnosti. Žalobkyně neuvedla žádné okolnosti, které by jí v návratu do domovské země bránily. Vydání rozhodnutí o správním vyhoštění by pak nemělo automaticky za následek znemožnění vstupu na území Polska, kde žalobkyně disponovala povolením k dlouhodobému pobytu, přestože jeho platnost již vypršela. Odpovědnost žalobkyně za vlastní protiprávní jednání nicméně nelze přenášet na polského zaměstnavatele. Správní orgány jsou v případě splnění zákonných podmínek povinny vydat rozhodnutí o správním vyhoštění, pokud tím nebude do soukromého a rodinného života cizince nepřiměřeně zasááno. Pokud se jedná o dobu, po kterou je žalobkyni znemožněn vstup na území členských států Evropské unie, byla prvostupňovým správním orgánem stanovena při spodní hranici zákonného rozpětí. Žalobkyně disponuje platným cestovním pasem a neuvedla žádné překážky, které by jejímu návratu do vlasti bránily, pročez je podle žalované také lhůta k vycestování v délce 10 dnů dostačující.

III. Žaloba

7. V žalobě žalobkyně namítala, že nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci, neboť se správní orgány zaměřily pouze na zjišťování skutečností, které byly žalobkyni v neprospěch a odůvodňovaly vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Žalovaná pak závěry prvostupňového správního orgánu nekriticky převzala, aniž by odvolací námitky řádně vypořádala.
8. K tomu žalobkyně doplnila, že pro výkon pracovní činnosti na území České republiky nepotřebovala povolení k zaměstnání, protože byla v pracovněprávním poměru ve vztahu k polskému zaměstnavateli, který na základě smluvního ujednání a volného pohybu služeb poskytnul službu v jiném členském státě Evropské unie. Žalobkyně měla platné pobytové oprávnění na území Polska, které jí umožňovalo i výkon zaměstnání. Kromě toho žalobkyně nemohla jako zaměstnanec ovlivnit, jaký pracovní úkol jí bude zaměstnavatelem přidělen. Pokud tedy byla svým polským zaměstnavatelem vyslána na pracovní cestu do České republiky, nemohla jako práva neznalá osoba vědět, že je takový postup nezákonný. Podle názoru žalobkyně měly správní orgány za účelem zjištění skutkového stavu věci bez důvodných pochybností provést důkaz výsledkem osob zodpovědných za uzavření smluvního vztahu spočívajícího v poskytnutí přeshraniční služby.
9. Dále žalobkyně namítala, že jí nebyla dána možnost vyjádřit se ke všem skutečnostem podstatným pro vydání rozhodnutí, přičemž správní orgány v souvislosti s vydáním rozhodnutí o správním vyhoštění dostatečně neposoudily přiměřenost zásahu do jejího soukromého a rodinného života. V tomto ohledu bylo podle názoru žalobkyně odůvodnění správních orgánů pouze formalistické, neboť v něm nebyly kromě odkazu na rodinné poměry na Ukrajině zohledněny další okolnosti případu, zejména související znemožnění pobytu na území Polska. Žalobkyně navíc území České republiky krátce po zahájení řízení o správním vyhoštění dobrovolně opustila, pročez je uložení správního vyhoštění až po 1,5 roku trvajícím řízení nadbytečným a nepřiměřeným opatřením.
10. Pokud tedy bylo podle správních orgánů jednání žalobkyně protiprávní, měly pouze konstatovat porušení právních předpisů, nikoliv uložit správní vyhoštění. Kromě toho správní orgány ani dostatečně neposoudily, zda žalobkyni v případě navrácení do země původu hrozí nebezpečí vážné újmy či nikoliv. Z těchto důvodů žalobkyně navrhla, aby krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a uložil žalované povinnost nahradit náklady řízení.

IV. Vyjádření žalované

11. Ve svém vyjádření k žalobě žalovaná uvedla, že jednotlivé námitky byly uplatněny již v odvolacím řízení a následně vypořádány v odůvodnění napadeného rozhodnutí. V tomto kontextu doplnila, že bylo správní řízení provedeno v souladu se zákonem, a to na základě podkladů, které byly v průběhu řízení shromážděny a založeny do spisu. Proto žalovaná krajskému soudu navrhla, aby žalobu jako nedůvodnou zamítla.

V. Skutečnosti zjištěné ze správního spisu

12. Ve správním spisu se nachází úřední záznam ze dne 28. 4. 2017, který zachycuje okolnosti provedení pobytové kontroly Policií ČR ve výrobních prostorech společnosti G. Z., při které byla žalobkyně jako jedna z pracujících osob cizí státní příslušnosti kontrolována. Současně byly Policií ČR na místě provedeny další dva záznamy, jejichž kopie jsou ve spisu založeny. V rámci prvního z nich se k provedené kontrole vyjadřoval jako výrobní ředitel společnosti G. Z. pan Ing. D. J., který k věci uvedl, že dotyční cizinci pracují pro společnost K. s.r.o., a to na základě pokynů jejich koordinátora. Společnost G. Z. jim docházku neeviduje. Otázky související se zaměstnáváním, odměňováním či evidencí pracovní doby nebyl pan J. schopen odpovědět. Pokud se jedná o výrobní stroje a ochranné pomůcky, patří společnosti G. Z., která výrobky namátkově kontroluje a zajišťuje potřebná školení všech pracujících osob. Společnost P. pan J. nezná. Následně se v rámci druhého záznamu z kontroly vyjadřoval koordinátor společnosti K. s.r.o. pan I. P., který uvedl, že cizinci pracují na základě smlouvy pro společnost K. s.r.o. On sám jim tlumočí pokyny od mistra společnosti G. Z.. Pracovní doba je různá a eviduje ji společnost K. s.r.o., včetně vyplácení mezd. Docházka je evidována pomocí čipu. Pokud se jedná o společnost P., pan P. z ní nikoho nezná, ale viděl její obchodní firmu na dokumentech, které mají cizinci u sebe.
13. Do správního spisu byly dále založeny kopie listin, které žalobkyně v rámci pobytové kontroly předložila. Konkrétně se jedná o cestovní pas Ukrajiny s platností do 3. 4. 2023, smlouvu o provedení práce ze dne 30. 3. 2017 uzavřenou mezi žalobkyní a společností P., dodatek ke smlouvě o provedení práce ze dne 31. 3. 2017, příkaz k zahraniční pracovní cestě ze dne 1. 4. 2017 vystavený společností P., informace o vyslání k plnění úkolů v polském jazyce a dodatek ke smlouvě o provedení práce v polském jazyce. Kromě toho se ve správním spisu nachází rovněž kopie smluvní dokumentace mezi společností G. Z. a společností K. s.r.o., sestávající ze smlouvy o nájmu prostor sloužících podnikání (včetně dvou dodatků) a rámcové smlouvy o dílo. Dále pak kopie smlouvy o provedení díla ze dne 17. 11. 2016 mezi společností K. s.r.o. a společností P..
14. Na základě těchto podkladů bylo zahájeno řízení o správním vyhoštění a dne 28. 4. 2017 proběhl výslech žalobkyně jako účastníka řízení. K věci uvedla, že původně přijela do Polska z Ukrajiny dne 29. 3. 2017, přičemž již téhož dne odjela na schůzku do Prahy, kde s panem P. G. (jednatel společnosti P.) probrala pracovní podmínky a podepsala všechny potřebné dokumenty. Kromě toho žalobkyně k dotazům prvostupňového správního orgánu uvedla, že v Polsku nikdy nepracovala. Jejím zaměstnavatelem je společnost P., a to pod vedením pana G., který zajistil ubytování a měl by jí vyplácet mzdu. Společnost K. s.r.o. žalobkyně nezná. V České republice ani v jiném členském státě Evropské unie nemá žádné blízké příbuzné. Na Ukrajině naopak žila s rodiči a sestrou ve společné domácnosti. Nemá žádný důvod, který by ji v návratu do vlasti bránil.
15. Následně byla žalobkyně dne 28. 4. 2017 přípisem prvostupňového správního orgánu vyrozuměna o tom, že nebude s ohledem na povahu věci dodržena lhůta 7 dnů pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. V této souvislosti pak bylo do spisu založeno závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 28. 4. 2017, podle kterého bylo vycestování žalobkyně na Ukrajinu možné.

16. Od příslušného polského státního orgánu v oblasti zaměstnanosti si pak prvostupňový správní orgán vyžádal informace o činnosti společnosti P., podle nichž daná společnost vykonává v Polsku na základě potřebného certifikátu především činnost agentury zprostředkující zaměstnání. Dále byla do spisu založena vyjádření Úřadu práce ČR ze dne 2. 5. 2017 a ze dne 9. 5. 2017, podle kterých společnost K. s.r.o. splnila ve vztahu k žalobkyni informační povinnost ohledně vyslání k plnění úkolů podle ust. § 87 zákona o zaměstnanosti, přičemž společnosti P. nebylo v minulosti Úřadem práce ČR povolení ke zprostředkování zaměstnání uděleno.
17. Za účelem objasnění činnosti společnosti P. byl poté na den 22. 5. 2017 předvolán k podání svědecké výpovědi její jednatel pan G. K dotazům správního orgánu zejména uvedl, že byla daná společnost v Polsku založena jako agentura práce. V tomto kontextu poskytuje jiným společnostem na území České republiky vlastní zaměstnance. Naposledy poskytla společnost P. v Polsku zaměstnance v roce 2016. Jelikož společnost disponuje povolením ke zprostředkování zaměstnání v Polsku, na českém území další nepotřebuje. Za rok 2017 byli v České republice poskytnuti zaměstnanci několika společnostem, včetně K. s.r.o. (na základě rámcové smlouvy). S nikým ze společnosti G. Z. pan G. nejednal. Pokud se jedná o žalobkyni, je zaměstnancem společnosti P., přičemž pracuje na základě smlouvy pro společnost K. s.r.o. či G. Z., která jí zadává pracovní úkoly. Jedná se o agenturního zaměstnance. Přímo pro společnost P. žalobkyně v Polsku nepracovala. Veškerou evidenci docházky řeší společnost K. s.r.o. Povolení k zaměstnání žalobkyni pan G. nezařídil, protože jej nejsou příslušné české státní orgány ochotny vydávat. Prvostupňovému správnímu orgánu poté zaslal seznam poskytnutých služeb společností P.. Dále byla do správního spisu založena evidence docházky žalobkyně.
18. Žalobkyně byla poté přípisem ze dne 9. 6. 2017 poučena ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu o možnosti vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí, čehož nevyužila. Následně bylo vydáno **prvostupňové rozhodnutí** a rozhodnutí o nákladech, proti kterým se žalobkyně prostřednictvím právního zástupce odvolala. Před vydáním napadeného rozhodnutí pak bylo do správního spisu v kontextu odvolacích námitek založeno potvrzující závazné stanovisko ministra vnitra ohledně možnosti vycestování žalobkyně ze dne 24. 8. 2018, včetně informace ministerstva (OAMP) o zemi původu, o čem byla žalobkyně přípisem ze dne 14. 9. 2018 vyrozuměna.

VI. Posouzení věci krajským soudem

19. Krajský soud předně posuzoval, zda byly splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále též „s. ř. s.“, ve spojení s ust. § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců), osobou oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a jedná se o žalobu přípustnou (§ 65, § 68, § 70 s. ř. s.).
20. V souladu s ust. § 75 odst. 1, 2 s. ř. s. přezkoumal krajský soud napadené rozhodnutí žalované v mezích žalobních bodů, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

21. Soud ve věci rozhodl v souladu s ust. § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť účastníci řízení s tímto postupem souhlasili (nevyjádřili výslovný nesouhlas s tímto postupem) a krajský soud nepovažoval ústní projednání věci za nezbytné.
22. Žaloba **není důvodná**.
23. Krajský soud předně uvádí, že žalobkyně v žalobě sdružila více námitek, kterými brojila nejen proti nedostatečně zjištěnému skutkovému stavu věci, ale také jeho právnímu hodnocení správními orgány. Konkrétně namítala, že byla na území České republiky vyslána svým polským zaměstnavatelem, a to za účelem poskytnutí služby (zhotovení díla) pro českého odběratele, společnost K. s.r.o. V tomto kontextu argumentovala především tím, že je držitelem pobytového oprávnění na území Polska, pročez může být na základě volného pohybu služeb v rámci Evropské unie jako zaměstnanec společnosti P. vyslána za účelem poskytnutí služby na území České republiky bez nutnosti disponovat povolením k zaměstnání. V této souvislosti žalobkyně doplnila, že nemůže jako pouhý zaměstnanec odpovídat za případné porušení pracovněprávních předpisů ze strany polského zaměstnavatele, jehož pokyny je vázána. Správní orgány navíc při rozhodování o správním vyhoštění dostatečně neposoudily, zda žalobkyni v případě návratu do vlasti hrozí nebezpečí vážné újmy, popř. zda nebude daným opatřením nepřiměřeně zasaženo do jejího soukromého a rodinného života. Stejně tak nemělo být žalobkyni umožněno, aby se k přiměřenosti správního vyhoštění vyjádřila, přestože již byl jeho účel vlivem délky správního řízení a dobrovolného vycestování naplněn.
24. Pokud se jedná o žalobkyní namítanou výjimku z povinnosti disponovat povolením k zaměstnání na území České republiky, krajský soud k tomu uvádí následující. Závislá práce je definována v ust. § 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), jako práce vykonávaná *„ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji pro zaměstnavatele vykonává osobně. Závislá práce musí být vykonávána za mzdu, plat nebo odměnu za práci, na náklady a odpovědnost zaměstnavatele, v pracovní době na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě.“* Ve vztahu k cizím státním příslušníkům je poté v ust. § 89 odst. 1 zákona o zaměstnanosti stanoveno, že mohou být přijati do zaměstnání nebo zaměstnávání pouze za předpokladu, že jsou držiteli zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modré karty, pokud není zákonem stanoveno jinak. Jednu z výjimek v tomto ohledu představuje rovněž ust. § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, které ve vztahu k přeshraničnímu poskytování služeb nevyžaduje k zaměstnání cizince povolení k zaměstnání nebo jiné oprávnění k výkonu pracovní činnosti, pokud byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie.
25. K tomu krajský soud dodává, že smyslem ust. § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti bylo implementovat evropskou legislativu v oblasti volného pohybu služeb, která již na úrovni primárního práva v čl. 56 Smlouvy o fungování Evropské unie stanovuje, že jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Konkrétně je pak daná problematika upravena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. 12. 1996 o vysílání pracovníků v rámci

poskytování služeb (dále jen „směrnice“), která v čl. 1 odst. 3 písm. a) až c) stanovuje nadnárodní opatření, která mohou učinit podniky usazené v některém členském státě, vysílající v rámci nadnárodního poskytování služeb pracovníky na území jiného členského státu, pokud: a) *vyšlou pracovníka na území členského státu na vlastní účet a pod svým vedením na základě smlouvy uzavřené mezi podnikem pracovníky vysílajícím a stranou, pro kterou jsou služby určeny, činnou v tomto členském státě, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi vysílajícím podnikem a pracovníkem, nebo b) vyšlou pracovníka do provozovny nebo podniku náležejícího ke skupině podniků na území členského státu, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi vysílajícím podnikem a pracovníkem, nebo c) jako podnik pro dočasnou práci či podnik poskytující pracovníky vyšlou pracovníka do podniku, který jej využije, se sídlem nebo vykonávajícího činnost na území některého členského státu, jestliže po dobu vyslání existuje pracovní poměr mezi podnikem pro dočasnou práci či podnikem poskytujícím pracovníky na straně jedné a pracovníkem na straně druhé.*

26. S ohledem na skutkové okolnosti nyní posuzovaného případu je pak v kontextu evropské judikatury nutné doplnit, že právní režim uvedený v čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice se týká situace, kdy podnik usazený v některém členském státě vysílá svého zaměstnance na území jiného členského státu pod vlastním vedením a za účelem realizace konkrétní sjednané zakázky. Smyslem daného nadnárodního opatření proto není integrace vyslaného pracovníka na trhu práce hostitelského státu, neboť se po splnění pracovního úkolu navrací zpět ke svému zaměstnavateli. Na jiném principu je však založeno nadnárodní opatření vymezené pod písm. c) citovaného ustanovení směrnice, neboť spočívá v poskytnutí či pronajmutí pracovní síly, která bude zásadně plnit pracovní úkoly pod vedením a ve prospěch příjemce služby neboli odběratele v jiném členském státě. V takovém případě pak není dotčený pracovník úzce provázán s hlavní podnikatelskou činností zaměstnavatele a jeho vyslání může z podstaty věci směřovat k dlouhodobému výkonu pracovní činnosti, což může mít v případě hromadného uskutečňování negativní dopady na stabilitu a fungování trhu práce členského státu, do kterého byl jako pracovní síla poskytnut (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 3. 1990, věc C-113/89, *Rush Portuguesa*; citovaná rozhodnutí Soudního dvora jsou dostupná na <https://eur-lex.europa.eu>).
27. Krajský soud nezpochybňuje, že poskytování pracovní síly na principu agenturního zaměstnávání je rovněž službou ve smyslu primárního a sekundárního práva Evropské unie. Na druhou stranu je nutné připomenout, že její poskytování může podléhat přísnějším opatřením členských států, aniž by se při respektování požadavku přiměřenosti jednalo o nepřípustné narušení volného pohybu služeb (srov. rozsudek Soudního dvora ze dne 11. 9. 2014, věc C-91/13, *Essent Energie Productie BV*). Obdobně postupoval také český zákonodárce, když v ust. § 95 odst. 1 a 4 zákona o zaměstnanosti zakotvil povinnost disponovat povolením k zaměstnání také za předpokladu, že se jedná o vyslání pracovníka zahraničního subjektu k výkonu práce na území České republiky na principu agenturního zaměstnávání ve smyslu ust. § 66 zákona o zaměstnanosti. Pokud tedy podnik usazený v některém členském státě Evropské unie provozuje činnost spočívající v poskytování pracovních sil ve prospěch českých podniků, a to za účelem jejich integrace na trhu práce, musí splnit nejen zákonné podmínky pro poskytování služeb v oblasti agenturního zaměstnávání, ale

dotčení pracovníci musí být navíc držiteli příslušného povolení k zaměstnání. Výjimka stanovená v ust. § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se na ně totiž nevztahuje.

28. Ke stejnému právnímu závěru ostatně dospěl také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31 (všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), v němž vyslovil právní názor, že: „Výjimku z obecné povinnosti cizince mít k zaměstnání na území České republiky povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu zakotvenou v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti proto nelze z hlediska systematického ani teleologického vykládat tak, že se vztahuje na veškeré vysílání pracovníků za účelem poskytování služeb. Jak bylo uvedeno výše, členské státy Evropské unie mohou chránit své vnitrostátní pracovní trhy před zneužíváním svobody poskytování služeb k neoprávněnému agenturnímu zaměstnávání podniky usazenými v jiném členském státě. Nejvyšší správní soud proto dospěl s ohledem na judikaturu Soudního dvora a systematiku a účel zákona o zaměstnanosti k závěru, že § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se vztahuje pouze na dočasné vyslání pracovníků za účelem provedení zakázky jejich zaměstnavatele ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice 96/71/ES a na vyslání pracovníků spočívající v poskytnutí pracovní síly, avšak pouze za podmínky, že vyslaní pracovníci provozují svou hlavní činnost v členském státě, v němž má zaměstnavatel sídlo. Pracovní povolení se dle § 98 písm. k) nevyžaduje pouze u pracovníků, kteří, ačkoli byli dočasně vysláni na území České republiky jako pracovní síla, vykonávají svou hlavní činnost u zaměstnavatele, který je na území České republiky vyslal, neboť pouze v takovém případě lze předpokládat, že se cizinci po uplynutí doby vyslání vrátí zpět a nebudou se snažit o začlenění na český pracovní trh.“
29. Pokud krajský soud aplikuje výše uvedené závěry na podmínky nyní posuzovaného případu, nelze se ztotožnit s argumentací žalobkyně, že se v jejím případě jednalo o vyslání na území České republiky za účelem realizace konkrétní zakázky polského zaměstnavatele. Naopak z provedeného dokazování před správními orgány jednoznačně vyplývá, že byla žalobkyně společnosti K. s.r.o. poskytnuta jako pracovní síla na principu agenturního zaměstnávání. Předně je třeba poukázat na protokol o výsledku žalobkyně jako účastníka řízení, ve kterém výslovně uvedla, že pro ni bylo Polsko pouze tranzitním státem, neboť v něm nikdy nepracovala a bezprostředně po příjezdu odcestovala do České republiky, kde po schůzce s jednatelem společnosti P. panem G. a podpisu příslušných dokumentů začala pracovat v areálu společnosti G. Z.. Z toho důvodu lze dospět k závěru, že žalobkyně neměla v úmyslu vracet se po dokončení práce v České republice zpět k polskému zaměstnavateli. Ostatně ani pan G. se jako jednatel společnosti P. při podání svědecké výpovědi netajil tím, že předmět podnikání dané společnosti spočívá v poskytování zaměstnanců jiným subjektům na území České republiky na principu agenturního zaměstnávání, stejně jako v případě společnosti K. s.r.o., a to na základě rámcové smlouvy, která je ve správním spisu založena.
30. Předmět činnosti společnosti P. poté vyplývá rovněž ze sdělení příslušného státního orgánu Polska ze dne 2. 11. 2016, podle kterého se jedná o subjekt poskytující především služby agentury zprostředkující zaměstnání. Jak již bylo uvedeno, o výjimku z povinnosti disponovat povolením k zaměstnání podle ust. § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se jedná pouze v případě přeshraničního vyslání pracovníků za účelem realizace konkrétní zakázky či krátkodobého výkonu práce, a to jménem a na účet

zaměstnavatele. V nyní posuzované věci však byla žalobkyně jako pracovní síla poskytnuta společnosti K. s.r.o., která ji využila pro realizaci vlastní zakázky pro společnost G. Z.. Ze záznamů z provedené pobytové kontroly, v rámci kterých se k věci vyjadřoval výrobní ředitel společnosti G. Z. a koordinátor společnosti K. s.r.o., spolehlivě vyplývá, že měla žalobkyně spolu s dalšími kontrolovanými cizinci pracovat v prostorách společnosti G. Z., která vlastní nejen výrobní stroje, ale také dotčeným pracovníkům poskytla ochranné pomůcky a zajistila jejich proškolení v oblasti B. Pracovní úkoly pak byly žalobkyni přidělovány prostřednictvím koordinátora společnosti K. s.r.o. (pan I. P.), jejíž majitel měl pracovníkům individuálně vyplácet za odvedenou práci mzdu v hotovosti. Tyto skutečnosti žalobkyně v rámci své výpovědi ze dne 28. 4. 2017 jednoznačně nevyvrátila, pokud uvedla, že jí byla zatím vyplacena pouze záloha. Stejně tak bylo na základě doložené evidence docházky žalobkyně spolehlivě prokázáno, že ji prováděla společnost K. s.r.o. Podle názoru krajského soudu tak z výše uvedeného vyplývá, že žalobkyně fakticky vykonávala práci ve výrobních prostorech společnosti G. Z. pro společnost K. s.r.o., tedy nikoliv pro polského zaměstnavatele, který ji poskytl pouze jako pracovní sílu, aniž by byl mezi nimi založen a následně zachován vztah zaměstnavatele a zaměstnance ve smyslu ust. § 2 zákoníku práce.

31. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani ve správním spisu založená smluvní dokumentace mezi žalobkyní a polským zaměstnavatelem či smlouva o dílo se společností K. s.r.o., neboť svým obsahem odporuje nejen tvrzení jednatele společnosti P. o poskytování služby agenturního zaměstnávání, ale také podmínkám pracovní činnosti, kterou žalobkyně na území České republiky vykonávala. Pokud v tomto ohledu namítala, že jako práva neznalá dělnice pouze plnila pracovní pokyny zaměstnavatele, je třeba připomenout, že je dospělou a svéprávnou osobou, které nic nebránilo v tom, aby si existenci zákonné povinnosti disponovat povolením k zaměstnání u příslušného státního orgánu ověřila. Správní vyhoštění navíc není ze své podstaty trestem, ale opatřením, jehož účelem je bez ohledu na míru zavinění dotčené osoby zajistit, aby byly na českém území cizí státní příslušníci zaměstnávání pouze v souladu se zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 5 Azs 94/2005-52). Správní orgány proto postupovaly správně, pokud dospěly k závěru, že byly podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců naplněny.
32. Nelze se pak se žalobkyní ztotožnit ani v tom, že nebyl skutkový stav dostatečně zjištěn, protože správní orgány za tímto účelem vycházely nejen z dokumentů předložených žalobkyní během provedení pobytové kontroly (zejména smlouva o provedení práce a její dodatek), ale také ze smluvní dokumentace ohledně obchodních vztahů mezi společnostmi P. a K. s.r.o., resp. K. s.r.o. a G. Z. Povahu pracovní činnosti žalobkyně pak hodnotily rovněž na základě záznamů pořízených při provedení pobytové kontroly, a to při současném zohlednění sdělení příslušného českého a polského státního orgánu na úseku zaměstnanosti. Kromě toho byla zohledněna také výpověď žalobkyně a jednatele společnosti P., která měla být jejím zaměstnavatelem. Podle názoru krajského soudu tak správní orgány nashromáždily v řízení v souladu s ust. § 3 správního řádu dostatečné množství podkladů nezbytných k tomu, aby byl skutkový stav věci zjištěn bez důvodných pochybností.

33. Nelze dále přisvědčit námitce žalobkyně, že nebylo dostatečně posuzováno, zda jí v případě vycestování do vlasti hrozí nebezpečí vzniku vážné újmy, popř. zda nebude mít správní vyhoštění za následek nepřiměřený zásah do jejího soukromého a rodinného života. Pokud se jedná o nebezpečí vzniku vážné újmy, před vydáním prvostupňového rozhodnutí bylo do správního spisu založeno závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 28. 4. 2017, podle kterého bylo vycestování žalobkyně možné. Předmětné závazné stanovisko vycházelo z toho, že ozbrojený konflikt na Ukrajině se od roku 2015 omezuje pouze na tzv. linii dotyku neboli na příhraniční oblasti s Ruskem, aniž by byla bezpečnostní situace zásadně zhoršena také v jiných oblastech, včetně místa bydliště žalobkyně (Poltavská oblast).
34. S ohledem na uplatněnou odvolací námitku pak byly na vyžádání žalované překážky vycestování žalobkyně opětovně prověřeny, a to prostřednictvím závazného stanoviska ministra vnitra ze dne 24. 8. 2018, který původní závěry s odkazem na přiložené informace OAMP o zemi původu potvrdil. Správní orgány pak v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí z uvedených stanovisek vycházely, přičemž žalobkyni v souladu s ust. § 36 odst. 3 správního řádu připsy ze dne 9. 6. 2017 a ze dne 14. 9. 2018 vyrozuměly o tom, že se může vyjádřit k podkladům pro vydání rozhodnutí. Z toho důvodu nelze žalobkyni přisvědčit v tom, že se k přiměřenosti rozhodnutí o správním vyhoštění neměla možnost vyjádřit. Naopak při podání výsledku před prvostupňovým správním orgánem výslovně uvedla, že jí v návratu do vlasti žádné důvody nebrání.
35. Stejně tak krajský soud nepovažoval za důvodnou námitku, že nebyla správními orgány věnována dostatečná pozornost přiměřenosti správního vyhoštění ve vztahu k zásahu do soukromého a rodinného života žalobkyně. Této otázce byla věnována pozornost v odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí. Krajský soud pak v souladu se závěry žalované připomíná, že správní vyhoštění vždy představuje určitý zásah do soukromého a rodinného života dotčené osoby. Podstatné je pouze to, zda se s ohledem na individuální okolnosti případu (délka pobytu, věk, zdravotní stav, rodinná a hospodářská situace, sociální a kulturní integrace v zemi pobytu apod.) jedná o zásah přiměřený (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2013, č. j. 3 As 46/2012-22). V nyní posuzované věci pak správní orgány vycházely především z výpovědi žalobkyně, která uvedla, že nemá v ČR ani v jiných členských státech Evropské unie žádné blízké příbuzné. Stejně tak nemá na českém území vytvořeny ekonomické, společenské či kulturní vazby. Na Ukrajině naopak žijí její rodiče a sestra, se kterými před odchodem z vlasti sdílela společnou domácnost. Krajský soud považuje za zcela standardní postup, pokud správní orgány tyto skutečnosti při rozhodování zohlednily.
36. K tomu je vhodné doplnit, že se žalovaná v napadeném rozhodnutí zcela adekvátně vypořádala i s námitkou zániku pobytového oprávnění na území Polska. V případě žalobkyně totiž toto oprávnění zaniklo dříve (10. 11. 2017), než bylo vydáno napadené rozhodnutí. Krajský soud dodává tolik, že povinnost vycestovat se týká primárně území ČR, aniž by muselo nezbytně znamenat zánik oprávnění pobytu na území Polska, kde žalobkyně ostatně před příjezdem do ČR vůbec nepobývala ani nepracovala. Žalovaná v tomto ohledu zcela správně odkázala na mechanismus čl. 96 Schengenské prováděcí úmluvy (k tomu lze podpůrně odkázat též na rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2018, č. j. 1 Azs 450/2017-26). Se závěry správních orgánů se proto krajský soud rovněž v tomto ohledu zcela ztotožňuje.

37. Žalobkyně dále namítala, že uložení správního vyhoštění nesplnilo svůj účel, protože vlivem délky správního řízení a snahy nedostat se do konfliktu se zákonem již po zahájení řízení z České republiky vycestovala. K tomu krajský soud předně uvádí, že v ust. § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců je stanoveno, že: „*Rozhodnutí o správním vyhoštění policie vydá ve lhůtě do 7 dnů ode dne zahájení řízení. Nemůže-li policie ve lhůtě podle věty první rozhodnout, je povinná o tom účastníka řízení s uvedením důvodů uvědomit; to neplatí v řízení vedeném policií poté, co bylo její rozhodnutí zrušeno odvolacím orgánem nebo soudem.*“ V nyní posuzované věci skutečně nebyla lhůta stanovená v citovaném ustanovení zákona o pobytu cizinců dodržena, nicméně prvostupňový správní orgán žalobkyni o této skutečnosti s odkazem na povahu věci v souladu se zákonem vyrozuměl, a to přípisem ze dne 28. 4. 2017. Bez ohledu na tuto skutečnost krajský soud připomíná, že vydání rozhodnutí o správním vyhoštění až za několik měsíců po zahájení řízení bylo způsobeno prováděním dalšího dokazování, za které ostatně žalobkyně ve svém odvolání a později v žalobě plédovala.
38. K tomu je nutné doplnit, že správní orgány nedisponují správním uvážením ohledně toho, zda cizince vyhostí či nikoliv. V ust. § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců je výslovně uvedeno, že policie za stanovených podmínek vydá rozhodnutí o správním vyhoštění. V případě žalobkyně pak nebyla splněna ani podmínka stanovená v ust. § 119a odst. 2 téhož zákona, protože nebylo vydáním daného rozhodnutí nepřiměřeně zasaženo do jejího soukromého a rodinného života. Prvostupňový správní orgán navíc žalobkyni s ohledem na okolnosti případu stanovil dobu, po kterou ji nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie pouze v délce 3 měsíců, přestože se v rámci správního uvážení pohyboval v zákonném rozpětí až do 5 let. Jakkoliv žalobkyně již z území ČR dobrovolně vycestovala, není účel rozhodnutí o správním vyhoštění zcela vyčerpán, neboť žalobkyně svým porušením pobytového režimu (výkonem nelegální práce) založila důvod pro to, aby po vymezenou dobu neměla právo pobývat (a tedy ani pracovat) na území schengenského prostoru. Další důsledky napadeného rozhodnutí (vedení osoby v systému SIS, v evidenci nežádoucích osob atd.) jsou totiž rovněž podstatné z hlediska fungování společného unijního trhu práce.
39. Závěrem krajský soud shrnuje, že správní orgány vydaly prvostupňové a napadené rozhodnutí na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu. V odůvodnění rozhodnutí pak uvedly přezkoumatelné úvahy, na základě kterých dospěly k právnímu závěru, že žalobkyně na území České republiky pracovala v rozporu se zákonem bez povolení k zaměstnání, čímž byly naplněny podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle ust. § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.
40. Ve vztahu k namítané nepřezkoumatelnosti pak krajský soud nad rámec již uvedeného dodává, že se žalovaná odvolacími námitkami v odůvodnění napadeného rozhodnutí zabývala. Bez ohledu na tuto skutečnost však obecně není povinností správních orgánů reagovat na každou dílčí námitku účastníka řízení, která je navíc založena především na odlišném hodnocení provedených důkazů. Podstatné je, že správní orgány v odůvodnění rozhodnutí přdestrou vlastní skutkové a právní závěry, čímž rovněž dílčí námitky implicitně vypořádají. Obdobným způsobem se ostatně ve vztahu k požadavkům na odůvodnění rozhodnutí orgánu veřejné moci vyjádřil také Nejvyšší

správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2017, č. j. 1 As 252/2016 – 48: „*Povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že je krajský soud povinen reagovat na každou jednotlivou dílčí argumentaci, a tu stejně obsáhle vyvrátit. Jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace.*“

VII. Závěr a náhrada nákladů řízení

41. Ze shora uvedených důvodů bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku I. tohoto rozsudku.
42. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšná žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok II.) a žalované v souvislosti s tímto řízením žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, respektive ani úhradu nákladů řízení nepožadovala, pročez se jí náhrada nákladů řízení nepřiznává (výrok III.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvojím vyhotovení u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Brně dne 18. ledna 2019

JUDr. Lukáš Hlouch, Ph.D., v.r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
K. M.