



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudcem Tomášem Kocourkem v právní věci žalobce: **I. Ch.**, narozen dne x, státní příslušnost Ukrajina, trvale bytem X Zakarpatská oblast, Ukrajina, zastoupen Mgr. Tomášem Císařem, advokátem se sídlem Vinohradská 22, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 25. 9. 2017, čj. CPR-25509-5/ČJ-2016-930310-V238,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Vymezení věci

Žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 3. 10. 2017 žalobce napadá shora označené rozhodnutí, kterým žalovaná zamítla odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí Policie České republiky, Krajského ředitelství policie Středočeského kraje, Odboru cizinecké policie, Oddělení pobytové kontroly, pátrání a eskort (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 8. 9. 2016, čj. KRPS-201671-40/ČJ-2016-010026. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo žalobci uloženo podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), správní vyhoštění a stanovená doba, po kterou nelze cizinci umožnit vstup na území států Evropské unie, v délce 6 měsíců.

Žalovaná napadené rozhodnutí odůvodnila tím, že žalobce byl zaměstnán bez povolení k zaměstnání, což bylo v rozhodnutí správního orgánu I. stupně prokázáno a dostatečným způsobem odůvodněno. Žalobce byl držitelem polského pracovního dlouhodobého víza typu D s platností od 26. 3. 2016 do 20. 3. 2017, které jej opravňovalo k výkonu zaměstnání na území Polské republiky. Dne 24. 5. 2016 uzavřel žalobce pracovní smlouvu s polskou společností P. sp. z o. o. (dále jen „polský zaměstnavatel“) a následující den dodatek k této smlouvě, na jehož základě byl žalobce vyslán k výkonu práce na území České republiky. Podkladem pro toto vyslání byla smlouva o provedení díla ze dne 1. 3. 2016 uzavřená polským zaměstnavatelem s českou společností H. M. M. A. s. r. o., která uzavřela dne 18. 5. 2016 s podnikatelem S. Š. – Ing. M. Š. smlouvu o dílo. Žalobce vypověděl, že na území České republiky vykonával práci od 30. 5. 2016. Dne 8. 6. 2016 byl při kontrole provedené na adrese X zastižen, jak vykonává stavební práce (připravoval základy ke stavbě nového oplocení).

Žalobce tedy dle žalované vykonával práci bez pracovního povolení vydaného českými orgány. Na žalobce přitom nedopadá výjimka upravená v § 98 písm. k) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť ta se týká pouze případů, kdy je zahraničním subjektem poskytována služba, která je realizována prostřednictvím vyslaného cizince ve prospěch českého subjektu, k němuž je cizinec vyslán. To odpovídá evropské úpravě, která podporuje volný pohyb služeb na vnitřním trhu, jehož součástí je přeshraniční poskytování služeb, které se vyznačuje tím, že zahraniční subjekt vyvíjí svoji činnost dočasně v jiném státě, kam vyšle své zaměstnance, a to svým jménem a pod svým vedením na základě smlouvy s příjemcem služby. V takovém případě je kladen důraz na zachování vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, služba je vykonávána jménem zaměstnavatele, ale užitek z ní má příjemce služby. Takto vyslaný zaměstnanec se po vykonání služby vrací zpět ke svému zaměstnavateli. Od toho se liší situace, kdy zaměstnanci z jednoho členského státu hledají přístup k pracovnímu trhu jiného členského státu, neboť v tomto případě nejde o volný pohyb služeb. Plnění, které polský zaměstnavatel poskytuje na území České republiky, není službou, jak je vnímána (a její volný pohyb chráněn) evropským právem. Podstata „služby“ totiž v daném případě nespočívá ve vykonání určité činnosti, zhotovení díla, nýbrž v poskytnutí pracovní síly společnosti H. M. M. A. k plnění díla na základě rámcové smlouvy o dílo uzavřené s podnikatelem S. Š. Žalobce nevykonával práci jménem a na účet svého zaměstnavatele. Evropské předpisy nepředpokládají, že by cizinec uzavřel se zahraničním zaměstnavatelem pracovněprávní vztah proto, že bude vyslán do jiného členského státu, kde bude jeho pracovní síla využívána pro potřeby tuzemských subjektů. Žalovaná dovodila, že ve skutečnosti žalobce vykonával kontrolovanou pracovní činnost pro společnost H. M. M. A., která realizovala své závazky. Pracovní činnost totiž nebyla vykonávána pro polského zaměstnavatele, jeho jménem, pod jeho vedením a na jeho odpovědnost. Polský zaměstnavatel žalobce neúkoloval ani nekontroloval. Žalovaná uzavřela, že došlo k obcházení právních předpisů České republiky, pod zástěrkou poskytování služby byla skrytě poskytnuta pracovní síla, čímž byla narušena regulace pracovního trhu v České republice.

K přiměřenosti vyhoštění a délky zákazu vstupu na území Evropské unie žalovaná uvedla, že žalobcova manželka a děti žijí na území Ukrajiny, v České republice má žalobce příbuzné, kteří však žijí střídavě v České republice a na Ukrajině. Na území České

republiky si žalobce nevybudoval takové vazby, které by mohly být nepřiměřeným způsobem zasaženy jeho vycestováním. Žalobci bylo možné uložit zákaz vstupu na území Evropské unie až na 5 let, uložená délka zákazu vstupu v trvání 6 měsíců tak je na spodní hranici. Žalobci nic nebrání v návratu do země původu.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

Žalobce předně namítl, že správní orgány porušily § 3 ve spojení s § 50 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť nezjistily stav věci způsobem, o němž nejsou významné pochybnosti, a v rozsahu, který je nezbytný vzhledem ke konkrétním okolnostem případu, a neopatřily si dostatečné podklady pro své rozhodnutí, neboť opomněly zjišťovat i skutečnosti, které svědčí ve prospěch žalobce.

Dle druhé žalobcovy námitky není správný závěr žalované, že žalobce na území České republiky pracoval bez povolení k výkonu zaměstnání, neboť měl vyřízené veškeré potřebné doklady, na území České republiky byl vyslán svým polským zaměstnavatelem a pracoval zde, byť u jiné společnosti, stále pro svého polského zaměstnavatele, který mu rovněž poskytoval mzdu. Žalobce zdůraznil, že měl platné pobytové oprávnění na území Polska, které mu umožňovalo též výkon zaměstnání. Byl povinen vykonávat práci dle pokynů svého polského zaměstnavatele. Ten v souladu s evropskou legislativou získává zakázky v rámci své podnikatelské činnosti na území celé Evropské unie a plní je prostřednictvím svých zaměstnanců v pracovním poměru. Žalobce byl svým zaměstnavatelem vyslán na území České republiky k poskytnutí služby (realizaci zakázky získané polským zaměstnavatelem), tedy nepotřeboval k výkonu zaměstnání povolení vydané orgány České republiky, což odpovídá principu volného pohybu služeb. Na tom nic nemění, že zakázka byla polským zaměstnavatelem získána přes několik subjektů, tato praxe je zejména ve stavebnictví zcela běžná. Vyslání žalobce mimo území Polska bylo českým orgánům oznámeno. Žalobce poukázal na to, že je prostým dělníkem, práva neznalým, nevybírá si, kde bude působit. Zaměstnavatel mu přidělí pracovní úkol a on je povinen jej splnit. Žalobce tedy žádnou povinnost neporušil, jen pracoval dle pokynů svého zaměstnavatele.

Žalobce dále namítl, že forma uloženého opatření i jeho délka jsou zcela nepřiměřené okolnostem případu, odporují základním zásadám činnosti správních orgánů (zásada proporcionality a zásada právní jistoty). Žalobce totiž neměl žádnou možnost situaci ovlivnit, neměl ani ponětí o tom, že se jedná o nezákonnou situaci. Správní orgán měl i jiné možnosti řešení, měl přistoupit ke smírnému řešení celé záležitosti a umožnit žalobci dobrovolné opuštění území České republiky. Správní vyhoštění působí žalobci do budoucna potíže. Žalobce má platné pobytové oprávnění pro území Polska, v případě umožnění dobrovolného opuštění území České republiky mohl dále pobývat na území Polska a tam konzumovat vydané povolení k pobytu. Za současné situace však žalobce s ohledem na uložené správní vyhoštění a jeho rozsah přijde i o možnost pobytu na území Polska. Je bez významu, že v současné době již žalobce toto povolení nevlastní, neboť správní vyhoštění mu znemožňuje obstarat si v budoucnu povolení k pobytu. Žalobce se domnívá, že objasnění vztahů mezi jeho polským zaměstnavatelem a dalšími subjekty v obchodním řetězci a nutnosti zajistit provedení díla subdodávkou by mohlo výrazně přispět k osvětlení podstatných skutečností, o kterých správní orgán pouze spekuluje, že se

jedná o jakési řetězení vztahů k obcházení zákona. Měly být proto vyslechnuty oprávněné osoby ze subjektů zainteresovaných do poskytnutí služby, a to za účelem zjištění informací o výkonu činnosti žalobce.

Dále žalobce namítá, že neměl možnost náležitě se vyjádřit ke všem skutečnostem podstatným pro rozhodnutí ve věci, zejména k přiměřenosti rozhodnutí s ohledem na zásah do soukromého a rodinného života. Rozhodnutí je čistě formalistické, nepokrývá konkrétní situaci a v podstatě jenom paušálně prochází jednotlivé regulativy. Žalovaná neváže zákonné podmínky k situaci a nezohledňuje dostatečně specifika celého případu. Přiměřenost rozhodnutí není možné stavět na skutečnosti, že žalobce má na území země původu zázemí (žijí tam jeho rodiče), má se kam vrátit. Napadené rozhodnutí v podstatě přiměřenost zásahu nehodnotí vůbec, je nepřezkoumatelné. Není nijak hodnocena skutečnost, že žalobce má povolen legální pobyt na území Polska.

Nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalované spatřuje žalobce i v tom, že nijak neposoudila, zda žalobci v případě návratu do státu, jehož je občanem, nehrozí nebezpečí vážné újmy. Ve spisu nejsou založeny žádné podklady, na jejichž základě byly rozhodné skutečnosti zjištěny. Žalobce má přitom zcela reálnou obavu z návratu do vlasti, kde probíhá ozbrojený konflikt.

V neposlední řadě je napadené rozhodnutí dle žalobce nepřezkoumatelné z důvodu absence zdůvodnění délky správního vyhoštění. Za dostatečné odůvodnění nelze považovat sdělení, že bylo uloženo v dolní sazbě. Je třeba vzít v úvahu, že v případě žalobce se jedná jen o pár dní údajné nelegální práce, žalobce je trestněprávně zachovalý, bez jediného přestupku.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že trvá na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žalobní námitky jsou totožné s námitkami odvolacími, odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby byla žaloba zamítnuta.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

Soud ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Žaloba byla podána ve lhůtě dle § 172 odst. 2 zákona o pobytu cizinců. Žaloba je tedy věcně projednatelná.

Soud vycházel při přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované [§ 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)], přičemž napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.). Vady, k nimž by byl povinen přihlídnout z moci úřední, soud neshledal.

Při jednání, které soud k projednání žaloby na žádost žalobce nařídil, setrval žalobce na svém procesním stanovisku. Žalovaná se z jednání předem řádně omluvila, odročit jednání nežádala, soud proto projednal věc v její nepřítomnosti.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

Soud ze správního spisu zjistil, že dne 8. 6. 2016 byl žalobce kontrolován hlídkou Policie České republiky během výkonu práce na stavbě v obci Mladá Boleslav v ulici X. Tato práce spočívala v přípravě základů k stavbě nového oplocení. Při kontrole žalobce předložil cestovní doklad, v němž bylo vyznačeno vízum typu D, Multi, vydané Polskou republikou na dobu od 26. 3. 2016 do 20. 3. 2017, s vyznačeným příjezdem do schengenského prostoru dne 17. 5. 2016 (hraniční přechod Vyšné Nemecké, Slovenská republika). Žalobce nebyl schopen předložit povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu ani živnostenský list.

Na základě uvedeného bylo s žalobcem ještě týž den zahájeno řízení ve věci správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. V průběhu svého výsledku žalobce uvedl, že v České republice byl poprvé v roce 2003 a 2004, kdy přijel na návštěvu své sestry, která žije v České republice se svým manželem. Nyní přicestoval asi 22. 5. 2016 za prací, poslala ho sem firma z Polska. Domníval se, že dokumenty, které s ním byly sepsány, ho opravňují k výkonu práce v České republice. Pracoval jako pomocný dělník na stavbě, plat mu ještě vyplacen nebyl, měl dostat 1.820 zł s tím, že mu budou vyplaceny jednou měsíčně. Zaměstnán je u polského zaměstnavatele, který ho poslal na služební cestu do České republiky, kde měl vykonávat práci pro společnost H. M. M. A. Práci žalobci přiděluje nějaký Čech, který se jmenuje M. a který ho pravidelně vozí z ubytovny na staveniště. Více o něm neví. Na stavbě pracuje se svým bratrancem a panem T., kterého potkal zde na ubytovně. Do práce žalobce nastoupil dne 30. 5. 2016, pracuje každý pracovní den od 7:00 do 16:00 hod., kromě víkendů. Chtěl by v České republice pracovat i nadále, chtěl by zde vydělat ještě nějaké peníze, prostředky na další pobyt v České republice i cestu domů má. Před dvěma lety jezdil v létě pracovat do Polska. V České republice žije jeho sestra a otec, který zde má trvalý pobyt, ale žije střídavě v České republice a na Ukrajině. Na Ukrajině má svoji rodinu, vycestování na Ukrajinu by pro něj nebylo zásahem do soukromého či rodinného života, ve vycestování mu nic nebrání, nechce zůstat trvale v České republice, chce si zde jen vydělat peníze.

V průběhu řízení byly předloženy následující listiny týkající se výkonu práce žalobce pro polského zaměstnavatele a obchodních vztahů žalobcova zaměstnavatele s českými subjekty. Žalobce a polský zaměstnavatel uzavřeli dne 24. 5. 2016 smlouvu o provedení práce, v níž je u žalobce uvedena adresa bydliště Kolín-Ž. Jako druh práce bylo sjednáno samostatné provádění stavebních prací na objektech firmy, a to na území Polska s tím, že se povoluje provádění prací za hranicemi státu. Smlouva byla uzavřena na dobu od 24. 5. 2016 do 24. 5. 2018 a mzda byla sjednána ve výši 1.700 zł měsíčně. Následující den, tj. 25. 5. 2016, uzavřel žalobce s polským zaměstnavatelem dodatek ke smlouvě o provedení práce, jímž se ke dni 25. 5. 2016 mění smlouva tak, že žalobce je vyslán na služební cestu do České republiky na pracoviště společnosti H. M. M. A. za účelem provedení stavební práce. Z informace o vyslání zaměstnance k plnění úkolů ze dne 25. 5. 2016 plyne, že žalobce měl být vyslán na území České republiky polským zaměstnavatelem k plnění úkolů vyplývajících z uzavřené smlouvy pro společnost H. M. M. A., a to od 25. 5. 2016 v Kolíně na pracovní pozici dělník v oblasti výstavby budov (jde o první zaměstnání na území ČR). Z informace o vyslání zaměstnance ze dne 1. 6. 2016 soud zjistil, že žalobce má na základě uzavřené smlouvy vykonávat od 1. 6. 2016 práci v Mladé Boleslavi. Obě informace podala společnost H. M. M. A.

Polský zaměstnavatel a společnost H. M. M. A. uzavřeli dne 1. 3. 2016 smlouvu

o provedení díla. Polský zaměstnavatel se zavázal poskytnout plnění spočívající v manuálních službách ve výrobě pro společnost H. M. M. A. na území České republiky od 1. 3. 2016 na jeden rok. Cena dodávky práce je stanovena dohodou stran na jednotlivých akcích dle vystavených objednávek. Faktura bude proplacena po odsouhlasení soupisu provedených prací jednou měsíčně. Polský zaměstnavatel odpovídá dle smlouvy za vlastní řízení prováděcích prací a za dodržování předpisů bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci. Odpovídá rovněž za to, že v případě provádění prací zahraničními pracovníky mají tito veškeré potřebné doklady. Podnikatel S. Š. – Ing. M. Š. uzavřel se společností H. M. M. A. dne 18. 5. 2016 smlouvu o dílo na provedení pomocných stavebních prací v době od 20. 5. do 30. 11. 2016. Objednatel se zavázal sdělit zhotoviteli rozsah prací na následující kalendářní měsíc v provozu objednatele nejpozději do 25. dne každého kalendářního měsíce. Podnikatel Ing. Š. potvrdil správnímu orgánu I. stupně telefonicky, že pro něj jako subdodavatel při stavbě oplocení na adrese X, Mladá Boleslav pracovala společnost H. M. M. A. Podle výpisu z polského rejstříku právnických osob je převažující hospodářskou činností polského zaměstnavatele činnost spočívající ve vyhledávání pracovních míst a získávání pracovníků.

Za účelem náležitého zjištění skutkového stavu se správní orgán I. stupně obrátil na Úřad práce ČR s dotazem, zda bylo žalobci vydáno povolení k zaměstnání na území ČR, přičemž bylo potvrzeno, že v době provedené kontroly žalobce povolením k zaměstnání nedisponoval. Společností H. M. M. A. byl přihlášen na informační kartě – vyslání k plnění úkolů v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu EU, žalobce byl vyslán k výkonu práce v okrese Kolín od 25. 5. 2016. K posouzení existence možných překážek pro vycestování žalobce do země původu si správní orgán I. stupně vyžádal od Ministerstva vnitra závazné stanovisko ve smyslu § 120a zákona o pobytu cizinců, ze kterého plyne, že vycestování žalobce je možné. Ministerstvo v závazném stanovisku vyjmenovalo podklady (zprávy o zemi původu), z kterých při posuzování možnosti vycestování vycházelo. Z nich vyplynulo, že bezpečnostní situace v zemi původu žalobce, konkrétně v Zakarpatské oblasti, je v současné době natolik uspokojivá, že umožňuje bezpečný návrat žalobce.

Státní úřad inspekce práce správnímu orgánu I. stupně k jeho dožádání sdělil, že v případě žalobce se nemůže jednat o klasickou pracovní cestu, tedy že zaměstnanec je trvale zaměstnán u svého zaměstnavatele mimo území České republiky a na pracovní cestu je vyslán v průběhu zaměstnání z nutnosti plynoucí z činnosti zaměstnavatele. V tomto případě byl žalobce vyslán do České republiky bezprostředně po uzavření smlouvy.

Od 14. 6. 2016 byl žalobce zastoupen v řízení advokátem. Dne 22. 8. 2016 vyrozuměl správní orgán I. stupně zástupce žalobce o tom, že ukončil shromažďování podkladů pro rozhodnutí ve věci správního vyhoštění. Poučil ho o procesních právech dle § 36 správního řádu a o tom, že právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí může žalobce využít ve lhůtě 5 dnů. Žalobce svého procesního práva dle § 36 odst. 3 správního řádu využil a s podklady pro vydání rozhodnutí se seznámil jeho zástupce dne 24. 8. 2016. Zástupce žalobce uvedl, že se vyjádří ve lhůtě 5 dnů. Přesto žádné vyjádření k podkladům nepodal.

Správní orgán I. stupně vydal dne 8. 9. 2016 rozhodnutí čj. KRPS-201671-40/ČJ-2016-010026, kterým uložil žalobci podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu

cizinců správní vyhoštění a dobu, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie, stanovil v délce 6 měsíců. Správní orgán I. stupně v odůvodnění svého rozhodnutí mimo jiné uvedl, že má z předložených dokladů za prokázané, že se evidentně jedná o obcházení platných vnitrostátních právních norem, zejména povinnosti cizince být zaměstnán s platným povolením k zaměstnání. Vyslání zaměstnance polské společnosti k poskytování služeb k českému odběrateli, které je zprostředkované přes několik dalších společností, se z hlediska zákonnosti takového postupu jeví jako účelové obcházení zákona. Na místě stavby nedochází k plnění závazků polského zaměstnavatele k odběrateli, ale přes několik subjektů ke skrytému prodeji pracovní síly. Řetězením smluv o poskytování služeb byl ztracen charakter přímého vyslání k provedení konkrétního úkonu. Plněním služeb se rozumí jakékoliv plnění mimo výkon práce, v daném případě byly naplněny znaky závislé práce ve vztahu k českému zaměstnavateli, neboť žalobce prováděl práce na základě pokynů společnosti H. M. M. A. a na jeho odpovědnost, jen odměna měla být vyplácena polským zaměstnavatelem. Pokud žalobce nebyl zaměstnancem společnosti H. M. M. A., nemohla ho tato společnost vyslat na pracovní cestu k plnění závazků do obce Mladá Boleslav k podnikateli S. Š., nejsou tak splněny podmínky pro pracovní cestu. Polský zaměstnavatel žalobce k podnikateli S. Š. nevyslal. Tento shluk právních vztahů vyhodnotil správní orgán I. stupně jako skrytý prodej pracovní síly, který nepředstavuje naplnění ustanovení o poskytování služeb. K tomu doplnil, že žalobce přicestoval na území České republiky dne 22. 5. 2016, smlouvu o provedení práce uzavřel až dne 24. 5. 2016 (neznámo v jakém státě), dodatek ke smlouvě, jímž byl žalobce vyslán na pracovní cestu, byl uzavřen hned následujícího dne. Žalobce vykonával práci v Mladé Boleslavi od 30. 5. 2016, ačkoliv dle dokumentů Úřadu práce měl v danou dobu provádět práci v Kolíně. Před svým přicestováním do České republiky žalobce pro polského zaměstnavatele na území Polska žádnou pracovní činnost nekonal. Žalobce nevykonával práci pod dohledem a vedením polského zaměstnavatele a na jeho účet.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce prostřednictvím svého zástupce odvolání, ve kterém uplatnil shodné odvolací námitky jako v žalobě, jejíž obsah je podrobně zrekapitulován výše. Žalobce v průběhu odvolacího řízení žádné důkazní návrhy nevznnesl.

Žalovaná požádala Ministerstvo vnitra o přezkoumání závazného stanoviska ze dne 17. 6. 2016, ministr vnitra závazným stanoviskem ze dne 3. 7. 2017 závazné stanovisko Ministerstva vnitra potvrdil. Ztotožnil se s tím, že žalobce uvedl, že bydlí v Zakarpatské oblasti, přičemž tohoto místa se ozbrojený konflikt zcela jistě bezprostředně nedotýká.

Zástupce žalobce byl dne 27. 7. 2017 vyrozuměn o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí, byla mu poskytnuta lhůta 10 dnů pro vyjádření se k podkladům. Žalobce tohoto práva nevyužil.

Žalovaná vydala dne 25. 9. 2017 žalobou napadené rozhodnutí.

Posouzení žalobních bodů

Podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona o pobytu cizinců vydá policie rozhodnutí o správním vyhoštění cizince, který pobývá na území přechodně, s dobou, po kterou nelze cizinci

umožnit vstup na území členských států Evropské unie, a zařadí cizince do informačního systému smluvních států, až na 5 let, je-li cizinec na území zaměstnán bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání.

K první žalobcově námitce, že si správní orgány neopatřily dostatečné podklady pro svá rozhodnutí, a proto nezjistily stav věci bez významných pochybností a v nezbytném rozsahu, uvádí soud následující. Žalovaná ve svém rozhodnutí uvedla výčet podkladů, ze kterých při svém rozhodování vycházela. Těmito podklady jsou rozhodnutí správního orgánu I. stupně, odvolání proti tomuto rozhodnutí, včetně jeho doplnění, oznámení o zahájení správního řízení, protokol o výsledku žalobce, informace o nástupu zaměstnání ke společnosti H. M. M. A., smlouva o provedení práce uzavřená mezi žalobcem a polským zaměstnavatelem, dodatek k této smlouvě, příkaz ke služební cestě, smlouva o provedení díla uzavřená mezi polským zaměstnavatelem a společností H. M. M. A., smlouva o dílo uzavřená mezi společností H. M. M. A. a podnikatelem S. Š., závazná stanoviska Ministerstva vnitra (včetně zpráv o zemi původu), spisový materiál správního orgánu I. stupně a lustrace v informačních systémech. Dle soudu byl na základě těchto podkladů zjištěn stav věci dostatečně. Soud nesouhlasí se žalobcem, že ohledně stavu věci panovaly významné pochybnosti, ani že skutkový stav nebyl zjištěn v nezbytném rozsahu. Žalobce ve své námitce nijak nespecifikuje, v čem (v jakém konkrétním skutkovém aspektu) spatřuje nedostatky zjištěného skutkového stavu, ani nezpochybňuje žádný z podkladů pro vydání rozhodnutí. V této obecné rovině soud dospěl k závěru, že ze strany správních orgánů byly opatřeny dostatečné podklady, v nichž měl zjištěný stav věci potřebnou oporu, přičemž žalovaný přihlédl ke všem skutečnostem, které v řízení vyšly najevo. Z obsahu spisu nevyplývala žádná skutečnost svědčící ve prospěch žalobce, kterou by správní orgány opomenuly zohlednit, žalobce pak žádnou takovou konkrétní skutečnost neoznačil, ve své námitce setrval jen v naprosto obecné rovině. Není přitom na soudu, aby na místo žalobce dohledával jednotlivé nezákonnosti, resp. vady řízení, jinak by přestal být nestranným orgánem povoláním k rozhodnutí sporu a stal se žalobcovým advokátem.

Žalovaný provedl dokazování v rozsahu potřebném pro posouzení otázky, zda jsou splněny podmínky pro uložení správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona o pobytu cizinců, neboť v tomto ohledu vyslechl samotného žalobce a provedl důkaz všemi dostupnými listinami týkajícími se pracovněprávního vztahu a obchodních vztahů. Na základě těchto důkazů byly zjištěny všechny okolnosti rozhodné pro posouzení povahy činnosti vykonávané žalobcem na stavbě oplocení u rodinného domu v Mladé Boleslavi. Provádění dalšího dokazování by bylo nadbytečné, ostatně žalobce žádný konkrétní důkazní návrh nevznesl. Stejně tak okolnosti týkající se přiměřenosti vyhoštění ve vztahu k rodinnému a soukromému životu žalobce byly zjištěny v potřebném rozsahu, a to výsledkem žalobce, jenž jako jediný mohl uvést všechny skutečnosti relevantní pro posouzení této otázky, správní orgány z jeho výpovědi vycházely a nezpochybnilly žádnou skutečnost uvedenou žalobcem.

Nelze se ztotožnit ani s tvrzením žalobce, že neměl prakticky možnost náležitě se vyjádřit ke všem skutečnostem podstatným pro rozhodnutí ve věci, zejména k přiměřenosti správního vyhoštění. K těmto skutečnostem se mohl žalobce vyjádřit jednak v rámci své výpovědi, což rovněž v přítomnosti tlumočnicka učinil, a dále kdykoliv poté. Žalobce je již od řízení před správním orgánem I. stupně zastoupen advokátem. Správní orgány obou stupňů umožnily žalobci vždy před vydáním rozhodnutí vyjádřit se ke

shromážděným podkladům. Žalobce neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, které by správní orgány opomněly náležitě objasnit a zhodnotit pro účely posouzení přiměřenosti správního vyhoštění ve vztahu k rodinnému a soukromému životu. Výtky žalobce jsou ve vztahu k této otázce zcela obecné a omezují se na vyjádření obecného nesouhlasu s posouzením otázky přiměřenosti. Soudu nicméně není zřejmé, jak by mohlo být správní vyhoštění nepřiměřené ve vztahu k rodinnému a soukromému životu žalobce, jestliže ten má svoji rodinu (manželku a dvě dcery) na území Ukrajiny. Na území České republiky sice žije jeho sestra a částečně i jeho otec, ovšem žalobce u nich nebydlí, nesdílí s nimi domácnost, otec pravidelně po část roku žije na Ukrajině. Sám žalobce pak vzhledem ke krátkému pobytu na území Evropské unie zde ani nemohl stihnout navázat žádné další hluboké soukromé vazby, a to i vzhledem k tomu, že po většinu této doby vykonával práci. Žalobní bod tak není důvodný.

Ke druhé námitce žalobce, podle něhož není správný právní závěr žalované, že žalobce na území ČR pracoval bez povolení k výkonu zaměstnání, neboť měl platně uzavřenou pracovní smlouvu s polskou společností a v ČR legálně pracoval jako zaměstnanec polské společnosti na základě existující smlouvy o dílo, uvádí soud následující.

Je nepochybné, že činnost, kterou žalobce vykonával na území České republiky v obci Mladá Boleslav, svým charakterem naplňuje znaky závislé práce. Žalobce totiž práci vykonával ve vztahu podřízenosti, jménem jiného subjektu a na jeho účet (nikoliv svým jménem a na svůj účet), na základě pokynů, pod kontrolou a za odměnu (viz rozsudek NSS ze dne 13. 2. 2014, čj. 6 Ads 46/2013 – 35, nebo rozsudek ze dne 15. 2. 2017, čj. 1 Ads 272/2016 – 53). Povaha práce spočívala v práci na budování základů pro nové oplocení na pozemku s rodinným domem, žalobce vykonával práci při rovnoměrně rozvržené pracovní době od 7:00 do 16:00 hod., od pondělí do pátku. Práci mu přiděloval nějaký Čech jménem M. Za odvedenou práci měl být vyplácen polským zaměstnavatelem, s nímž měl uzavřenou pracovní smlouvu, kterou však uzavřel až několik dnů po příjezdu na území České republiky (přicestoval dne 22. 5., smlouvu uzavřel až dne 24. 5., dne 25. 5. mu byl udělen příkaz k pracovní cestě, ve smlouvě je uvedena jako bydliště adresa v České republice). Žalobce nepopírá, že by na stavbě vykonával závislou práci, nicméně argumentuje tím, že tuto práci konal pro svého polského zaměstnavatele, s nímž má uzavřenou pracovní smlouvu.

Jediné povolení k pobytu i k zaměstnání bylo žalobci vydáno Polskou republikou (vízum typu „D“). Jde o národní dlouhodobé vízum, které jeho držitele opravňuje k pobytu na území Polské republiky a v souladu s čl. 21 odst. 1 a 2a ve spojení s čl. 18 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 265/2010, též k pobytu na území jiných členských států Evropské unie po dobu nejdéle 3 měsíců během jakéhokoliv šestiměsíčního období. Vedle oprávnění k pobytu je s vízem spojeno i povolení k zaměstnání, které je ovšem omezeno na území státu, o jehož národní vízum se jedná (v daném případě tedy na území Polské republiky). Národní dlouhodobé vízum typu „D“ vydané Polskou republikou tak neopravňuje jeho držitele k výkonu zaměstnání na území České republiky (polské povolení k zaměstnání nemá účinky na území České republiky). Držitelem povolení k zaměstnání vydaného orgány České republiky (resp. tzv. zaměstnanecké karty) žalobce není, což bylo prověřeno jak lustrací systémů Policie ČR, tak dotazem na Úřad práce ČR, ostatně to potvrdil i sám žalobce.

Výkon závislé práce cizincem, který není občanem členského státu Evropské unie, na území České republiky je možný výlučně na základě platné zaměstnanecké karty, modré karty nebo povolení k zaměstnání (§ 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti). Povolení k zaměstnání se vyžaduje právě i v případě, má-li být cizinec, jehož zaměstnavatelem je zahraniční subjekt, svým zaměstnavatelem vyslán k výkonu práce na území České republiky na základě smlouvy s českou právnickou nebo fyzickou osobou k plnění úkolů vyplývajících z této smlouvy (§ 95 odst. 1 zákona o zaměstnání). Pokud je však předmětem této smlouvy dočasné přidělení cizince k výkonu práce k uživateli, úřad práce povolení nevydá (§ 95 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 28. 7. 2017 – toto časové znění zákona o zaměstnanosti je rozhodné pro posouzení věci z důvodu, že k výkonu zaměstnání došlo v květnu a červnu 2016), což navazuje na § 66 větu třetí zákona o zaměstnanosti.

Výjimku z tohoto pravidla představuje § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, podle něhož se nevyžaduje povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta ani modrá karta k zaměstnání cizince, který byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státě Evropské unie. Smyslem tohoto ustanovení je umožnit podnikatelským subjektům usazeným v některém členském státě Evropské unie, aby mohly na území České republiky naplňovat princip volného pohybu služeb (přeshraniční poskytování služeb), byť k poskytování služeb zaměstnávají občany států, které nejsou členy Evropské unie. Pokud by Česká republika i v tomto případě trvala na tom, aby zaměstnanci podnikatele usazeného v jiném členském státě měli při poskytování služby tímto podnikatelem na území České republiky platné povolení vydané orgány České republiky, bránila by tato právní úprava volnému pohybu služeb a byla v rozporu s čl. 56 a 57 Smlouvy o fungování Evropské unie (viz rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-91/13 *Essent Energie Productie BV*). Argumentace Soudního dvora EU spočívá na tom, že cizinečtí zaměstnanci, které za účelem poskytnutí služby vyšle do některého členského státu Evropské unie podnikatel usazený v jiném členském státě, neusilují o vstup na pracovní trh členského státu, do něhož jsou vysláni, neboť po splnění svého úkolu (poskytnutí služby jménem a na účet jejich zaměstnavatele) se vracejí do státu původu nebo pobytu (bod 51 rozhodnutí). Požadavek pracovního povolení pro zaměstnance, kteří nejsou občany EU, by proto v těchto případech nemohl být opodstatněn snahou chránit vnitrostátní pracovní trh. Soudní dvůr nicméně doplnil, že svobodu poskytování služeb nelze využívat k jinému účelu než k poskytování dotyčné služby. Podstatou tohoto rozhodnutí je tedy zdůraznit, že požadavky týkající se zaměstnávání cizinců z třetích zemí uplatňované v jednom členském státě nemohou vést k omezení volného pohybu služeb realizovaného podnikatelem z jiného členského státu. Interpretace obsažená v daném rozhodnutí se tak jednoznačně zastává základního principu vnitřního trhu Evropské unie, jímž je volný pohyb služeb.

Vzhledem k tomu, že případy přeshraničního poskytování služeb představují jedinou výjimku ze zásady, že na území České republiky mohou vykonávat závislou práci pracovníci, kteří nejsou občany Evropské unie, toliko na základě povolení k zaměstnání nebo zaměstnaneckých karet vydaných orgány České republiky, je nabíledni, že se v praxi hospodářského života objevují případy zneužívání institutu přeshraničního poskytování služeb motivované snahou o obcházení vnitrostátních právních předpisů na úseku zaměstnávání cizinců. Případy, v nichž se ekonomické subjekty pokouší zneužít § 98 písm.

k) zákona o zaměstnanosti tím, že formálně vytvořenými smluvními dokumenty (pracovněprávními i obchodními) předstírají přeshraniční poskytnutí služby podnikatelem usazeným v jiném členském státě Evropské unie, ačkoliv ve skutečnosti jde buď o přeshraniční poskytnutí služby agentury práce, která spočívá v poskytnutí pracovní síly, nebo o vnitrostátní zaměstnávání cizinců bez povolení k zaměstnání platného na území České republiky, je třeba důsledně odlišovat od skutečného (nikoliv pouze fiktivního) přeshraničního poskytování služeb. Formální přeshraniční poskytování služby, které je ve skutečnosti skrytým vnitrostátním zaměstnáváním cizinců (neboť zaměstnanec ve skutečnosti nemá žádný vztah k osobě, která je usazena v jiném členském státě EU a jejímž jménem má provádět práce za účelem poskytnutí služby), nebo poskytováním služeb agenturou práce (služba spočívá toliko v pronájmu pracovní síly – volných personálních kapacit), využívající benevolentnějšího právního režimu zaměstnávání cizinců platného na území jiného členského státu EU, nepožívá právní ochrany.

V nyní posuzované věci není plnění, které měl polský zaměstnavatel poskytnout na území České republiky, službou, jak je vnímaná (a její volný pohyb chráněn) evropským právem. Podstata „služby“ totiž v daném případě nespočívá ve vykonání určité činnosti, zhotovení díla (např. v podobě provedení stavebních prací, řemeslných prací, kontrolních prací, montáži věcí), nýbrž v pronájmu pracovní síly. Hlavním předmětem podnikání polského zaměstnavatele je činnost spočívající ve vyhledávání pracovních míst a získávání pracovníků, jak plyne z výpisu z polského rejstříku právnických osob, jde tedy o agenturu práce. Polský zaměstnavatel uzavřel s žalobcem pracovní smlouvu až poté, co žalobce přicestoval na území České republiky. Žalobce totiž sám vypověděl, že se na území České republiky nachází od 22. 5. 2016, smlouvu o provedení práce uzavřel s polským zaměstnavatelem až dne 24. 5. 2016. Tato skutečnost vysvětluje, proč je na smlouvě uvedena jako bydliště žalobce česká adresa (Ž., okres Kolín). Příkaz k vyslání na pracovní cestu ze dne 25. 5. 2016 je tedy pouze formální listinou, neboť žalobce se v té době již nacházel na území České republiky. Z výsledku žalobce nevyplynulo, že by kdy pracoval pro svého polského zaměstnavatele na území Polské republiky a byl do České republiky vyslán jednorázově na předem stanovenou dobu nezbytnou k provedení konkrétního díla. Tomu odpovídá i to, že pracovněprávní vztah mezi žalobcem a polským zaměstnavatelem vznikl dne 24. 5. 2016 a již následujícího dne byl uzavřen dodatek ke smlouvě, jehož účelem je vyslat žalobce k výkonu práce na území České republiky pro společnost H. M. M. Agentura (bez omezení časového i místního), k čemuž mělo tohoto dne dojít (viz příkaz k pracovní cestě a informaci společnosti H. M. M. A. ze dne 25. 5. 2016 zaslanou Úřadu práce České republiky). Tyto vzájemně souladné podklady rozhodnutí ústí v jediný závěr, a sice že žalobce nekonal pro svého polského zaměstnavatele na území Polské republiky žádnou pracovní činnost, smlouva o provedení práce byla uzavřena s výlučným cílem, aby byl žalobce neprodleně poté vyslán k výkonu práce na území České republiky. Ostatně i skutečnost, že smlouva o provedení práce a dodatek ke smlouvě jsou vyhotoveny v česko-polském znění, svědčí o záměru polského zaměstnavatele vyslat žalobce na území České republiky. Dále je třeba poukázat i na obsah obchodní smlouvy uzavřené mezi polským zaměstnavatelem a společností A. H. M. M., jejíž předmět je vymezen značně vágně (manuální služby ve výrobě pro společnost A. H. M. M. na území České republiky na dobu 1 roku od 1. 3. 2016), takže neumožňuje identifikovat konkrétní dílo, které mělo být provedeno, nebyla dojednána cena díla, součástí smlouvy není ani položkový rozpočet. Zřetelně se tak jedná o rámcovou smlouvu, což plyne i z toho, že smlouva předpokládá existenci jednotlivých objednávek. Práce, kterou žalobce vykonával v Mladé Boleslavi pro

podnikatele S. Š., zřetelně vykročuje i z takto vágně sjednaného předmětu smlouvy o dílo (a naopak odpovídá druhu práce sjednanému ve smlouvě o provedení práce), neboť žalobce vykonával pomocné zednické práce, nikoliv manuální služby ve výrobě. Stejně tak smlouva o dílo uzavřená mezi společností H. M. M. A. a podnikatelem S. Š. je koncipována jako smlouva rámcová, nevztahuje se ke konkrétní zakázce (předmět díla není vymezen věcně ani místně, časový rozsah přesahuje 6 měsíců), konkrétní práce mají být uvedeny v objednávce učiněné do 25. dne každého měsíce předem. Z výpovědi žalobce pak vyplynulo, že nebyl řízen ani kontrolován ze strany polského zaměstnavatele, práci mu přiděloval blíže neznámý Čech M., jenž ho vozil z ubytovny na stavbu. Dle smlouvy o provedení práce měl zaměstnanec vykonávat práce samostatně, bez přímého dohledu a vedení ze strany zaměstnavatele či jeho smluvního partnera. Nelze dovodit, že by bylo zachováno přímé pouto žalobce a jeho polského zaměstnavatele při výkonu zaměstnání na území České republiky, tedy že konal práce jeho jménem, na jeho účet a odpovědnost, s využitím jeho pracovních pomůcek.

Soud naopak nepovažuje za významné, že žalobce nebyl polským zaměstnavatelem přidělen k výkonu práce přímo ke konečnému příjemci „služby“, tedy že byl vyslán k poskytnutí „služby“ pro společnost H. M. M. A., ačkoliv ve skutečnosti poskytoval práci pro podnikatele S. Š., resp. pro jeho objednatele. Kvalifikace určité činnosti jako poskytnutí služby není určena tím, zda objednatel služeb je jejich konečným příjemcem, nebo zda jde pouze o subdodávku, tedy že příjemce činnosti poskytuje její výsledek dále jako své vlastní dílo konečnému uživateli služeb (konečnému příjemci díla). Soudní dvůr EU ve výše citovaném rozsudku totiž zdůraznil, že skutečnost, že konečný příjemce služby není jejím přímým příjemcem, nemůže být důvodem pro to, aby se nemohl dovolávat článků 56 a 57 Smlouvy o fungování EU (odst. 40), což shodně platí i pro práci konajícího cizince. Prováděné práce tak nemohou pozbýt charakter přeshraničního poskytování služby jen proto, že jejich objednatel není současně konečným příjemcem služby. Na druhou stranu je třeba připustit, že toto řetězení obchodních vztahů nasvědčuje tomu, že účelem zapojení polského zaměstnavatele bylo toliko zajistit pracovní sílu, nikoliv poskytnout skutečnou službu.

Ze všech výše uvedených skutečností plyne, že pravou podstatou výkonu práce žalobce na území České republiky není konat práci v rámci poskytnutí konkrétní služby jeho polským zaměstnavatelem příjemci služby na území České republiky. Ve skutečnosti jde o pronájem pracovní síly, což ovšem nelze považovat za službu ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o službách“), jejímž účelem je umožnit ničím neomezené poskytování služeb subjekty z jednoho členského státu na území ostatních členských států (viz čl. 16 odst. 1 a 2 této směrnice). Směrnice o službách v čl. 2 odst. 2 písm. e) vylučuje agenturní zaměstnávání, jehož podstatou je právě pronájem pracovní síly, ze své působnosti. Směrnice o službách byla transponována do českého právního řádu zákonem č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volném pohybu služeb“), jenž analogicky vylučuje v § 2 odst. 2 písm. a) ze své působnosti agenturní zaměstnávání.

Agenturnímu zaměstnávání se věnuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/104/ES o agenturním zaměstnávání, podle níž se agenturou práce rozumí fyzická nebo právnická osoba, která v souladu s vnitrostátními právními předpisy uzavírá pracovní

smlouvy nebo je v pracovněprávním vztahu se svými zaměstnanci, aby je mohla přidělit uživatelům, u nichž tito zaměstnanci po přechodnou dobu pod jejich dohledem a vedením pracují. To je přesně model uplatňovaný polským zaměstnavatelem žalobce, neboť žalobce přijal do zaměstnání s tím, že bude přidělen k výkonu práce na základě dříve uzavřené rámcové smlouvy obchodní povahy k české společnosti H. M. M. A., resp. jejímu smluvnímu partnerovi. Směrnice o agenturním zaměstnávání však žádná ustanovení o přeshraničním působení neobsahuje, zabývá se toliko ochranou zaměstnanců v rámci agenturního zaměstnávání. Ustanovení § 14 odst. 4 zákona o zaměstnanosti přiznává fyzickým a právnickým osobám usazeným za účelem zprostředkování zaměstnání v jiném členském státě EU právo poskytovat na území České republiky dočasně a ojediněle služby v oblasti zprostředkování zaměstnání. Z toho nicméně nelze dovozovat, že by toto ustanovení umožňovalo přeshraniční poskytnutí pracovní síly jako služby (to naopak výslovně zakazuje § 95 odst. 4 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 28. 7. 2017). Toto ustanovení umožňuje poskytovat služby v oblasti zprostředkování zaměstnání, přičemž zprostředkováním zaměstnání se rozumí dle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyhledání zaměstnání pro uchazeče o zaměstnání, vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.

Povolení přeshraničního poskytování služeb v oblasti zprostředkování zaměstnání (v rozsahu příležitostném a dočasném) neznamená, že by v jeho rámci bylo možné realizovat přeshraniční pronájem pracovní síly v režimu dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. V rámci tohoto oprávnění může agentura práce usazená v jiném členském státě působit na území České republiky za účelem vyhledávání zaměstnanců pro své klienty, vyhledávání pracovních míst pro své klienty, poskytování odborného poradenství, nebo dokonce i zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele. To totiž samo o sobě není spojeno s přeshraničním pohybem pracovních sil (polská agentura může zaměstnat zaměstnance zdržující se na území České republiky v souladu s českými právními předpisy a přidělit je k výkonu práce k zaměstnavateli na území České republiky), resp. i takový přeshraniční pohyb pracovních sil je možný, ovšem v rámci běžného režimu vyžadujícího pro zaměstnance z třetích států pracovní povolení. Jinými slovy řečeno, zmíněné ustanovení umožňuje činnost agentur práce z jiných členských států EU bez jinak vyžadované registrace, ovšem nereguluje oprávnění zahraničních pracovníků, kteří jsou držiteli pracovního povolení v jiném členském státě a jsou zaměstnanci agentury práce, vykonávat práci na území České republiky. Subjektem této právní normy nejsou cizinci-zaměstnanci, nýbrž podnikatelé poskytující služby zprostředkování zaměstnání.

Měla-li by být činnost spočívající v pronájmu pracovní síly podřazena pod pojem poskytování služeb, a být tak na ni aplikovány normy vnitrostátního a evropského práva zajišťující volný pohyb služeb (přeshraniční poskytování služeb), mohlo by tím dojít k narušení vnitrostátních trhů práce, neboť v řadě členských států Evropské unie je vysoká míra nezaměstnanosti (Španělsko, Řecko a další). Soudní dvůr EU přitom ve zmiňovaném rozsudku upřednostnil volný pohyb služeb, ovšem pouze za podmínky, že jeho podstatou je skutečně poskytnutí služby, nikoliv snaha integrovat cizineckého zaměstnance na vnitrostátním pracovním trhu jiného členského státu. Česká právní úprava, jak byla shora vyložena, požadavkům vyplývajícím z evropského práva plně dostojí, neboť umožňuje volný pohyb služeb, ovšem brání jeho zneužívání k nekontrolovanému přeshraničnímu pronájmu pracovní síly (občanů států, které nejsou členy Evropské unie). Z okolností

posuzované věci plyne, že účelem pracovněprávního i obchodního vztahu uzavřeného mezi žalobcem, polským zaměstnavatelem a společností H. M. M. A. bylo integrovat žalobce na českém pracovním trhu (vyslání žalobce na časově neomezenou pracovní cestu bezprostředně po uzavření smlouvy o provedení práce, poskytování „služeb“ na základě nekonkrétní rámcové smlouvy o dílo).

Splnění informační povinnosti dle § 87 zákona o zaměstnanosti společností H. M. M. A. nemění nic na tom, že žalobce konal na území České republiky závislou práci bez požadovaného povolení, neboť informování Úřadu práce České republiky o tom, že k uvedené společnosti nastoupil k výkonu práce zahraniční pracovník, nenahrazuje povolení k zaměstnání ani zaměstnaneckou kartu.

Soud tedy uzavírá, že žalobce nebyl na základě pracovního povolení vydaného orgány Polské republiky oprávněn vykonávat práci pro společnost H. M. M. A. na území České republiky. Výkon práce u tohoto subjektu byl podmíněn získáním povolení k zaměstnání vydaného českými správními orgány. Žalobce však nebyl držitelem takového povolení, ani to netvrdí, takže vykonával závislou práci na území České republiky bez potřebného povolení k zaměstnání. Naplnil tak skutkovou podstatu § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3. zákona o pobytu cizinců (shodně rozsudek NSS ze dne 5. 4. 2017, čj. 6 Azs 60/2017 - 13).

Není přitom rozhodné, zda žalobce o tom, že potřeboval pro výkon práce na území ČR povolení k zaměstnání, věděl, resp. zda byl svým zaměstnavatelem utvrzován v tom, že může na území ČR vykonávat práci bez dalšího povolení. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 2. 2012, čj. 9 As 102/2011 – 80, dovodil, že *„[s]právní vyhoštění je svým obsahem rozhodnutím nikoli sankční povahy, ale toliko správním rozhodnutím, které obsahově vyjadřuje zájem státu na tom, aby se jím dotčený cizinec na území státu nezdržoval. (...) Tato v zásadě preventivní podstata správního vyhoštění má svůj význam zejména z hlediska zavinění cizince, které není třeba prokazovat a při ukládání správního vyhoštění se vychází z toho, že naplnění určité skutkové podstaty znamená pro stát automaticky nutnost nařídit cizinci, aby opustil území České republiky a zakázat mu pobyt na území České republiky i po určitou v rozhodnutí stanovenou dobu v budoucnu.“*

Nelze přisvědčit argumentaci žalobce, že jen konal práci podle pokynů svého polského zaměstnavatele. Tato skutečnost nemění nic na tom, že žalobce vykonával na území České republiky závislou práci bez potřebného povolení k zaměstnání. Toho si ostatně žalobce mohl být vědom, neboť sám neměl v úmyslu konat práci pro svého polského zaměstnavatele na území Polské republiky, nýbrž toliko na území České republiky; uzavřel smlouvu s polským zaměstnavatelem a souhlasil se svým vysláním na území České republiky v době, kdy se již nacházel v České republice. Musel si být současně vědom důvodu, proč nemůže uzavřít pracovněprávní vztah přímo s českou společností. Důsledky, které z toho plynou, tedy naplnění skutkové podstaty pro uložení správního vyhoštění, nejsou jakkoliv závislé na zavinění či osobních pohnutkách cizince ve vztahu k tomuto protiprávnímu jednání. Pracovněprávní vztah existující mezi žalobcem a jeho polským zaměstnavatelem, jenž vznik protiprávního stavu vyvolal uzavřením smlouvy se společností H. M. M. A. (jde *de facto* o dočasné přidělení žalobce k české společnosti do České republiky) a udělením dispozic žalobci, v jejichž důsledku porušil zákon o pobytu cizinců, neposkytuje žalobci „imunitu“ ve vztahu k odpovědnosti za

vlastní protiprávní jednání a následkům z toho plynoucím. Žalobce, ač v zaměstnaneckém poměru a neznalý českého práva, je osobně odpovědný za to, aby vykonával závislou práci na území České republiky v souladu s právními předpisy (zákonem o zaměstnanosti). Za tím účelem je sám povinen přijmout veškerá opatření nezbytná k ověření souladu výkonu závislé práce s právním řádem státu, na jehož území má být práce vykonávána. To nicméně neznamená, že by paralelně s tím nemohla vzniknout odpovědnost za umožnění výkonu závislé práce bez potřebného povolení i dalším subjektům. Žalobní bod je nedůvodný.

Žalobce dále namítl, že správní orgány se neměly uchýlit k uložení správního vyhoštění, nýbrž měly preferovat smírnou cestu a umožnit žalobci vycestovat z území České republiky, a to vzhledem k tomu, že měl v té době platné polské vízum. K tomu soud uvádí, že § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců neposkytuje správním orgánům žádný prostor pro správní uvážení, pokud jde o volbu, zda cizinci uloží správní vyhoštění, nebo nikoliv. Skutečnost, že žalobce měl v době zjištění nelegální práce a rozhodování správního orgánu I. stupně platné vízum vydané Polskou republikou (v době rozhodování žalované již jeho platnost uplynula), nebrání vydání rozhodnutí o správním vyhoštění. Naopak, tato skutečnost brání postupu dle § 50a zákona o pobytu cizinců, neboť žalobce nepobýval na území České republiky neoprávněně. I kdyby byl žalobce držitelem schengenského víza nebo českého národního víza, nejde o překážku, která by bránila vydání správního vyhoštění, neboť správní vyhoštění postihuje různé typy protiprávního jednání cizince, ačkoliv je oprávněn pobývat na území České republiky (v daném případě je nicméně třeba zdůraznit, že bytí žalobce oprávněn pobývat na území České republiky, nebyl oprávněn k pobytu za účelem výkonu zaměstnání). Správní vyhoštění je nástrojem k ukončení pobytu na území. Uložení správního vyhoštění nevylučuje možnost, aby cizinec sám z území České republiky vycestoval na území jiného členského státu, jenž mu vydal povolení k pobytu (v daném případě na území Polské republiky). Naopak, zákon předpokládá, že cizinec po udělení správního vyhoštění dobrovolně ve stanovené lhůtě opustí území České republiky. Udělení správního vyhoštění nebránilo žalobci v tom, aby nadále pobýval na území Polské republiky z titulu národního dlouhodobého víza. S vydáním správního vyhoštění je spojeno zařazení žalobce do Schengenského informačního systému jako osoby, které má být odepřen vstup na území Evropské unie [návětí § 119 odst. 1 zákona o pobytu cizinců a čl. 24 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II)], a povinnost českých orgánů konzultovat případ žalobce s orgány Polské republiky podle čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody. Účelem této konzultace je informovat členský stát, jenž vydal povolení k pobytu, o zařazení cizince do evidence osob, kterým má být odepřen vstup na území, a to za účelem zvážení, zda nezruší jím vydané povolení opravňující dotyčného cizince k pobytu na území Evropské unie. Pokud členský stát, jenž vydal povolení k pobytu, jej nezruší, odstraní členský stát, jenž vydal správní vyhoštění, z Schengenského informačního systému záznam o tom, že má být cizinci odepřen vstup na území Evropské unie. V takovém případě zanechá stát, jenž udělil cizinci správní vyhoštění, záznam o tom, že má být cizinci odepřen vstup na jeho území, toliko do vnitrostátního informačního systému; udělení správního vyhoštění tak má *de facto* právní účinky toliko ve vztahu k území toho členského státu, který správní vyhoštění vydal, nikoliv vůči všem členským státům Evropské unie. Z výše uvedeného plyne, že uložení správního vyhoštění správními orgány České republiky bez dalšího nevede k tomu, že by žalobce nebyl oprávněn nadále pobývat na základě stále platného dlouhodobého víza na území Polské republiky.

Vzhledem k tomu, že žalobce po dobu, co byl držitelem polského dlouhodobého víza, jednal v rozporu s právním řádem jiného členského státu Evropské unie, neboť na jeho území bez potřebného povolení vykonával závislou práci, není evidence žalobce v Schengenském informačním systému jako osoby, které má být odepřen vstup na území Evropské unie, nepřiměřená ani ve vztahu k případné další žádosti o vydání víza nebo jiného druhu povolení k pobytu. Jenom proto, že Polská republika žalobci v minulosti vydala dlouhodobé vízum, nevznikl žalobci nárok na vydání dalšího obdobného víza kdykoliv v budoucnu. Nelze odhlížet od toho, že žalobce během platnosti původního víza porušil pobytový režim, neboť bez potřebného povolení vykonával práci na území jiného členského státu Evropské unie. Existence záznamu v Schengenském informačním systému nadto nepůsobí absolutní zákaz udělit žalobci vízum či jiný druh pobytového oprávnění (k tomu viz čl. 25 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody). Žalovaná tedy postupovala v souladu se zákonem o pobytu cizinců, jestliže na věc aplikovala § 119 odst. 1 písm. b). Žalobní bod je nedůvodný.

Rovněž tak námitka, že správní orgány nesprávně vyhodnotily přiměřenost zásahu vyhoštění do soukromého a rodinného života žalobce a své závěry nedostatečně odůvodnily, neboť nezohlednily konkrétní situaci žalobce, je nedůvodná. Podle § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců nelze rozhodnutí o správním vyhoštění vydat, jestliže by jeho důsledkem byl nepřiměřený zásah do soukromého či rodinného života cizince. Podle § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců správní orgán zohlední při posuzování přiměřenosti dopadů rozhodnutí podle tohoto zákona zejména závažnost nebo druh protiprávního jednání cizince, délku pobytu cizince na území, jeho věk, zdravotní stav, povahu a pevnost rodinných vztahů, ekonomické poměry, společenské a kulturní vazby navázané na území a intenzitu vazeb ke státu, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě, že je osobou bez státního občanství, ke státu jeho posledního trvalého bydliště.

Správní orgány své povinnosti beze zbytku dostály, zohlednily veškeré skutečnosti vymezené v § 174a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, což ostatně připouští i sám žalobce; má jen za to, že správní orgány je posoudily mechanicky, nezohlednily individuální rozměr případu. K tomu soud uvádí, že dle výpovědi samotného žalobce žijí všichni členové jeho nejužší rodiny (tj. manželka a obě dcery) na území Ukrajiny v domě jeho rodičů. Žalobce si vyřídil pracovní vízum Polské republiky pouze z toho důvodu, že chtěl vydělat nějaké peníze. Nemá v úmyslu zůstat na území České republiky, chce se vrátit k rodině. Na území České republiky sice žije žalobcova sestra se svojí rodinou, nicméně žalobce nepřicestoval proto, aby s ní žil ve společné domácnosti (bydlel na ubytovně v Mladé Boleslavi) nebo jiným způsobem udržoval blízký vztah, není závislý na její pomoci či péči. Žalobcův otec, jenž má povolený pobyt na území České republiky, tráví pravidelně část roku na Ukrajině, jeho stav nevyžaduje, aby se o něj žalobce staral na území České republiky, což ostatně žalobce ani po dobu svého krátkého pobytu nečinil. K integraci žalobce do české společnosti nedošlo, neboť na to pobýval na území České republiky příliš krátkou dobu, nadto většinu času trávil na pracovišti. Navázání kolegiálních vztahů na pracovišti (s bratrancem a jedním do té doby neznámým spolupracovníkem) pak nelze považovat za vytvoření natolik úzkých vazeb, které by mohly představovat soukromý život žalobce vytvořený na území České republiky. Správní orgány zcela správně vzaly do úvahy, že žalobce zanechal na Ukrajině svoji manželku a děti, tedy ty nejbližší rodinné vztahy ho váží k zemi, jejímž je občanem, nikoliv k České

republike či jinému členskému státu Evropské unie. Dále zohlednily i zdravotní stav žalobce, jenž ho sám označil za dobrý, takže potřebu jeho setrvání na území České republiky nelze odůvodnit ani nepříznivým zdravotním stavem. Skutečnost, že žalobce měl v době zjištění nelegálního zaměstnávání platné povolení k pobytu i zaměstnání vydané Polskou republikou, nelze vzít při hodnocení přiměřenosti správního vyhoštění do úvahy, neboť sama o sobě nesvědčí o existenci jakéhokoli aspektu rodinného či soukromého života, který by žalobce vedl na území kteréhokoli členského státu Evropské unie. Vzhledem k výše uvedenému nemůže vyhoštění představovat nepřiměřený zásah ani s ohledem na to, že mu v důsledku stanovení doby, po kterou mu nelze umožnit vstup na území Evropské unie, nebude moci být uděleno vízum či jiný typ povolení k pobytu ani v budoucnu. Potřebu kontaktů se svým otcem a sestrou může realizovat na Ukrajině, kde otec pravidelně po část roku pobývá a kam by nepochybně mohla přijet na návštěvu i žalobcova sestra s rodinou. Soud tedy uzavírá, že správní orgány v úplnosti zjistily všechny skutečnosti nezbytné pro posouzení přiměřenosti zásahu představovaného správním vyhoštěním do soukromého a rodinného života a vyhodnotily je s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu. Dospěly ke správnému závěru, že důsledky správního vyhoštění nejsou nepřiměřeným zásahem do soukromého a rodinného života.

Pokud jde o posouzení otázky existence překážky pro vycestování z důvodu nepříznivé bezpečnostní situace na Ukrajině (vnitřní ozbrojený konflikt), ani v tomto ohledu neshledal soud žádné pochybení. Správní orgán I. stupně rozhodl o existenci překážek vycestování na základě závazného stanoviska Ministerstva vnitra, v rámci odvolacího řízení požádala žalovaná o jeho přezkoumání ministrem vnitra. V obou závazných stanoviscích se konstatuje, že vycestování žalobce do země původu je možné. Ministerstvo vnitra i ministr vnitra se přitom výslovně zabývali i bezpečnostní situací v zemi původu, přičemž vyšli z toho, že nepříznivá bezpečnostní situace se vztahuje pouze k Doněcké a Luhanské oblasti na východě Ukrajiny. Žalobce nicméně bydlí v Zakarpatské oblasti, kde je bezpečnostní situace poklidná. Závazná stanoviska vychází ze zpráv o zemi původu, které jsou součástí správního spisu vedeného správním orgánem I. stupně a žalovanou. Z nich skutečně vyplývá, že v Zakarpatské oblasti nejsou zaznamenávány žádné bezpečnostní incidenty, situace zde je poklidná (viz informaci odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra ze dne 24. 11. 2016 s názvem Politická a bezpečnostní situace, vojenská služba, vnitřně přesídlené osoby). Ve vztahu k § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců je rozhodující, že podle zpráv o zemi původu, které jsou rovněž součástí správního spisu, nepanuje na Ukrajině stav tzv. totálního konfliktu, tedy situace, že by žalobce z důvodu pouhé přítomnosti na kterémkoliv místě na Ukrajině mohl utrpět zranění nebo být usmrcen v souvislosti s probíhajícím vnitrostátním ozbrojeným konfliktem (viz zprávu Úřadu Vysokého komisaře OSN pro lidská práva ze dne 13. 1. 2017 o stavu lidských práv na Ukrajině; shodně viz usnesení NSS ze dne 15. 1. 2015, čj. 7 Azs 265/2014 – 17).

Za této situace bylo povinností žalobce prokázat dostatečnou míru individualizace, tj. že on osobně by pravděpodobně byl vystaven jako civilista útoku v rámci probíhajícího ozbrojeného konfliktu. Potřebná míra individualizace je naplněna zpravidla tehdy, když žalobce již utrpěl vážnou újmu nebo byl vystaven přímým hrozbám způsobení vážné újmy, nebo pokud ozbrojený konflikt probíhá právě v tom regionu země původu, ve kterém skutečně žalobce pobýval, a nemůže nalézt účinnou ochranu v jiné části země, nebo pokud jsou u žalobce dány jiné faktory (osobní, rodinné či jiné), které zvyšují riziko, že se

žalobce stane terčem svévolného (nerozlišujícího) násilí (viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2015, čj. 5 Azs 158/2015 – 24). Žalobce ve správním ani soudním řízení neprokázal, že by před odjezdem ze země původu utrpěl v důsledku ozbrojeného konfliktu vážnou újmu nebo byl takovou újmou ohrožen. Žalobce nebydlel v místě, které je zasazeno ozbrojenými operacemi, nýbrž bydlel v Zakarpatské oblasti v západní části Ukrajiny. Do této oblasti se přitom může bez obtíží vrátit, nachází se v ní rodinný dům jeho rodičů, v němž žije jeho manželka s dcerami. Žalobce neuvedl v řízení žádné skutečnosti, z nichž by vyplýval jakýkoliv důvod, který by zvyšoval riziko, že se stane v zemi původu jakožto civilista terčem svévolného násilí. Ministerstvo vnitra i ministr vnitra tedy správně dovodili, že žalobci nehrozí v případě návratu do země původu vážná újma ve smyslu § 179 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, tedy nejsou dány důvody bránící vycestování. Žalobní bod není důvodný.

Posledním žalobním bodem žalobce napadá dostatečnost odůvodnění rozhodnutí správních orgánů v části, v níž byla stanovena doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území Evropské unie. Stanovení doby zákazu vstupu je výsledkem správního uvážení, které podléhá jen omezenému soudnímu přezkumu. Soud se neztotožňuje s tvrzením žalobce, že správní orgány vyšly pouze z toho, že doba 1 roku představuje spodní hranici rozpětí, jehož maximum je 5 let. V první řadě je třeba uvést, že doba, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území České republiky, byla prvostupňovým rozhodnutím stanovena v délce 6 měsíců, nikoliv v délce 1 roku, jak tvrdí žalobce. Žalovaná pak rozhodnutí správního orgánu I. stupně v plném rozsahu potvrdila a ani z odůvodnění rozhodnutí neplyne, že by jejím úmyslem bylo změnit dobu, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území. Uvedení doby 1 roku v odůvodnění rozhodnutí žalované tak je třeba vnímat pouze jako chybu v psaní. Správní orgán I. stupně v rozhodnutí přihlédl k délce nelegálního výkonu zaměstnání na území České republiky (v rádech dnů), žalovaná dále zdůraznila význam zájmu státu na tom, aby na se na trhu práce pohybovali toliko cizinci, kteří mají příslušné povolení. Soud má tedy za to, že správní orgány vzaly do úvahy rozhodující okolnosti, tedy závažnost protiprávního jednání a jeho dobu trvání. Stanovení doby, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území Evropské unie, v délce 6 měsíců není vzhledem k právě uvedeným východiskům zjevně excesivní. Nebyl-li by žalobce trestněprávně zachovalý, bez jediného přestupku, jak zdůrazňuje v žalobě, nepochybně by doba zákazu vstupu na území byla stanovena ve větším rozsahu. Žalobní bod je nedůvodný.

Závěr a rozhodnutí o náhradě nákladů řízení

Vzhledem k tomu, že žalobní body jsou nedůvodné a soud nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout i bez námítky, byla žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce nebyl v řízení úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšné žalované soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť jí v řízení nevznikly žádné náklady převyšující náklady na běžnou administrativní činnost.

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 je stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Osobě, která splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, může Nejvyšší správní soud ustanovit na její žádost zástupce z řad advokátů.

V Praze dne 4. prosince 2017

Tomáš Kocourek, v. r.
soudce

Za správnost:
B. K.