



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl soudcem Tomášem Kocourkem v právní věci žalobce: **M. B.**, narozen dne . . , státní příslušnost Ukrajina, trvale bytem X, X, Ukrajina, zastoupen JUDr. Petrem Novotným, advokátem se sídlem Slezská 36, Praha, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 2. 2017, čj. CPR-24441-6/ČJ-2016-930310-V238,

t a k t o :

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Vymezení věci

Žalobou doručenou zdejšímu soudu dne 21. 2. 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 Mělník (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 18. 9. 2016, čj. KRPS-86282-36/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. Žalovaná měla za to, že v případě žalobce se nejedná o vyslání na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie, nýbrž toliko o záměr zastřít skutečné jednání žalobce na území České republiky, a to výkon zaměstnání, které spočívalo v obsluze stroje na výrobu sáčků na pracovišti společnosti v obci, ke kterému neměl žalobce potřebná povolení. Dle žalované poskytla polská společnost X (dále jen „polská společnost“ nebo „polský zaměstnavatel“) pracovní sílu společnosti X, která žalobce dále poskytla společnosti X. Dle žalované nelze vykonávanou činnost žalobce charakterizovat jako poskytování služeb, nýbrž jako výkon závislé práce, neboť byla žalobcem vykonávána osobně, v období od 26. 2. 2016 do 10. 3. 2016 a za předem domluvenou odměnu. Nejednalo se tedy o přímé vyslání zaměstnance polským zaměstnavatelem k plnění služby přímo u objednatele služby, čili společnosti X. Řetězením smluv o poskytování služeb je ztracen charakter přímého vyslání cizince k provedení konkrétní služby. V případě žalobce se jednalo o výkon závislé práce. Nebyla tedy naplněna hypotéza § 98 písm. k) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Institut poskytování přeshraničních služeb byl do českého právního řádu implementován v souvislosti s přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu (dále jen „směrnice o službách na vnitřním trhu“), konkrétně do zákona č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o volném pohybu služeb“). Podle tohoto zákona lze poskytovat přeshraniční služby na území České republiky pouze za splnění podmínky dočasnosti či příležitostnosti. Obsluha stroje na výrobu sáčků není svou povahou, zaměřením a charakterem závazkem, který by byl časově omezen. Také se nejedná o činnost jednorázovou či dočasnou. Dle žalované tedy bylo prokázáno, že se v případě žalobce nejednalo o poskytování služeb tak, jak právní předpisy Evropské unie předpokládají, ale o skryté poskytnutí pracovní síly, a tím došlo k narušení regulace pracovního trhu.

Obsah žaloby a vyjádření k žalobě

Žalobce předně namítl, že správní orgány porušily § 3 ve spojení s § 50 odst. 2 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.

Dle druhé žalobcovy námitky není správný závěr žalované, že žalobce na území České republiky pracoval bez povolení k výkonu zaměstnání. Žalobce správnímu orgánu I. stupně doložil doklady, z kterých jednoznačně vyplývá, že dne 10. 3. 2016 pracoval ve společnosti X jako pomocný dělník u stroje na výrobu sáčků na základě pracovního povolení získaného prostřednictvím svého zaměstnavatele – polské společnosti. Žalobce pracoval legálně jako zaměstnanec polské společnosti v areálu společnosti X v obci X na základě existující smlouvy o dílo, která byla uzavřena mezi polskou společností, u níž měl žalobce v té době vyřízené pracovní povolení, a společností X vystupující v pozici objednatele. Dále žalobce uvedl, že se z jeho strany nejednalo o výkon nelegální práce, neboť v areálu společnosti X pracoval v souladu s vůlí svého zaměstnavatele, tedy polské společnosti, u níž měl žalobce v té době vyřízené pracovní povolení. V předmětném období existovala obchodní spolupráce i mezi společnostmi X a X, která byla primárním

objednatelům provedení díla spočívajícího ve výrobě papírových sáčků, včetně souvisejících činností a prací.

Dle třetí žalobcovy námitky došlo k porušení zásady individuálního posouzení každé věci dle § 2 odst. 4 správního řádu a rovněž k porušení zásady zákonnosti dle § 2 odst. 1 správního řádu. Dle žalobce není možné vycestovat do jeho země původu, tj. na Ukrajinu, neboť se tamní situace v posledních dnech neustále zhoršuje. Média hlásí každodenní přestřelky včetně mrtvých nejen mezi příslušníky vojenských jednotek, ale také mezi civilním obyvatelstvem. Zejména probíhající ozbrojený konflikt na Ukrajině je příčinou obav žalobce z návratu do země původu, neboť se reálně obává, že je v ohrožení jeho vlastní život.

Ve své čtvrté námitce žalobce uvedl, že zasáhnout do rodinného života a práva na volný pohyb v důsledku vyhoštění lze pouze tehdy, pokud dojde k závažnému porušení veřejného pořádku. K tomuto v obecné rovině žalobce poukázal na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, která vyslovuje podmínku přiměřenosti zásahu ke sledovanému legitimnímu cíli, a dále odkázal na čl. 45 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie a „bod 14 preambule Úmluvy“ a dále zmínil blíže nespecifikovanou směrnici, která dle žalobce zjevně vyžaduje, aby bylo k zamítnutí žádosti z důvodu veřejného pořádku přistoupeno výhradně v situacích, kdy se cizinec dopustí jednání, které představuje dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti, typicky v podobě nejzávažnější trestné činnosti. V případě žalobce nebyla podmínka závažného porušení veřejného pořádku splněna, neboť se nikdy žádné trestné činnosti na území České republiky nedopustil.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že trvá na závěrech uvedených v napadeném rozhodnutí a že správní orgán I. stupně zjistil stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Délka uloženého opatření je adekvátní jednání, kterého se žalobce dopustil. Vzhledem k tomu, že žalobní námitky jsou totožné s námitkami odvolacími, odkázala žalovaná na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

Soud nařídil k projednání žaloby jednání, při němž setrvali účastníci na svých dosavadních procesních stanoviscích.

Splnění procesních podmínek a rozsah soudního přezkumu

Soud ověřil, že žaloba byla podána osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků 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 přihlédnout z moci úřední, soud neshledal.

Soud projednal věc v souladu s § 49 odst. 3 s. ř. s. v nepřítomnosti žalované, která se z jednání předem omluvila, odročit jednání nežádala.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

Soud ze správního spisu zjistil, že dne 10. 3. 2016 byl žalobce kontrolován během výkonu práce v areálu společnosti X v obci X hlídkou Policie ČR. Tato práce spočívala v obsluze stroje na výrobu sáčků. Při kontrole žalobce předložil doklad č. ES555390, na základě něhož byl ztotožněn, a dále bylo z obsahu tohoto dokladu zjištěno, že na území ČR pobývá legálně na základě polského víza typu „D“. Žalobce však nedisponoval povolením k zaměstnání na území ČR. Na základě uvedeného bylo s žalobcem ještě též den zahájeno řízení ve věci správního vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona o pobytu cizinců. V průběhu svého výslechu žalobce uvedl, že je v ČR společně se svou manželkou a synem, se kterými pracuje na stejném pracovišti. Od svého příjezdu do ČR společně bydlí v obci X. Žalobce do ČR přicestoval dne 25. 2. 2016 z Polska a od toho dne až do dne policejní kontroly pracoval v areálu společnosti X. Jeho práce spočívala v obsluze stroje na výrobu papírových sáčků. Práci mu zde zprostředkovala polská společnost, která ho na území ČR vyslala a slíbila žalobci, že mu pro práci ve společnosti X vyřídí potřebná povolení. Žalobce měl ve společnosti X pracovat tři týdny, a pokud by se osvědčil, pokračoval by v práci až do konce platnosti víza. Žalobce dále uvedl, že ví o válečném konfliktu na Ukrajině, ale že ten se odehrává v úplně jiné části země, než kde žalobce bydlí. Žalobce má na Ukrajině na adrese svého trvalého pobytu v Zakarpatské oblasti dům, kam se může společně se svou rodinou vrátit.

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 potřebným povolením nedisponoval. K věci byl jako svědek vyslechnut pan X X, jednatel společnosti X. Ten uvedl, že společnost X má uzavřenou smlouvu se společností X, z níž plyne povinnost pro společnost X obstarat pro společnost X pracovníky do výroby. Svůj závazek společnost X plní prostřednictvím polské společnosti X, s níž má za tím účelem uzavřenu smlouvu. Sjednané dílo spočívá ve výrobě papírových sáčků v areálu společnosti X v X. Jedním z pracovníků, jehož prostřednictvím měl být závazek společnosti X splněn, byl žalobce. Společnost X nezařizovala zaměstnancům X žádné povolení k zaměstnání na Úřadu práce. Žalobce prostřednictvím svého zástupce předložil smlouvu o dílo ze dne 29. 2. 2016 uzavřenou mezi polskou společností na straně zhotovitele a společností X na straně objednatele. Předmětem smlouvy je výroba papírových sáčků včetně souvisejících činností a prací v areálu společnosti X. Dílo má být provedeno zhotovitelem prostřednictvím jeho zaměstnanců (v počtu minimálně 5 osob) v období od 1. 3. 2016 do 31. 3. 2016. Žalobce dále předložil pracovní smlouvu jím uzavřenou se společností X dne 30. 10. 2015 na dobu od 27. 11. 2015 do 24. 5. 2016, podle níž měl žalobce vykonávat pro tuto společnost práci ve výrobě s místem výkonu práce ve společnosti X v obci X za odměnu ve výši 1.850 polských zlotých hrubého za měsíc.

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.

Dne 18. 8. 2016 vyrozuměl správní orgán I. stupně zástupce žalobce, 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. Ve stejný den byl zástupce žalobce nahlížet do spisu a po domluvě se správním orgánem I. stupně byla žalobci lhůta pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí stanovena v délce 14 dnů. Žalobce svého procesního práva dle § 36 odst. 3 správního řádu využil a k podkladům pro vydání rozhodnutí se vyjádřil, provedení dalších důkazů nenavrhl.

Správní orgán I. stupně vydal dne 18. 9. 2016 rozhodnutí čj. KRPS-86282-36/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 vyslání zaměstnance polské společnosti k poskytování služeb českému odběrateli, kdy uvedené poskytování služeb je zprostředkováno přes další společnosti, se jeví jako účelové obcházení českých vnitrostátních právních norem, a to zejména z nich vycházející povinnosti žalobce být zaměstnán s platným povolením k zaměstnání na území ČR. Dle správního orgánu I. stupně totiž v případě žalobce došlo k naplnění znaků závislé práce, protože žalobce prováděl práce u české společnosti a na její odpovědnost, a proto se nejednalo o poskytnutí přeshraniční služby, ale o výkon závislé práce, k čemuž je třeba disponovat povolením k zaměstnání na území ČR. Správní orgán I. stupně dále dospěl k závěru, že v důsledku vyhoštění nedojde k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života žalobce a že dopady rozhodnutí jsou přiměřené ve smyslu § 174a zákona o pobytu cizinců.

Proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně podal žalobce prostřednictvím svého zástupce odvolání, ve kterém namítl, že se v jeho případě nejednalo o výkon nelegální práce, neboť žalobce v areálu společnosti X zcela v souladu s vůlí svého zaměstnavatele, tedy polské společnosti, vykonával sjednanou práci na základě smlouvy o dílo a u této polské společnosti měl žalobce v předmětné době vyřízené pracovní povolení. Žalobce dále nesouhlasil s obsahem závazného stanoviska Ministerstva vnitra ze dne 15. 8. 2016, dle něhož je možný návrat žalobce do vlasti. Dle žalobce se situace na Ukrajině výrazně zhoršila, média neustále hlásí každodenní přestřelky včetně mrtvých i mezi civilním obyvatelstvem. Žalobce tak má obavy vrátit se do své vlasti, neboť by byl v ohrožení jeho život. Žalobce v průběhu odvolacího řízení žádné listiny nepředložil, důkazní návrhy nevznsl.

Žalovaná požádala Ministerstvo vnitra o přezkoumání závazného stanoviska ze dne 15. 8. 2016, ministr vnitra závazným stanoviskem ze dne 8. 12. 2016 závazné stanovisko Ministerstva vnitra potvrdil.

Zástupce žalobce byl dne 20. 12. 2016 vyrozuměn o shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí, byla mu poskytnuta lhůta 10 dnů pro vyjádření se k podkladům. Dne 28. 12. 2016 byl zástupce žalobce nahlížet do spisu a požádal o prodloužení lhůty pro vyjádření se k podkladům rozhodnutí; ta byla žalovanou stanovena v délce 30 dnů. Podáním ze dne 27. 1. 2017 se žalobce prostřednictvím svého zástupce k podkladům pro

vydání rozhodnutí vyjádřil.

Žalovaná vydala dne 13. 2. 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, oznámení o zahájení správního řízení, protokol o vyjádření žalobce, protokol o výsledku jednatele společnosti X X X, smlouva o dílo mezi polskou společností a společností X, pracovní smlouva mezi polskou společností a žalobcem, polské pozvání, závazná stanoviska Ministerstva vnitra, 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. Žalobní bod 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 závodu společnosti X v X 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 obsluze stroje na sériovou výrobu, který se nacházel na pracovišti společnosti X, žalobce zde pracoval v denním směnném provozu. Společnost X vedla žalobci docházku, příchody a odchody si žalobce zapisoval u vrátnice. Jeho práce byla na pracovišti kontrolována zaměstnanci společnosti X. Žalobce zde dle své výpovědi měl pracovat tři týdny a v případě osvědčení se do konce platnosti svého polského víza. Vždy jednou za měsíc měl přijet nějaký člověk z polské společnosti do společnosti X a měl žalobci předat peníze za jeden měsíc práce. Smlouva o dílo byla navíc sjednána mezi polským zaměstnavatelem a společností X až několik dní po faktickém

započítí výkonu práce žalobce v X. Žalobce tedy v závodu společnosti X v X nevykonával jiný typ ekonomické činnosti (typicky samostatnou výdělečnou činnost), o čemž výmluvně svědčí evidence pracovní doby žalobce a přesčasových hodin, která je součástí správního spisu, nebo využívání pracovních prostředků společnosti X. Žalobce nepopírá, že by v závodu v X vykonával závislou práci, nicméně argumentuje tím, že tuto práci konal pro svého polského zaměstnavatele, s nímž má uzavřenou pracovní smlouvu.

Ze smlouvy o dílo uzavřené mezi polským zaměstnavatelem a společností X plyne, že v jejím důsledku se polský zaměstnavatel, jenž měl žalobce dle pracovní smlouvy zaměstnávat v polské obci X, vzdal kontroly nad výkonem pracovní činnosti žalobce. Byť tedy i po přidělení žalobce k výkonu práce ve společnosti X zůstal formálně zachován pracovněprávní vztah k polskému zaměstnavateli, jenž měl žalobce nadále za vykonanou práci odměňovat, polský zaměstnavatel přestal žalobci přidělovat práci, kontrolovat splnění pracovních úkolů. Tuto situaci je třeba právně kvalifikovat jako přidělení zaměstnance polským zaměstnavatelem ke společnosti X, nikoliv však jako poskytování služby. Pokud by totiž polský zaměstnavatel poskytoval v závodu společnosti X službu, kterou by fyzicky realizoval žalobce pro svého polského zaměstnavatele, pak by i nadále byl ve všech ohledech podřízen právě polskému zaměstnavateli, jenž by mu i nadále přiděloval práci, kontroloval vykonanou práci, práci by konal jménem polského zaměstnavatele a na jeho účet (společnost X by žalobce nekontrolovala, neevidovala by mu pracovní dobu, přesčasy apod.) a pomocí jeho pracovních nástrojů a zařízení. Takové aspekty ovšem výkon práce žalobce ve společnosti X neměl.

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 nevydává (§ 95 odst. 4 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 výkonu 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 vrací 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.

V nyní posuzované věci ovšem plnění, které měl polský zaměstnavatel poskytnout 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 (např. v podobě provedení stavebních prací, řemeslných prací, kontrolních prací, montáží věcí), nýbrž v pronájmu pracovní síly. To je zcela zřejmé ze smlouvy o dílo uzavřené mezi polským zaměstnavatelem a společností X, neboť sjednané „dílo“ není vymezeno jeho věcnou podstatou (úkolem, dílem), nýbrž počtem zaměstnanců, kteří mají být v daném období vysláni do závodu společnosti X v X. V tomto závodu přitom měli provádět práce, které běžně provádí zaměstnanci pracující v tomto závodu. „Služba“ poskytnutá polským zaměstnavatelem tedy měla spočívat v poskytnutí pracovní síly a její integraci do pracovního kolektivu společnosti X s převedením oprávnění polského zaměstnavatele udělovat žalobci pokyny, přidělovat mu práci, kontrolovat prováděnou práci, evidovat pracovní docházku právě této společnosti. K poskytování „služby“ využíval polský zaměstnavatel (resp. jeho zaměstnanci, kteří měli v rámci poskytování „služby“ vystupovat jeho jménem a na jeho účet) výrobní prostředky společnosti X (žalobce obsluhoval stroj této společnosti na lepení papírových sáčků). Z toho zřetelně plyne, že žalobce v závodu v X nevykonával službu jménem a na účet svého polského zaměstnavatele, nýbrž vykonával závislou práci pro společnost X, jakoby došlo k jeho přidělení k české společnosti. Smyslem výkonu závislé práce ze strany žalobce nebylo spolupůsobit při realizaci služby polským zaměstnavatelem (zhotovit dílo), pro nějž mu bylo uděleno pracovní povolení, a po poskytnutí služby se vrátit zpět na polský pracovní trh, nýbrž integrovat se na pracovní trh v České republice. V tomto je nyní posuzovaný případ odlišný od situace posuzované Soudním dvorem EU v rozsudku ve věci *Essent Energie Productie BV*.

Na výše uvedeném nemůže nic změnit skutečnost, že celý trojstranný právní vztah mezi polským zaměstnavatelem, společností X a X je formálně zastřen obchodními smlouvami. Je rovněž bez významu, že polský zaměstnavatel neposkytl žalobce přímo společnosti X, nýbrž prostřednictvím společnosti X 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.

Pronájem pracovní síly je podstatou činnosti agentur práce. Zákon o volném

pohybu služeb v § 2 odst. 2 písm. a) i směrnice o službách na vnitřním trhu v čl. 2 odst. 2 písm. e) vylučují agenturní zaměstnávání ze své působnosti. 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 do společnosti X v polské obci X, v průběhu trvání pracovního poměru pak byl přidělen ke společnosti X prostřednictvím společnosti X. 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 ojedinele služby v oblasti zprostředkování zaměstnání. Z toho nicméně nelze dovozovat, že by toto ustanovení umožňovalo přeshraniční poskytnutí pracovní síly jako služby. 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) neznamena, 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 dostává, neboť umožňuje volný pohyb služeb, ovšem brání jeho zneužívání k nekontrolovanému přeshraničnímu pronájmu pracovní síly (občanů států, které nejsou členy Evropské unie).

Soud tedy uzavírá, že žalobce nebyl na základě pracovního povolení vydaného orgány Polské republiky oprávněn vykonávat práci u společnosti X 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. Není přitom rozhodné, zda žalobce o tom, že potřeboval pro výkon práce na území ČR povolení k zaměstnání, věděl. 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 určité v rozhodnutí stanovenou dobu v budoucnu.“* Žalobní bod je nedůvodný.

Ke třetí námitce žalobce, že nemůže vycestovat do země původu, tj. na Ukrajinu, z důvodu probíhajícího ozbrojeného konfliktu, kvůli němuž se žalobce obává, že je v ohrožení jeho vlastní život, uvádí soud následující. Žalobcova námitka svým obsahem zjevně míří k závaznému stanovisku, které si je správní orgán rozhodující o vyhoštění cizince povinen vyžádat v souladu s § 120a odst. 1 zákona o pobytu cizinců od Ministerstva vnitra za účelem zjištění, zda je vycestování cizince možné. Důvody znemožňující vycestování jsou uvedeny v § 179 zákona o pobytu cizinců a svým obsahem jsou obdobné jako důvody pro udělení doplňkové ochrany dle zákona o azylu. Závazným stanoviskem ministra vnitra ze dne 8. 12. 2016 vydaným v řízení před žalovanou bylo potvrzeno závazné stanovisko Ministerstva vnitra ze dne 15. 8. 2016 vydané v řízení před správním orgánem I. stupně. Ministr vnitra si za účelem posouzení možnosti žalobce vycestovat na Ukrajinu obstaral informace ohledně aktuální situace na Ukrajině, jejichž seznam je obsahem tohoto stanoviska. Ministr vnitra uvedl, že se plně ztotožňuje s názorem Ministerstva vnitra, že žalobce má trvalé bydliště v západní části Ukrajiny, přičemž všední život v těchto oblastech probíhá v mezích normálu, jsou zajišťovány potřebné veřejné služby a také činnost státních orgánů. Tyto oblasti nejsou nijak zasaženy ozbrojenými střety na jihovýchodě země. Soud k tomuto dodává, že i z běžně dostupných informací z veřejných sdělovacích prostředků je zřejmé, že se válečný konflikt odehrává toliko na východě Ukrajiny. Zakarpatská oblast, ze které žalobce pochází a kde má rodinný dům, kam se dle svých slov může společně s rodinou vrátit, není tímto konfliktem dotčena. To ostatně potvrdil při svém výsledku i sám žalobce. Tyto skutečnosti jsou soudu známy i z úřední činnosti v souvislosti s projednáváním žalob ukrajinských občanů proti rozhodnutím Ministerstva vnitra o neudělení mezinárodní ochrany. Žalobce, ani přes výzvu soudu učiněnou při jednání, nenavrl žádné důkazy, jimiž by prokázal, že

bezpečnostní situace v Zakarpatské oblasti je natolik vážná, že se důvodně obává návratu do této části Ukrajiny z důvodu svévolného násilí souvisejícího s mezinárodním či vnitřním ozbrojeným konfliktem. Naopak upřesnil, že jím uvedené tvrzení o eskalaci bojů se týká výlučně východní Ukrajiny. Žalobní bod je nedůvodný.

Ke čtvrté námitce žalobce, že zasáhnout do rodinného života a práva na volný pohyb v důsledku vyhoštění lze pouze tehdy, pokud dojde k závažnému porušení veřejného pořádku, soud uvádí následující. Žalobce uvedené tvrzení opřel o blíže nespecifikovanou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, ze které má vyplývat podmínka přiměřenosti zásahu k sledovanému legitimnímu cíli, a dále odkázal na čl. 45 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, „bod 14 preambule Úmluvy“ a blíže nespecifikovanou Směrnici, která se má týkat zamítnutí blíže nespecifikované žádosti z důvodu veřejného pořádku. Soudu není zřejmé, na základě čeho dospěl žalobce k závěru, že do práva na volný pohyb osob v důsledku vyhoštění lze zasáhnout pouze tehdy, pokud dojde k závažnému porušení veřejného pořádku. Práva a povinnosti obsažené ve Smlouvě o fungování Evropské unie se vztahují pouze na občany členských států Evropské unie, proto nelze tato pravidla vztahovat na vyhošťování občanů třetích států z území Evropské unie. Soudu není dále jasné, jakou Úmluvu má žalobce na mysli. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod totiž právně relevantní preambuli neobsahuje (obsahuje jen úvodní slavnostní, zcela obecnou deklaraci společných evropských demokratických hodnot). Soud rovněž nerozpoznal, jakou má žalobce na mysli Směrnici, která je uváděna v souvislosti se zamítnutím blíže nespecifikované žádosti. Soud připomíná, že řízení o správním vyhoštění není řízením zahajovaným na žádost, nýbrž z moci úřední, proto tento odkaz žalobce, zmiňující se o zamítnutí žádosti, nepřiléhá na projednávanou věc. Soud tedy z takto nesrozumitelně a nejasně uvedených odkazů na právní normy, které žalobce ani při jednání na výzvu soudu neupřesnil, nedokázal rozpoznat, o jaká právní pravidla žalobce své tvrzení v tomto žalobním bodě opírá, a to i při aplikaci zásady *iura novit curia*. Žalobce došel k tomu, že takovým porušením veřejného pořádku je typicky páčání nejzávažnější trestné činnosti. Takovýto výklad žalobce je neudržitelný a navíc se neopírá o žádný konkrétní právní předpis. Naopak v § 119 zákona o pobytu cizinců jsou uvedeny skutkové podstaty, při jejichž naplnění má správní orgán povinnost vydat rozhodnutí o správním vyhoštění. Jednou z nich je právě výkon zaměstnání bez povolení k zaměstnání, ačkoli je toto povolení podmínkou výkonu zaměstnání. Důvodem pro vyhoštění jsou tedy mnohem méně závažná jednání, než je páčání trestné činnosti, natož závažné trestné činnosti. Správní orgán musí dále při rozhodování o správním vyhoštění v souladu s § 119a odst. 2 zákona o pobytu cizinců zjišťovat, zda by v důsledku vyhoštění nedošlo k nepřiměřenému zásahu do soukromého nebo rodinného života, a to dle kritérií vymezených v § 174 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, interpretovaných ve světle judikatury (zejména Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k právu na rodinný a soukromý život). Ani jedno z těchto ustanovení však neobsahuje pravidlo, podle něhož by bylo přípustné cizince vyhostit pouze v případě závažného porušení veřejného pořádku. 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 10. dubna 2017

Tomáš Kocourek, v.r.
soudce

Za správnost: Alena Lébllová

