



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **M. S.**, zast. Mgr. Ladislavem Preclíkem, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135, Hradec Králové, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, P. O. Box 78, Praha 3, proti rozhodnutím žalované ze dne 9. 10. 2018, č. j. CPR-3669-2/ČJ-2018-930310-V237, a ze dne 15. 10. 2018, č. j. CPR-3669-3/ČJ-2018-930310-V237, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2018, č. j. 41 A 56/2018 - 24,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Policie České republiky, Krajské ředitelství policie kraje Vysočina (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 20. 11. 2017, č. j. KRPJ-108118-28/ČJ-2017-160022-SV (dále jen „rozhodnutí o správním vyhoštění“), uložila žalobci správní vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a stanovila dobu, po kterou nelze žalobci umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 1 rok. Žalovaná rozhodnutím ze dne 9. 10. 2018, č. j. CPR-3669-2/ČJ-2018-930310-V237 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 1“), zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí o správním vyhoštění potvrdila.

[2] Správní orgán prvního stupně dne 20. 11. 2017 vydal také rozhodnutí č. j. KRPJ-108118-29/ČJ-2017-160022-SV (dále jen „rozhodnutí o nákladech řízení“), kterým uložil

žalobci uhradit náklady řízení ve věci správního vyhoštění ve výši 1.000 Kč, a to ve lhůtě 14-ti dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozhodnutí. Žalovaná rozhodnutím ze dne 15. 10. 2018, č. j. CPR-3669-3/ČJ-2018-930310-V237 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 2“), zamítla odvolání žalobce a rozhodnutí o nákladech řízení potvrdila.

II.

[3] Žalobce napadl obě rozhodnutí žalované žalobou u Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), který ji shora specifikovaným rozsudkem zamítl.

[4] Dospěl totiž k závěru, že správní orgány zjistily skutkový stav věci dostatečně a v souladu se zákonem vyhodnotily jednání žalobce jako protiprávní, splňující podmínky pro vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 119 odst. 1 písm. b) bod 3 zákona o pobytu cizinců.

[5] Krajský soud konkrétně uvedl, že ze správního spisu je zřejmé, že pracovní činnost žalobce byla závislou prací pro společnost ŽĎAS, a.s. a nenaplňovala znaky nadnárodního opatření ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. a) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, neboť žalobce u svého polského zaměstnavatele, společnosti Grzegorz Pacek URB, s nímž měl uzavřenou pracovní smlouvu, nikdy nepracoval, a ten ani výkon jeho práce u společnosti ŽĎAS, a.s. nikterak nekontroloval. V případě žalobce tedy nebyla naplněna stěžejní podmínka, která odlišuje vyslání zaměstnance za účelem plnění konkrétní zakázky od agenturního způsobu zaměstnávání, a to, aby žalobce převážnou část své pracovní činnosti vykonával v domovském státě svého zaměstnavatele, kam by se po dokončení práce navracel. Krajský soud tudíž uzavřel, že společnost Grzegorz Pacek URB fakticky působila jako agentura práce vysílající žalobce na manuální práci do České republiky. Agenturní zaměstnávání však nelze podřadit pod výjimku stanovenou v § 98 písm. k) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), a tudíž žalobce potřeboval pro výkon práce na území České republiky povolení k zaměstnání. Podle krajského soudu rovněž nebylo nezbytné doplňovat dokazování a zjišťovat konkrétní vztahy mezi jednotlivými společnostmi, jak navrhoval žalobce, neboť ze správního spisu bylo zřejmé, že žalobce vykonával závislou práci pro společnost ŽĎAS, a.s., aniž k tomu měl potřebné oprávnění.

[6] Krajský soud neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřenosti uloženého opatření. Vyslovil, že vzhledem k tomu, že žalobce vykonával práci bez příslušného povolení více jak 3 měsíce, uložení doby vyhoštění při spodní hranici v délce 1 rok je zcela přiměřeným opatřením.

[7] K napadenému rozhodnutí č. 2 krajský soud uvedl, že žalovaná nepochybila, zamítla-li odvolání žalobce a potvrdila rozhodnutí o nákladech řízení. K vydání tohoto rozhodnutí byl správní orgán prvního stupně povinen podle § 79 odst. 5 správního řádu. S ohledem na to, že k zahájení správního řízení v posuzovaném případě došlo na základě protiprávního jednání žalobce, správní orgán prvního stupně postupoval

pokračování

v souladu se zákonem, vydal-li na základě rozhodnutí o správním vyhoštění žalobce rozhodnutí, v němž žalobci uložil náhradu nákladů řízení v paušální částce 1.000 Kč.

III.

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní napadá rozsudek krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel má především za to, že správní orgány dostatečně nezjistily skutkový stav věci a dovozují své závěry pouze na předpokladech a teoriích, a má tudíž za to, že napadené rozhodnutí č. 1 je nepřezkoumatelné. Nepřezkoumatelným stěžovatel shledává i napadený rozsudek, neboť jím krajský soud vadu napadeného rozhodnutí č. 1 nenapravil a žalobu proti tomuto rozhodnutí zamítl.

[10] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že v jeho případě nebyly naplněny podmínky pro uložení správního vyhoštění, neboť k výkonu činnosti, při které byl kontrolován, nemusel disponovat platným povolením k zaměstnání, zaměstnaneckou kartou nebo modrou kartou, jelikož byl k výkonu této činnosti vyslán svým zaměstnavatelem z Polské republiky. Uvedl, že je zaměstnancem polské společnosti Grzegorz Pacek URB, která jej k výkonu zaměstnání vyslala do České republiky, a tuto skutečnost nahlásila na krajskou pobočku úřadu práce v Praze. K této společnosti si také stěžovatel jezdil pro mzdu. Žalovaná i krajský soud dospěly podle stěžovatele k nesprávným závěrům, že nevykonával svou hlavní činnost v Polské republice, neboť zde před vysláním do České republiky vůbec nepracoval a jeho vyslání nebylo dočasné, a že stěžovatelův zaměstnavatel tudíž fakticky působí jako agentura práce vysílající zaměstnance k výkonu manuální práce do České republiky. Tyto závěry jsou podle stěžovatele nesprávné, učiněné na základě nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Ze shromážděných podkladů totiž neplyne, že by se stěžovatel po výkonu práce v České republice neměl vrátit ke svému polskému zaměstnavateli a pro něj dále pracovat, a že by tedy výkon práce v České republice nebyl dočasný. Stěžovatel na tuto skutečnost nebyl nikdy dotazován a tento závěr je tak pouhou spekulací. Stěžovatel jako zaměstnanec nemohl ovlivnit skutečnost, kdy má jeho polský zaměstnavatel potřebu jej na území jiného státu vyslat; shodou náhod tato potřeba vyvstala ihned po jeho nástupu do zaměstnání.

[11] Stěžovatel nakonec v kasační stížnosti za chybné a nezákonné označuje rovněž napadené rozhodnutí č. 2 ve věci nákladů řízení a také výrok II. napadeného rozsudku.

IV.

[12] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že závěry uvedené v napadeném rozsudku nehodlá komentovat.

V.

[13] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněného důvodu a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud především posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je přitom natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[16] Z kasační stížnosti vyplývá, že stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku i napadeného rozhodnutí č. 1 pro nedostatek důvodů.

[17] Nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvracet. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí věnoval všem stěžejním námitkám účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 - 33).

[18] Principy přezkoumatelnosti soudních rozhodnutí je navíc třeba bezesbýtku vztáhnout i na případy, kdy jsou přezkoumávána správní rozhodnutí. Je tomu tak proto, že jen skrze řádně odůvodněná, srozumitelná a určitá správní rozhodnutí se může účastník řízení účinně domáhat svých práv u nestranného soudu. Pokud pak správní rozhodnutí nedostojí vytčeným principům, například z toho důvodu, že z něj nevyplývá, jaký skutkový základ (skutková zjištění) vzal rozhodující správní orgán za svůj a jak jej následně právně hodnotil (jaké konkrétní právní normy na něj aplikoval), je třeba na takové rozhodnutí správního orgánu pohlížet jako na nepřezkoumatelné (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 Afs 14/2014 - 80).

[19] K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů je přitom správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti. Pokud by totiž sám přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí správního orgánu, nutně by zatížil nepřezkoumatelností i své vlastní rozhodnutí. Otázka přezkoumatelnosti správních rozhodnutí tedy musí nutně předcházet právnímu posouzení věci samé (věcných námitek) a správní soud v tomto rozsahu není limitován dispoziční zásadou.

[20] Výše uvedeným kritériím napadený rozsudek vyhověl. Krajský soud výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a přdestřel relevantní a ucelené

pokračování

právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci vypořádal. Stěžovatel ostatně proti výkladu podanému krajským soudem v kasační stížnosti obsáhle brojí a na více místech s ním polemizuje, což by v případě chybějících důvodů prakticky nebylo možné. Nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37). Rovněž napadené rozhodnutí č. 1 naplňuje vytyčená kritéria přezkoumatelnosti. Kasační soud tedy neshledal napadené rozhodnutí č. 1 ani napadený rozsudek nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů; nezjistil ani jiné vady podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[21] Stěžovatel dále v kasační stížnosti vedle námitky nedostatečného zjištění skutkového stavu brojí především proti závěru správních orgánů a krajského soudu, že vykonával na území České republiky práci bez příslušného povolení, a tudíž byly naplněny podmínky k uložení správního vyhoštění. Stěžovatel má naopak za to, že byl oprávněn v České republice pracovat na základě § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, neboť sem byl vyslán svým polským zaměstnavatelem v rámci plnění jeho obchodních závazků.

[22] Nejvyšší správní soud předesílá, že k dané právní otázce již existuje ustálená judikatura, kterou také krajský soud v napadeném rozsudku zcela přiléhavě aplikoval na stěžovatelův případ. Případem skutkově a právně obdobným, v němž jiný stěžovatel, zastoupený týměž právním zástupcem, vykonával závislou činnost ve společnosti Žďas, a. s., se rovněž v nedávné době zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 27. 11. 2019, č. j. 10 Azs 235/2019 - 29, a ze dne 16. 1. 2020, č. j. 1 Azs 443/2019 - 28. Kasační soud přitom neshledal důvod se od závěrů uvedených v těchto rozhodnutích v právě posuzované věci jakkoliv odchýlit.

[23] K námitce nedostatečně zjištěného skutkového stavu Nejvyšší správní soud připomíná, že je povinností správního orgánu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad rozhodnutí s právními předpisy. Kasační soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že v nyní posuzované věci správní orgány této povinnosti dostály. Ve správním řízení bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatel vykonával závislou práci ve společnosti a pro společnost Žďas, a. s., nikoliv pro svého polského zaměstnavatele, aniž by k tomu měl potřebné povolení. Správní orgány vycházely zejména z toho, že stěžovatel nevykonával svou hlavní činnost v Polské republice, kde měla sídlo společnost Grzegorz Pacek URB, s níž uzavřel pracovní smlouvu, neboť ihned po uzavření této smlouvy byl „*vyslán na služební cestu*“ do české společnosti Žďas, a. s., v níž pracoval podle pokynů zaměstnance této společnosti až do 31. 10. 2017, kdy byl zajištěn. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, že již tyto skutečnosti postačují k učinění závěru, že společnost Grzegorz Pacek URB fakticky působila jako agentura práce vysílající stěžovatele na manuální práci do České republiky. Pro právě uvedené se Nejvyšší správní soud rovněž ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že nebylo nezbytně nutné doplňovat dokazování a zjišťovat konkrétní vztahy mezi jednotlivými společnostmi, jak navrhoval stěžovatel.

[24] Na tyto závěry pak krajský soud použil odpovídající právní úpravu, kterou vyložil v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu, zejména pokud jde o použití výjimky podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Za nedůvodnou proto kasační soud považuje i námitku nesprávného posouzení právní otázky soudem.

[25] Výkon závislé práce cizincem, který není občanem členského státu Evropské unie, na území České republiky je možný výlučně na základě platné zaměstnanecké karty, karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance, modré karty nebo povolení k zaměstnání (§ 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti). Výjimku z tohoto pravidla představuje § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, podle něhož *povolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta, karta vnitropodnikově převedeného zaměstnance nebo modrá karta se podle tohoto zákona nevyžaduje k zaměstnání cizince, který byl vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie*. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 10. 1. 2019, č. j. 7 Azs 275/2018 - 19, uvedl, že smyslem citovaného 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.

[26] Výkladem § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se zabýval Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017 - 31. V něm dospěl pomocí systematického výkladu zákona o zaměstnanosti a s ohledem na právo Evropské unie k závěru, že výjimka z obecné povinnosti cizince mít k zaměstnání na území České republiky povolení k zaměstnání, zaměstnaneckou kartu nebo modrou kartu, zakotvená v § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, se vztahuje jak na dočasné vyslání pracovníků za účelem provedení zakázky jejich zaměstnavatele, tak i na vyslání pracovníků spočívající v poskytnutí pracovní síly. To však pouze za podmínky, že vyslaní pracovníci provozují svou hlavní činnost v členském státě, v němž má zaměstnavatel sídlo, a neusilují tak o začlenění na český pracovní trh.

[27] Ve výše citovaných rozsudcích č. j. 10 Azs 235/2019 - 29 a č. j. 1 Azs 443/2019 - 28, které se týkaly skutkově obdobných věcí, a to zaměstnávání cizího státního příslušníka ve společnosti Žďas, a. s., Nejvyšší správní soud dovodil, že pokud polský zaměstnavatel fakticky jednal jako agentura práce, která zaměstnanci ze země mimo Evropskou unii pouze zprostředkovala zaměstnání na území České republiky (a to i přes formální zastření této skutečnosti uzavřenými smluvními vztahy v podobě pracovní smlouvy mezi polským zaměstnavatelem a cizincem a smlouvy o poskytnutí služeb mezi polskou a českou společností), nelze na tuto situaci aplikovat výjimku z povinnosti získání pracovního povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti.

[28] Tyto závěry se plně uplatní i na nynější případ stěžovatele, který disponoval pouze polským vízem typu D, které jej opravňovalo k zaměstnání na území Polské republiky, nikoliv v České republice. Z okolností, za jakých vznikl pracovní vztah stěžovatele k polskému zaměstnavateli a jeho průběhu, je však nepochybné, resp. nevznikají důvodné pochybnosti o tom, že již v okamžiku údajného přijetí stěžovatele do

pokračování

pracovního poměru u polského zaměstnavatele byly vytvořeny podmínky nikoliv pro zaměstnání stěžovatele v Polské republice, ale pro zprostředkování pracovní síly u českého zaměstnavatele. Krajský soud proto správně tyto okolnosti posoudil jako faktický výkon agenturního zaměstnávání, na který se podle výše uvedené judikatury nevztahuje výjimka dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Tyto okolnosti sice mohly správní orgány zkoumat podrobněji, jak podotknul krajský soud, avšak uvedený závěr je dostatečně zřejmý z podkladů shromážděných ve správním spise a z vlastní výpovědi stěžovatele.

[29] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani kasační argumentaci, v níž stěžovatel namítá nezákonnost napadeného rozhodnutí č. 2. Ztotožnil se přitom se závěrem krajského soudu, že v nynější věci má rozhodnutí o nákladech řízení akcesorickou povahu k rozhodnutí o správním vyhoštění (totéž platí o napadeném rozhodnutí č. 2 ve vztahu k napadenému rozhodnutí č. 1), a to s ohledem na § 79 odst. 5 správního řádu. Jelikož v posuzovaném případě byly naplněny podmínky podle tohoto ustanovení, tedy, že k zahájení správního řízení došlo z důvodu protiprávního jednání stěžovatele, postupoval správní orgán prvního stupně v souladu s § 6 odst. 1 a 2 vyhlášky č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení, vydal-li rozhodnutí o nákladech řízení ve výši 1.000 Kč. Žalovaná tudíž rovněž nepochybila, když napadeným rozhodnutím č. 2 odvolání stěžovatele zamítla a rozhodnutí o nákladech řízení potvrdila.

[30] Kasační soud se nakonec neztotožnil ani s námitkou nesprávnosti výroku II. napadeného rozsudku, a to vzhledem k tomu, že přisvědčil závěru krajského soudu o neúspěšnosti stěžovatele v řízení o žalobě.

VI.

[31] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky důvodnými, proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované žádné náklady nad rámec její běžné úřední činnosti nevznikly, soud jí proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 24. února 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu