



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **L. M.**, zast Mgr. Pavlem Bednaříkem, advokátem, se sídlem Bartolomějská 291/11, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2176/2, Praha 3, proti rozhodnutím žalované ze dne 8. 8. 2019, č. j. CPR-29351-3/ČJ-2018-930310-V243, a ze dne 9. 8. 2019, č. j. CPR-29351-4/ČJ-2018-930310-V243, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 3. 10. 2019, č. j. 52 A 10/2019 - 16,

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 Středočeského kraje (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 21. 8. 2018, č. j. KRPS-145261-32/ČJ-2018-010022 (dále jen „rozhodnutí o správním vyhoštění“), uložila žalobkyni 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 jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 6 měsíců. Žalovaná rozhodnutím ze dne 8. 8. 2019, č. j. CPR-29351-3/ČJ-2018-930310-V243 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 1“), zamítla odvolání žalobkyně a rozhodnutí o správním vyhoštění potvrdila.

[2] Správní orgán prvního stupně dne 21. 8. 2018 vydal také rozhodnutí č. j. KRPS-145261-33/ČJ-2018-010022 (dále jen „rozhodnutí o nákladech řízení“), kterým uložil žalobkyni uhradit náklady řízení ve věci správního vyhoštění ve výši 1.000 Kč. Žalovaná

rozhodnutím ze dne 9. 8. 2019, č. j. CPR-29351-4/ČJ-2018-930310-V243 (dále jen „napadené rozhodnutí č. 2“), zamítla odvolání žalobkyně a uvedené rozhodnutí o nákladech řízení potvrdila.

II.

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

[4] Krajský soud shledal, že pracovní činnost žalobkyně na území České republiky byla závislou prací pro společnost Penny Market s.r.o. a nejednalo se tudíž o přeshraniční poskytování služeb ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (dále jen „směrnice“). Žalobkyně, přestože tvrdila, že uzavřela pracovní smlouvu s polskou společností LUDDAY Sp. z o.o. (dále jen „LUDDAY“), u tohoto polského zaměstnavatele nikdy nepracovala, přicestovala dne 6. 3. 2018 za prací a přítelem do České republiky ze země původu přes Polsko; stalo se tak ještě v době před uzavřením tvrzené pracovní smlouvy s LUDDAY. Pracovní smlouva ze dne 19. 3. 2018 a cestovní příkaz ze dne 20. 3. 2018, kterými žalobkyně disponovala, tak byly podle krajského soudu účelovými dokumenty majícími za cíl legalizovat nelegální práci žalobkyně na území České republiky ve snaze navodit dojem o plnění závazků společnosti LUDDAY vůči společnosti TELENESTI GROUP PRAGA s.r.o. (dále jen „TELENESTI“) v rámci přeshraničního poskytování služeb, ač se fakticky jednalo o vysílání cizích státních příslušníků za prací do České republiky a LUDDAY vlastně působila jako agentura práce. Krajský soud uzavřel, že v případě žalobkyně se nejednalo o činnost, již by bylo možno podřadit pod výjimku vyplývající z § 98 písm. k) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jíž se žalobkyně, nedisponující pracovním povolením na území České republiky, dovolávala. Žalobkyně tedy podle krajského soudu potřebovala pro výkon práce na území České republiky povolení k zaměstnání, neboť na základě víza typu „D“ vydaného orgány Polské republiky nebyla oprávněna práci na území České republiky vykonávat.

III.

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

[6] Stěžovatelka setrvale zastává názor předestřený již v žalobě, že nevykonávala na území České republiky práci neoprávněně. Má za to, že správní orgány nepodloženě odmítly aplikovat § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, jakož i směrnici. Stěžovatelka opakuje, že byla zaměstnankyní polské společnosti LUDDAY a do České republiky byla vyslána v rámci přeshraničního poskytování služeb k plnění zakázky pro společnost TELENESTI na základě smlouvy o poskytování služeb uzavřené mezi těmito dvěma společnostmi. Správní orgán nesprávně neakceptoval důkazy k prokázání těchto skutečností, jež stěžovatelka předkládala.

pokračování

[7] Stěžovatelka v této souvislosti upozorňuje, že v obchodních vztazích nelze vyloučit, že zaměstnanec je přijat do zaměstnání a v podstatě ihned je vyslán v souladu s předpisy EU k výkonu práce v jiném členském státě, jak tomu bylo i v jejím případě. Krajský soud založil své závěry jen na výpovědi stěžovatelky neznalé smluvních a obchodních vztahů zúčastněných společností. Případné nejasnosti mohly být odstraněny, pokud by správní orgány provedly důkazy stěžovatelkou navrhované.

IV.

[8] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti s odkazem na spisový materiál navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. K závěrům krajského soudu obsaženým v napadeném rozsudku se nevyjadřuje.

V.

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

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Jakkoliv stěžovatelka v kasační stížnosti mimo jiné uplatňuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., konkrétní námitky podřaditelné pod uvedený kasační důvod nenabízí. Jelikož ale je Nejvyšší správní soud k vadám naplňujícím uvedený kasační důvod povinen přihlížet i bez návrhu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), přes chybějící tvrzení posuzoval, zda napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, pro nedostatek důvodů, či zda zde není taková vada řízení před krajským soudem, jež by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku.

[12] Nejvyšší správní soud připomíná, že z jeho ustálené judikatury vyplývá, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, jestliže neobsahuje určitý výrok, nesplňuje formální náležitosti dle § 54 odst. 2 s. ř. s., nebo také, nelze-li z rozsudku rozpoznat jeho jednotlivé části (záhlaví, výrokovou část, odůvodnění, poučení), jakož i tehdy, chybí-li věcný a obsahový soulad výrokové část napadeného rozsudku a jeho odůvodnění, nebo absentuje-li odkaz na použité právní normy, na nichž správní soud založil právní hodnocení v souzené věci (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, nebo ze dne 10. 4. 2008, č. j. 7 Afs 78/2007 - 60). Tyto vady zcela zjevně napadený rozsudek nevykazuje.

[13] 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).

[14] Také právě uvedeným požadavkům napadený rozsudek vyhověl. Krajský soud výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a přdestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci vypořádal. Obecný stěžovatelčin nesouhlas s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku 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).

[15] Kasační soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů. Současně nezjistil ani jiné vady, jež by mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Za takovou vadu nepovažoval ani to, že krajský soud, přestože stěžovatelka napadala obě rozhodnutí žalované (viz výše odstavce [1] a [2]), blíže nepřezkoumával napadené rozhodnutí č. 2, ač i proti němu stěžovatelčina žaloba v obecnosti směřovala. Stěžovatelka totiž v žalobě neuvedla žádnou konkrétní námitku, kterou by zákonnost napadeného rozhodnutí č. 2 rozporovala. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tudíž není naplněn.

[16] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti poukazuje zejména na skutečnost, že nejasnosti týkající se povahy její činnosti pro společnost LUDDAY mohly vyjasnit důkazy, které ve správním řízení navrhovala. Tato argumentace je podřaditelná pod kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[17] Z obsahu správního spisu se podává, že ve správním řízení ve svém vyjádření stěžovatelka předložila listiny, jimiž hodlala prokázat jí tvrzené skutečnosti [polské vízum; smlouva o poskytování příhraničních služeb mezi LUDDAY a TELENESTI ze dne 2. 10. 2017; pracovní smlouva, již stěžovatelka uzavřela se společností LUDDAY ze dne 19. 3. 2018; dodatek k uvedené pracovní smlouvě; rámcová smlouva o dílo uzavřená mezi společností TELENESTI a Penny Market s.r.o.; podnájemní smlouva mezi týmiž společnostmi ze dne 26. 2. 2018; informace o vyslání k plnění úkolů vyplývajících z uzavřené pracovní smlouvy; osvědčení týkající se předpisů v oblasti sociálního zabezpečení; svědecké výpovědi D. B. (statutární zástupce společnosti TELENESTI) a Oleny Chaczwanjany (jednatelky společnosti LUDDAY); dotaz na příslušný krajský úřad práce za účelem zjištění, že byla splněna ohlašovací povinnost podle § 87 odst. 1 zákona o zaměstnanosti; vyjádření Evropské komise ze dne 31. 3. 2017 (vydané pro společnost OVD-TEMYRTRANS SP. Z O.O.)].

[18] Správní orgány tyto důkazy neopomněly (viz zejména strana 7 rozhodnutí o správním vyhoštění a strana 5 napadeného rozhodnutí č. 1). Zohlednily však také stěžovatelčinu výpověď, kterou učinila v řízení o správním vyhoštění, jež byla s předloženými důkazy ve zřejmém rozporu. Sama stěžovatelka totiž vypověděla, že není držitelkou povolení k zaměstnání, v Polské republice nikdy nepracovala, ve skladu

pokračování

společnosti Penny Market s.r.o. pracovala pro společnost Jobspol, práci jí zadával mistr v hale, který také její práci kontroloval. Správní orgány dále vzaly v potaz, že stěžovatelka disponovala pouze polským vízem typu „D“, které ji opravňovalo toliko ke krátkodobému pobytu na území České republiky, nikoliv však k výkonu zaměstnání na tomto území. Stěžovatelka zde tudíž mohla pracovat pouze na základě platné zaměstnanecké karty, modré karty či platného povolení k zaměstnání, jimiž ale nedisponovala. Žalovaná ve shodě se správními orgánem prvního stupně považovala skutkové okolnosti případu za dostatečně zjištěné a shodně uzavřela, že v daném případě nejde o přeshraniční poskytování služeb ze strany LUDDAY, nýbrž že se jedná o obcházení zákona. V uvedené společnosti stěžovatelka nikdy práci nevykonávala, jak sama vypověděla, a výjimka podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti tak na stěžovatelku nedopadá.

[19] S těmito závěry se ztotožnil následně i krajský soud a nyní jim přitakává i soud kasační. Pro přehlednost lze shrnout, že ve správním řízení bylo dostatečně prokázáno, že stěžovatelka vykonávala závislou práci ve skladu ve společnosti Penny Market s.r.o., a to aniž by k tomu měla potřebné povolení. Stěžovatelka nikdy nevykonávala svou hlavní činnost v Polské republice, kde měla sídlo společnost LUDDAY, s níž uzavřela pracovní smlouvu. Do České republiky stěžovatelka přicestovala sice přes Polsko, avšak ještě v době před tím (dne 6. 3. 2018), než s uvedenou společností dne 19. 3. 2018 měla uzavřít tvrzenou pracovní smlouvu. Přicestovala na základě polského víza, které si obstarala ještě na Ukrajině. Práci stěžovatelce zadával a tuto i kontroloval v místě výkonu práce český pracovník, sama stěžovatelka přitom vypověděla, že pracovala pro společnost Jobspol. S uvedeným byly stěžovatelkou následně předložené listiny v rozporu (srov. výše odst. [17]). Nejvyšší správní soud tak souhlasí s krajským soudem i správními orgány, že již tyto skutečnosti postačují k učinění závěru, že společnost LUDDAY fakticky působila jako agentura práce vysílající stěžovatelku na manuální práci do České republiky. Pro právě uvedené nemá Nejvyšší správní soud důvod v nyní posuzované věci považovat skutkové okolnosti případu za nedostatečně zjištěné, jak stěžovatelka přesto setrvale namítá.

[20] Nejvyšší správní soud zde souhlasí s krajským soudem, že i kdyby vycházel z obsahu stěžovatelkou předložených listin, ničeho to nemění na závěru, že stěžovatelka vykonávala závislou činnost bez příslušného povolení a že polské vízum udělené ke krátkodobému pobytu ji k výkonu takové činnosti na území České republiky neopravňovalo a že na stěžovatelku současně nedopadala výjimka vyplývající z § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Skutkový stav věci byl zjištěn v rozsahu dostatečném pro posouzení věci a námitky podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nejsou opodstatněné.

[21] Nakonec se Nejvyšší správní soud stručně vyjádří i k tvrzenému nesprávnému právnímu posouzení věci, byť nutno zdůraznit, že stěžovatelka v kasační stížnosti fakticky nebrojí proti úvahám krajského soudu, na nichž je napadený rozsudek vystavěn. Naopak ve shodě se žalobou vytýká i v kasační stížnosti vadnost závěrů správních orgánů o nemožnosti stěžovatelky vykonávat práci na území České republiky. Ve smyslu § 106 odst. 1 s. ř. s. však kasační stížnost musí mimo jiné obsahovat vymezení, z jakých důvodů stěžovatel napadá rozhodnutí (zde rozsudek) krajského soudu. Mělo by se tedy jednat o polemiku s konkrétními právními či skutkovými závěry, které krajský soud v napadeném

rozsudku učinil, nikoliv o opakování žalobních námitek, které již byly krajským soudem vypořádány, aniž by stěžovatelka současně vymezila, zda a v čem je toto jeho posouzení vadné. Z uvedeného důvodu tak v podstatě v tomto směru chybí předmět přezkumu.

[22] Nejvyšší správní soud přesto pro úplnost uvádí, že 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.*

[23] Výkladem § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se velmi podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017 - 31, na jehož závěry lze nyní pro stručnost odkázat. Ostatně i krajský soud je vzal za základ své argumentace. V uvedeném rozsudku kasační soud 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.

[24] V souzené věci však, jak již shora uvedeno, 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). Na tuto situaci tak nelze aplikovat výjimku z povinnosti získání pracovního povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti.

[25] Krajský soud proto správně tyto okolnosti posoudil jako faktický výkon agenturního zaměstnávání. Správně dovodil, že na případ stěžovatelky, která nikdy pro tvrzeného polského zaměstnavatele LUDDAY na území Polské republiky nepracovala a žádnou pracovní činnost tam pro něj nevykonávala, nýbrž přicestovala z Ukrajiny přes Polsko k výkonu práce na území České republiky (jak sama stěžovatelka potvrdila), disponovala pouze polským vízem ke krátkodobému pobytu, které ji k pracovní činnosti na území České republiky bez dalšího neopravňovalo, výjimka podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti dopadat nemůže (v podrobnostech viz opět citovaný rozsudek č. j. 2 Azs 289/2017 - 31). Za nedůvodnou proto kasační soud považuje i veskrze obecnou námitku nesprávného posouzení právní otázky soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[26] Nejvyšší správní soud nakonec stručně doplňuje, že ač stěžovatelka brojí proti napadenému rozsudku v celém jeho rozsahu (a předmětem přezkumu v řízení

pokračování

před krajským soudem bylo i napadené rozhodnutí č. 2 týkající se nákladů řízení o správním vyhoštění), žádnou konkrétní kasační námitku ve vztahu k napadenému rozhodnutí č. 2 neuplatnila, tudíž kasační soud nyní nemá, na základě čeho v tomto rozsahu napadený rozsudek, a zprostředkovaně i napadené rozhodnutí č. 2, přezkoumat.

VI.

[27] Nejvyšší správní soud neshledal žádnou z kasačních námitek důvodnou, proto kasační stížnost zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

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

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. srpna 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu