



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **I. P.**, zastoupen Mgr. Janem Lipavským advokátem se sídlem Velké náměstí 135, Hradec Králové, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2019, č. j. 33 A 68/2019 – 27,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádnému z účastníků **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím Policie České republiky, Krajského ředitelství policie kraje Vysočina (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 9. 2018, č. j. KRPJ-86263-36/ČJ-2018-160022-SV, bylo žalobci dle § 119 odst. 1 písm. b) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), uloženo správní vyhoštění a stanovena doba, po kterou mu nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie v délce 1 roku. Důvodem pro uložení správního

vyhoštění byla skutečnost, že byl na území České republiky déle než jeden měsíc zaměstnán bez povolení k zaměstnání. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 12. 9. 2018, č. j. KRPJ-86263-35/ČJ-2018-160022-SV, pak byla žalobci uložena povinnost nahradit náklady spojené s řízením o správním vyhoštění v paušální výši 1 000 Kč.

[2] Žalobce napadl obě prvostupňová rozhodnutí odvoláními, která žalovaná zamítla jako nedůvodná a shora označená rozhodnutí potvrdila (prvé uvedené rozhodnutím ze dne 19. 9. 2019, č. j. CPR-36608-3/ČJ-2018-930310-V240, a druhé uvedené rozhodnutím ze dne 19. 9. 2019, č. j. CPR-36608-4/ČJ-2018-930310-V240).

[3] Obě rozhodnutí žalované napadla žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud dal nejprve částečně za pravdu žalobci, že se správní orgány měly podrobněji zabývat strukturou a provázaností společností, které byly s výkonem práce žalobce na území České republiky spojeny. Podle krajského soudu se však jedná o dílčí pochybení, které nemá za následek nezákonnost rozhodnutí o vyhoštění, neboť bylo dostatečně prokázáno, že činnost, kterou žalobce na území České republiky ve společnosti ŽĐAS, a.s. vykonával, naplnila znaky závislé práce. Nejednalo se tedy o vyslání zaměstnance za účelem dočasného poskytnutí přeshraniční služby, ke kterému není potřeba povolení k zaměstnání. Z podkladů založených ve správním spisu totiž vyplývá, že žalobce v Polsku, odkud jej měla vyslat společnost GRUPA MP sp. z o.o., nikdy nepracoval, ale naopak přicestoval z Ukrajiny přímo na ubytovnu společnosti ŽĐAS a.s. ve Žďáru nad Sázavou. Žalobce pak výslovně vyloučil, že by byl u polské společnosti zaměstnán, respektive že by jej na území ČR vyslala pouze ke splnění konkrétní zakázky. Obsahu smluvní dokumentace se společností GRUPA MP sp. z o.o. žalobce vůbec nerozuměl, obdržel ji až po nástupu do zaměstnání u společnosti ŽĐAS, a.s. od pana I. ze společnosti MARAMUREŠ s.r.o. (pro níž měl žalobce fakticky vykonávat práci, přičemž do společnosti ŽĐAS, a.s. měl být poskytnut na základě smlouvy o dílo s touto společností), a platil za ni 1 000 Kč měsíčně. Všechny tyto skutečnosti svědčí o tom, že byla smluvní dokumentace se společností GRUPA MP sp. z o.o. vytvořena pouze účelově, pro zastření výkonu práce žalobcem na území ČR bez potřebného povolení. Tato společnost měla fungovat na principu agenturního zaměstnávání, nikoliv v režimu přeshraničního poskytování služeb podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. „Kromě toho žalobce potvrdil, že na pracovišti plnil úkoly pod vedením mistra společnosti ŽĐAS, a.s., která jej proškolila, evidovala mu docházku a pro výkon práce mu poskytla rovněž potřebná zařízení (stroje) a ochranné pomůcky. Vyjma vyplácení záloh osobou ze společnosti MARAMUREŠ s.r.o. v českých korunách tak činnost žalobce vykazovala zbývající znaky závislé práce pro společnost ŽĐAS, a.s., jejíž výkon je ze zákona podmíněn povolením k zaměstnání.“ Skutečnost, že žalobce tímto povolením nedisponoval, vyplývá z vyjádření Úřadu práce ČR ze dne 27. 8. 2018. V rozhodnou dobu byl držitelem pouze národního polského víza typu D s platností od 21. 6. 2018 do 15. 5. 2019, které ho však samo o sobě k výkonu zaměstnání na území České republiky neopravňovalo.

[5] Krajský soud dále neshledal důvodnou žalobní námitku, že nebyla ze strany správních orgánů posuzována existence překážek vycestování. Do správního spisu bylo založeno závazné stanovisko Ministerstva vnitra ČR ze dne 23. 8. 2018, ev. č. ZS43612,

podle kterého bylo vycestování žalobce na Ukrajinu možné. Z ustálené judikatury správních soudů přitom vyplývá, že toto stanovisko je závazné pro výrokovou část rozhodnutí o správním vyhoštění; postup orgánů veřejné moci rozhodujících o správním vyhoštění je proto v tomto ohledu z hlediska zjištění skutkového stavu a jeho hodnocení omezen na vyžádání daného stanoviska (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 11. 2015, č. j. 6 Azs 182/2015 – 20). Žalobce navíc obsah a přezkoumatelnost závazného stanoviska ve správním řízení ani v žalobě nijak nezpochybnil. Stejně tak žalobce neuvedl žádné důvody, proč by mělo správní vyhoštění představovat nepřiměřený zásah do jeho soukromého a rodinného života. Na území České republiky nemá žádné vazby a na Ukrajině bydlí se svou manželkou. Kromě toho do protokolu o výsledku výslovně uvedl, že se na Ukrajinu vrátit chce. Za relevantní důvod znemožňující vydání rozhodnutí o správním vyhoštění pak nelze považovat ani důvody ekonomického charakteru, a to zejména v případě zdravé osoby, která má středoškolské vzdělání a v minulosti již na Ukrajině podle svých slov pracovala jako mechanik a pracovník v továrně na nábytek.

[6] Krajský soud nepřisvědčil ani námitce týkající se nesprávné formulace výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Připustil, že se mohl prvostupňový správní orgán více zabývat podmínkami aplikace § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, nicméně tyto úvahy byly podrobněji rozvedeny v odůvodnění rozhodnutí žalovaného, které s prvostupňovým rozhodnutím tvoří jeden provázaný celek. Krajský soud pak neshledal důvodnou ani námitku nepřiměřenosti délky správního vyhoštění, které bylo uloženo při spodní hranici zákonného rozpětí, a to s odkazem na závažnost a dobu protiprávního jednání žalobce. Nevyhověl ani žádosti žalobce o upuštění od uložení správního vyhoštění či jeho snížení, neboť tento druh moderace se vztahuje pouze na sankci trestněprávního charakteru, jejíž znaky správní vyhoštění jako preventivní opatření svého druhu nenaplnuje.

[7] K rozhodnutí o nákladech správního řízení krajský soud uvedl, že žalobce jej napadal pouze s odkazem na námitky uplatněné vůči rozhodnutí o vyhoštění, přičemž tyto byly posouzeny jako nedůvodné.

II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[8] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost formálně z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) V ní navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem správních orgánů a krajského soudu, že vykonával na území ČR práci neoprávněně. Je toho názoru, že na jeho situaci bylo nutno aplikovat § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Stěžovatel je totiž zaměstnancem polského zaměstnavatele a do České republiky byl tímto zaměstnavatelem k výkonu práce vyslán, proto má také platné polské vízum, které jej opravňuje k výkonu závislé práce. Poukázal na to, že nahlášení cizince, který je vyslán na území České republiky v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie, není jeho

povinností, proto nelze případné pochybení v tomto směru přičítat k jeho tíži. Podle stěžovatele závěr soudu o tom, že by se po ukončení práce neměl vrátit zpět ke společnosti GRUPA MP sp. z o.o., je pouhou spekulací. Správní orgány se měly na tuto skutečnost stěžovatele dotázat a obstarat si také sdělení polského zaměstnavatele. Připomněl také, že neovlivní skutečnost, kdy má jeho polský zaměstnavatel potřebu svého zaměstnance na území jiného členského státu vyslat, přičemž shodou okolností tato potřeba nastala hned při jeho nástupu do zaměstnání. To však neznamená, že by nevykonával činnost pro svého polského zaměstnavatele a že by ji nevykonával do budoucna. Nebylo také prokázáno, že by jeho vyslání nebylo pouze dočasné.

[10] Stěžovatel dále namítal, že správní orgán I. stupně se zcela opominul zabývat skutečnou povahou vztahu všech stran jeho zaměstnaneckého poměru a jeho vyslání na území ČR. Žalovaný se následně pokusil pouze reagovat na uplatněné odvolací námitky, avšak dospěl ke špatným právním závěrům, ke kterým neobstaral relevantní důkazy. Krajský soud pak toto pochybení řádně nenapravit, ač tak učinit měl. Podle názoru stěžovatele bez řádně podloženého skutkového stavu, který by byl zajištěn obstaráním důkazů a vyjádření ze strany polského jeho zaměstnavatele nelze skutkový stav řádně zjistit. Stěžovatel je taktéž přesvědčen, že rozhodnutí, která ve svém odůvodnění cituje krajský soud, naopak podporují jeho závěr, že daný postup je možný. Krajský soud taktéž pochybil, když nenapravit pochybení spočívající v tom, že správní orgány ve svém odůvodnění rozhodnutí sice konstatují, že stěžovatel se prokázal ukrajinským cestovním pasem s vylepeným platným polským národním vízem a polsky psanými dokumenty, avšak nezmiňují, jaké informace z těchto listin zjistily, již však a nikterak je nehodnotí.

[11] Žalovaná se ke kasační stížnosti konkrétně nevyjádřila, pouze odkázala na obsah správního spisu.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu námitek uplatněných v podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[12] Úvodem Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu neshledal nepřezkoumatelným. Krajský soud ve svém rozsudku uvedl, které skutečnosti má za prokazané a které nikoliv, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil, jaký učinil závěr o skutkovém stavu a jak věc posoudil po právní stránce. Totéž obdobně platí rovněž o rozhodnutích správních orgánů.

[13] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit ani námitce stěžovatele, která se týká údajně nedostatečně zjištěného skutkového stavu. V tomto ohledu se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že skutkový stav byl zjištěn pro rozhodnutí ve věci zcela dostatečně, byť se správní orgány mohly za účelem odstranění veškerých pochybností podrobněji zabývat strukturou a vzájemnou provázaností společností a opatřit si větší množství podkladů, aby byly vztahy mezi jednotlivými společnostmi jednoznačné.

Krajský soud však v této souvislosti rovněž správně konstatoval, že v tomto směru by bylo doplnění dokazování nadbytečné, protože již bylo prokázáno, že stěžovatel vykonával pro společnost ŽŽDAS a.s. závislou práci, aniž by k tomu měl potřebné povolení. S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a v podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného rozsudku, které vyvrací i tvrzení stěžovatele o údajné existenci povolení k zaměstnání na území České republiky.

[14] Pokud jde o kasační námitku, že krajský soud měl napravit pochybení spočívající v tom, že správní orgány v odůvodnění rozhodnutí sice uvádějí, že stěžovatel se prokázal ukrajinským cestovním pasem s vylepeným platným polským národním vízem a polsky psanými dokumenty, avšak nikterak tyto skutečnosti nehodnotí, ta nebyla v žalobě proti rozhodnutí žalované vůbec uplatněna. Jedná se tak o námitku, jejíž uplatnění je v řízení o kasační stížnosti nepřijatelné (viz § 104 odst. 4 s. ř. s. a § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[15] Zbývá tak zhodnotit, zda krajský soud správně posoudil právní otázku týkající se aplikace § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti na případ stěžovatele. Stěžovatel s odkazem na citované ustanovení tvrdí, že vykonával na území České republiky práci oprávněně. Nejvyšší správní soud však tomuto tvrzení stěžovatele nepřisvědčil a plně se ztotožnil se závěry krajského soudu.

[16] Jak správně uvedl krajský soud a jak stanovil i Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 13. 6. 2019, č. j. 7 Azs 156/2019 – 15, 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, jehož smyslem 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. V rámci citovaného ustanovení zákona o zaměstnanosti je poté zákonodárcem učiněn výslovný odkaz na primární právo Evropské unie (čl. 49 a násl. Smlouvy o založení Evropského společenství), které je založeno na respektování a ochraně čtyř základních svobod, a to volného pohybu zboží, služeb, osob a kapitálu“ (viz shora citovaný rozsudek tohoto soudu č. j. 7 Azs 156/2019 – 15).

[17] Výkladem § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně. Například v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017 - 31, pomocí systematického výkladu zákona o zaměstnanosti a s ohledem na právo Evropské unie dospěl 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 vyslání pracovníci provozují svou hlavní činnost v členském státě, v němž má zaměstnavatel sídlo, a neusilují tak o začlenění na český pracovní trh.“

[18] Ke stejným závěrům dospěla i navazující judikatura Nejvyššího správního soudu, například rozsudek ze dne 30. 5. 2018, č. j. 2 Azs 142/2018 - 17, ve kterém byly posuzovány obdobné skutkové okolnosti jako v případě stěžovatele. Nejvyšší správní soud zde vycházel z toho, že i přes formální zastření skutečnosti uzavřenými smluvními vztahy jednala společnost, která se stěžovatelem uzavřela pracovní smlouvu, fakticky jako agentura práce, která mu pouze zprostředkovala zaměstnání na území České republiky. Stěžovatel svou hlavní činnost neprovozoval ve státě sídla svého formálního zaměstnavatele a v řízení nebylo jakkoli prokázáno, že by vyslání stěžovatele představovalo odlehčující opatření v době dočasného úbytku zakázek polského zaměstnavatele. Dále lze odkázat například na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2018, č. j. 4 Azs 134/2018 - 18, ze dne 6. 9. 2018, č. j. 9 Azs 278/2018 - 19, ze dne 21. 11. 2018, č. j. 6 Azs 266/2018 - 14, ze dne 10. 1. 2019, č. j. 7 Azs 275/2018 - 19, či ze dne 6. 3. 2019, č. j. 7 Azs 37/2019 - 15. Není tak pravdou, že by judikatura Nejvyššího správního soudu svědčila ve prospěch stěžovatele, jak namítá v kasační stížnosti.

[19] Výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu lze s ohledem na skutkovou a právní podobnost vztáhnout i na nyní posuzovanou věc.

[20] Se stěžovatelem bylo zahájeno správní řízení poté, co byl zajištěn při pobytové kontrole dne 22. 8. 2018, kdy byl zastižen při práci ve výrobních halách společnosti ŽĐAS, a.s. pro společnost MARAMUREŠ s.r.o. Podle své výpovědi se stěžovatel z důvodu nedostatku práce na Ukrajině a nízkých platů rozhodl pracovat v rámci Evropské unie. V této souvislosti se mu naskytla možnost pracovat v České republice, kde působil již předtím na základě polského víza u společnosti ŽĐAS a.s. (leden-duben 2018). Vyřídil si proto polské vízum v Užhorodě a na základě telefonické dohody se svým kamarádem ze společnosti MARAMUREŠ s.r.o. vycestoval mikrobusem přímo na ubytovnu ve Žďáru nad Sázavou. Zde se ho ujal „nějaký Čech“, který mu obstaral vstupní kartu od objektu společnosti ŽĐAS a.s., zajistil mu školení a podepsal s ním blíže neurčené dokumenty. Poté stěžovatel obdržel pracovní pomůcky a byl poslán do výroby. Několik dní po nástupu do zaměstnání u společnosti ŽĐAS a.s. od „nějakého pana I. ze společnosti MARAMUREŠ s.r.o.“ obdržel dokumenty v polském jazyce, které by ho měly opravňovat k výkonu práce na území ČR, přestože se jedná o polskou společnost. Jejich obsahu stěžovatel nerozumí a musel za ně platit 1 000 Kč měsíčně. Současně výslovně vyloučil, že by byl kromě společnosti ŽĐAS a.s. zaměstnán u jiné české firmy nebo u polské firmy, která dokumenty vystavila. Za práci přijel přímo do ČR, aniž by byl kýmkoliv vyslán. Stěžovateli byla zatím vyplácena pouze záloha ve výši 2 000 Kč týdně, a to panem I. ze společnosti MARAMUREŠ s.r.o. Odměnu za práci zatím nedostal. Práce mu byla zadávána a kontrolována mistrem společnosti ŽĐAS a.s., která mu poskytla veškeré stroje a ochranné pomůcky. Současně doplnil, že nemá na území ČR žádné příbuzné ani vazby, a jeho případné vyhoštění nebude zásahem do soukromého a rodinného života. Chce se vrátit na Ukrajinu, kde žil s manželkou.

[21] Ze správního spisu se dále podává, že stěžovatel v době, kdy vykonával práci na zdejším území, nedisponoval pracovním vízem vydaným orgány České republiky. Stěžovatel byl pouze držitelem víza typu D, které mu vydala Polská republika a opravňovalo jej k pobytu a zaměstnání na území Polské republiky a k pobytu v jiných

členských státech Evropské unie po dobu nejdéle 3 měsíců během jakéhokoliv šestiměsíčního období.

[22] Z uvedeného se je tedy patrné, že stěžovatel netvrdil, že by kdy vůbec v Polsku po uzavření pracovní smlouvy vykonával (resp. vůbec někdy měl vykonávat) pro svého polského zaměstnavatele jakoukoliv pracovní činnost. Stěžovatel se na výkonu práce v České republice dohodl přímo „se svým kamarádem ze společnosti MARAMUREŠ s.r.o.“, a do České republiky dokonce vycestoval dříve, než měl formálně uzavřený pracovní poměr s polskou společností GRUPA MP sp. z o.o. Dokumenty o zaměstnání u této polské společnosti podepsal až následně v době, kdy již vykonával práci na území České republiky u společnosti ŽĐAS, a.s. Nelze tedy argumentovat tím, že by tvrzení správních orgánů a krajského soudu stran vykonávání jeho činnosti pro polského zaměstnavatele a dočasnosti jeho vyslání na území ČR byla pouhou spekulací. Z popsání skutkového stavu je jednoznačně zřejmé, že tyto dokumenty byly vytvořeny účelově k zastření výkonu zaměstnání stěžovatelem na území ČR bez potřebného povolení.

[23] Způsob výkonu závislé práce dokladovaný stěžovatelem předloženými písemnostmi tak krajský soud správně posoudil jako agenturní zprostředkovávání práce, na který nelze aplikovat výjimku z povinnosti získat pracovní povolení dle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Nutnost aplikace této výjimky pak nevyplývá ani z práva EU. Oprávnění k výkonu pracovní činnosti na území České republiky by stěžovatel nepotřeboval pouze v případě, pokud by vykonával svou hlavní činnost v členském státě, v němž má jeho zaměstnavatel sídlo. Z ničeho však nevyplývá, že by v Polsku jakoukoliv pracovní činnost v rámci pracovního poměru vykonával, a proto je zcela v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, jak byla již výše uvedena, závěr o neoprávněném výkonu závislé práce stěžovatelem na území České republiky.

[24] Kasační námitky stěžovatele tedy v souhrnu nejsou důvodné.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud uzavírá, že napadený rozsudek Krajského soudu v Brně je zákonný. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný správní orgán náhradu nákladů výslovně neuplatnil a Nejvyšší správní soud ani ze spisu neshledal, že by mu vznikly náklady překračující běžnou administrativní činnost. Soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení žádnému z účastníků.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 20. listopadu 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu