

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **L. A.**, zast. Mgr. Pavlem Bednaříkem, advokátem, se sídlem Konviktská 24, Praha 1, proti žalované: **Policie České republiky, Ředitelství služby cizinecké policie**, se sídlem Olšanská 2, Praha 3, o žalobách proti rozhodnutím žalované ze dne 19. 1. 2018, č. j. CPR-25837-2/ČJ-2017-930310-V243, a ze dne 22. 1. 2018, č. j. CPR-25837-3/ČJ-2017-930310-V243, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2018, č. j. 52 A 2/2018 - 19 a č. j. 54 A 31/2018 - 22,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 19. 1. 2018, č. j. CPR-25837-2/ČJ-2017-930310-V243, žalovaná zamítla odvolání a potvrdila rozhodnutí ze dne 26. 8. 2017, č. j. KRPS-170065-34/ČJ-2017-010026, kterým Policie České republiky, Krajské ředitelství policie Středočeského kraje (dále jen „prvoinstanční orgán“) uložila žalobkyni správní vyhoštění a stanovila dobu, po kterou jí nelze umožnit vstup na území členských států Evropské unie, v délce trvání 6 měsíců, a to s počátkem této doby k okamžiku, kdy žalobkyně pozbude oprávnění k pobytu na území České republiky. Prvoinstanční orgán současně žalobkyni stanovil dobu k vycestování z území České republiky do 10 dnů ode dne právní moci tohoto rozhodnutí a konstatoval, že se na ni nevztahují důvody znemožňující vycestování. Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2018, č j. CPR-25837-3/ČJ-2017-930310-V243, žalovaná zamítla odvolání a

potvrdila rozhodnutí ze dne 26. 8. 2017, č. j. KRPS-170065-35/ČJ-2017-010026, kterým prvoinstanční orgán žalobkyni uložil povinnost uhradit náklady řízení ve výši 1.000 Kč do 14 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

[2] V odůvodnění rozhodnutí ze dne 26. 8. 2017, č. j. KRPS-170065-34/ČJ-2017-010026, prvoinstanční orgán shrnul, že policejní hlídka dne 25. 5. 2017 v 11:40 hod. při pobytové kontrole ve společnosti Initial Ecotex na adrese V Pískovně 2058, Kralupy nad Vltavou, zjistila při práci žalobkyni, která předložila cestovní pas s polským dlouhodobým vízem s dobou platnosti ode dne 31. 3. 2017 do dne 5. 9. 2017. Žalobkyně nepředložila povolení k zaměstnání. Prvoinstanční orgán v průběhu řízení z centrální databáze cizinců Ministerstva práce a sociálních věcí zjistil, že společnost Vidininvest oznámila na úřadu práce, že polská společnost OVD TEMYRTANS vyslala žalobkyni k práci v České republice za účelem plnění uzavřené smlouvy, a to na základě § 98 písm. k) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Prvoinstanční orgán dovodil, že v posuzovaném případě došlo ke zneužití vnitrostátního práva, neboť vyslání zaměstnance polské společnosti k poskytování služeb českému odběrateli prostřednictvím několika dalších zprostředkovatelů se jeví jako ryze účelové jednání, jehož hlavní snahou je prodej pracovní síly. Řetězení smluv o poskytování služeb nesplňuje požadavek přímého vyslání zaměstnance k provedení konkrétního úkolu. Žalobkyně ostatně podepsala smlouvu v polském jazyce, aniž by věděla, kdo by měl být jejím zaměstnavatelem. Vzhledem k uvedeným skutečnostem vzal prvoinstanční orgán za stěžejní, že žalobkyně neměla povolení k zaměstnání, což v průběhu řízení potvrdil úřad práce. S ohledem na skutečnost, že žalobkyně nepracovala v České republice bez povolení dlouho, prvoinstanční orgán jí uložil dobu správního vyhoštění při spodní hranici zákonného rozpětí.

[3] V odůvodnění rozhodnutí ze dne 19. 1. 2018, č. j. CPR-25837-2/ČJ-2017-930310-V243, žalovaná konstatovala, že pracovní činnost žalobkyně na území České republiky nelze podřadit pod směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 96/71/ES, o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb, respektive pod § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně nevěděla, kdo je její zaměstnavatel a že se jedná o polskou společnost. Smlouvu podepsala v polském jazyce na Ukrajině, a to pod příslibem práce v České republice, kam také přímo odcestovala. Na území Polska žalobkyně nikdy nepobývala ani nepracovala, přičemž z její výpovědi je zřejmé, že práci v Polsku ani v budoucnu nepředpokládala. Žalovaná proto přisvědčila prvoinstančnímu orgánu, že v posuzovaném případě došlo ke zneužití práva. Polská společnost žalobkyni nevyslala do České republiky v rámci poskytování služeb ve smyslu výše uvedené směrnice, neboť Polsko není místo obvyklého výkonu její práce a z její pracovní smlouvy nevyplývá, že by v České republice měla pracovat jen po omezenou dobu. Nadto, v průběhu práce v České republice žalobkyně neměla žádné pouto k polskému zaměstnavateli. Práci ji předala ukrajinská občanka a poté ji kontrolovaly neznámé osoby. S ohledem na uvedené závěry žalovaná dovodila, že žalobkyně v České republice pracovala neoprávněně bez povolení k zaměstnání. Přitom konstatovala, že ve správním řízení byly provedeny všechny důkazy nezbytné ke spolehlivému zjištění skutkového stavu. Vzhledem k tomu, že žalovaná v rozhodnutí prvoinstančního orgánu o správním vyhoštění neshledala pochybení, v rozhodnutí ze dne 22. 1. 2018, č. j. CPR-25837-3/ČJ-2017-930310-V243, konstatovala, že prvoinstanční orgán nepochybil ani v rozhodnutí, kterým žalobkyni uložil náhradu nákladů správního řízení.

[4] Rozsudkem ze dne 28. 3. 2018, č. j. 52 A 2/2018 - 19 a č. j. 54 A 31/2018 - 22, Krajský soud v Praze spojil řízení vedená pod sp. zn. 52 A 2/2018 a sp. zn. 54 A 31/2018 ke společnému projednání pod první z uvedených spisových značek (výrok I.), zrušil své usnesení ze dne 19. 3. 2018, č. j. 54 A 31/2018 - 19 (výrok II.), zamítl žalobu proti oběma výše popsaným rozhodnutím žalované (výrok III.) a konstatoval, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok IV.).

[5] V odůvodnění rozsudku se soud odmítl zabývat neurčitou argumentací žalobkyně o velkém množství procesních nedostatků ve správním řízení s odkazem na podané odvolání, neboť se nejedná o řádné žalobní námitky podle § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). K námitce, že žalobkyni vyslal k práci v České republice její polský zaměstnavatel na základě smlouvy o poskytování služeb za účelem plnění zakázky pro společnost Vidininvest ve smyslu § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti, krajský soud dovodil, že smluvní vztahy mezi žalobkyní a jejím polským zaměstnavatelem měly toliko účelově legalizovat pronájem pracovní síly, přičemž připomněl skutkové okolnosti věci. Krajský soud poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017 - 31, a konstatoval, že ze zjištěných smluvních dokumentů neplyne časové omezení výkonu práce žalobkyně na území České republiky.

[6] K námitce žalobkyně krajský soud konstatoval, že vyjádření Evropské komise, které předložila, neobsahuje žádnou úvahu, ani neoznačuje rozhodnutí Evropského soudního dvora, na jehož základě dovozuje své závěry. Přitom doplnil, že „[v] *rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31 NSS uvedl, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 10. 2. 2011 ve spojených věcech C 307/09 až C-309/09, Vicoplus, za použití směrnice č. 96/71/ES definoval kritéria umožňující určit, zda poskytovaná služba představuje poskytování pracovníků jako pracovní síly ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. c) směrnice č. 96/71/ES či zda se jedná o dočasné vyslání pracovníků do jiného členského státu za účelem provedení prací v rámci poskytování služeb jejich zaměstnavatelem ve smyslu čl. 1 odst. 3 písm. a) směrnice č. 96/71/ES, a dospěl k závěru, že pro poskytování pracovní síly je charakteristická okolnost, že vyslání pracovníka do hostitelského členského státu představuje samotný předmět poskytování služeb a že vyslaný pracovník plní své úkoly pod dohledem a vedením podniku, který jej využívá (rozsudek Vicoplus, bod 51). V citovaném rozsudku Soudní dvůr dospěl k závěru, že s ohledem na zvláštní povahu služby spočívající v poskytování pracovní síly, která může mít značný dopad na pracovní trh členského státu, v němž sídlí strana, pro kterou jsou služby určeny, jsou členské státy oprávněny podřídit takové vysílání pracovníků požadavku získání pracovního povolení (rozsudek Vicoplus, body 28, 29 a 41). Své závěry dále upřesnil v rozsudku ze dne 11. 9. 2014 ve věci C 91/13, Essent Energie, když dovodil, že paušální požadavek na získání pracovního povolení pro cizince všech případech přeshraničního poskytování pracovní síly není přiměřený. Požadavek na získání pracovního povolení je odůvodněný naléhavým důvodem obecného zájmu na ochraně před narušováním pracovního trhu pouze v případě, že podnik usazený v jiném členském státě, který vysílá na jeho území pracovníky z třetího státu, využívá svobody poskytování služeb k jinému účelu než k poskytnutí dané služby, např. k zprostředkování zaměstnání, které přímo směřuje k začlenění pracovníků na pracovní trh hostitelského členského státu (rozsudek Essent Energie, body 51 a 52). Pracovníci, kteří vykonávají svou hlavní činnost v členském státě, kde je usazen podnik poskytující služby, a do hostitelského členského státu byli*

jako pracovní síla poskytnuti pouze dočasně a za účelem splnění konkrétní činnosti, neusilují o začlenění na pracovní trh, a nemohou tak pro tento trh představovat ohrožení (rozsudek Essent Energie, bod 57, ve spojení s body 122 a 127 stanoviska generálního advokáta Y. Bota ve věci C-91/13, Essent Energie). V tomto ohledu pak soud opět poukazuje na názor Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017-31, že pokud zcela absentuje dočasnost přeshraničního vyslání zaměstnance, který jinak konal práci u svého zaměstnavatele, ke kterému se po ukončení vyslání opět vrátí, nejedná se o dočasné vyslání ve smyslu judikatury Soudního dvora a žalobkyní předloženého vyjádření Evropské komise, ale faktické agenturní zaměstnávání, kde se výjimka podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti z povinnosti mít pro výkon práce na území České republiky příslušné pracovní povolení neuplatní.“

[7] Krajský soud konstatoval, že žalobkyně současně napadla i rozhodnutí ze dne 22. 1. 2018, č. j. CPR-25837-3/ČJ-2017-930310-V243, v němž žalovaný potvrdil rozhodnutí prvoinstančního orgánu o povinnosti žalobkyně nahradit náklady řízení o správním vyhoštění. Žalobkyně však proti tomuto rozhodnutí nevznesla žádnou žalobní námitku. Vzhledem k tomu, že s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu nebyl důvod projednávat obě žalobní řízení samostatně, krajský soud je spojil ke společnému projednání.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti výrokům III. a IV. tohoto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost. V ní namítla, že prvoinstanční orgán v posuzované věci pochybil, neboť odmítl aplikovat § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti a směrnici o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb. Stěžovatelka je zaměstnankyní polské společnosti a do České republiky byla vyslána v rámci poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie. Stěžovatelka proto v souladu s právními předpisy plnila zakázku pro českou obchodní společnost, a to na základě smlouvy o poskytování služeb. Soulad tohoto postupu s právem Evropské unie již na stěžovatelčinu žádost potvrdila i Evropská komise. Pouze ze skutečnosti, že stěžovatelka nepobývala v Polsku, nelze dovodit, že nemá vztah ke svému zaměstnavateli a že se k němu nehodlá vrátit. Stěžovatelka jednala se zaměstnavatelem v době, kdy ještě pobývala na Ukrajině, a správním orgánům nikdy nesdělila, že nemá v úmyslu vrátit se do Polska. V obchodních vztazích nelze vyloučit, že je třeba nového zaměstnance ihned vyslat k výkonu práce do jiného členského státu Evropské unie. Stěžovatelka namítla, že není znalá smluvních a obchodních vztahů zúčastněných společností, a proto ani nebyla schopna relevantně předmětné otázky posoudit. Uvedené nedostatky však bylo možné zhojit, kdyby správní orgány provedly navržené důkazy. Vzhledem k uvedeným námitkám stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaná nevyužila svého práva a ke kasační stížnosti se nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] V posuzované věci mezi účastníky řízení není sporu, že stěžovatelka, coby státní občanka Ukrajiny, pracovala v České republice, aniž by jí k tomu české státní orgány vydaly povolení. Nejvyšší správní soud přitom nepřisvědčil námitce, že stěžovatelka byla i tak oprávněna v České republice pracovat, a to na základě § 98 písm. k) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném do dne 28. 7. 2017, respektive na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 96/71/ES, o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.

[13] Podle § 98 písm. k) zákona o zaměstnanosti „[p]*ovolení k zaměstnání, zaměstnanecká karta 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.*“

[14] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 2 Azs 289/2017 - 31, „[p]*racovní povolení se dle § 98 písm. k) nevyžaduje pouze u pracovníků, kteří, ačkoli byli dočasně vysláni na území České republiky jako pracovní síla, vykonávají svou hlavní činnost u zaměstnavatele, který je na území České republiky vyslal, neboť pouze v takovém případě lze předpokládat, že se cizinci po uplynutí doby vyslání vrátí zpět a nebudou se snažit o začlenění na český pracovní trh. Zaměstnavatelé z jiných členských států tak mohou v rámci volného pohybu služeb dočasně vyslat své zaměstnance na území České republiky jako pracovní sílu coby odlehčovací opatření v době dočasného úbytku zakázek, nemohou však fungovat jako faktické agentury práce, které bez jakékoli kontroly ze strany českých správních orgánů pouze vysílají příslušníky třetích států do České republiky jako pracovní sílu, aniž by kdy tyto osoby využívaly k vlastní činnosti.*“

[15] Správní orgány i krajský soud podle Nejvyššího správního soudu přesvědčivě vysvětlily, že stěžovatelka ve smyslu naposledy citovaného rozsudku nevykonávala hlavní pracovní činnost u zaměstnavatele, tj. u polské společnosti OVD-TEMYRTANS, která ji vyslala na území České republiky. Krajský soud nadto nevyšel toliko ze skutečnosti, že stěžovatelka v Polsku vůbec nepobývala, ale také z jejího vlastního tvrzení, že pracovní smlouvu sjednávala s příslibem práce v České republice. To přitom zcela vylučuje tvrzení, které stěžovatelka učinila až v kasační stížnosti, a které proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvěryhodné, že jejímu zaměstnavateli vznikla hospodářská potřeba vyslat stěžovatelku do jiného členského státu až následně poté, co ji přijal do pracovního poměru. Stěžovatelka nemusí být znalá obchodních vztahů zaměstnavatele, aby dokázala reprodukovat, jaká očekávání si vzájemně deklarovali při podpisu pracovní smlouvy. Skutkové okolnosti projednávané věci tak podle Nejvyššího správního soudu neposkytují žádné záruky, že se stěžovatelka vrátí do Polska a nebudou usilovat o začlenění na český pracovní trh. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelkou předložené vyjádření Evropské komise obsahuje toliko obecné závěry bez vazby na uvedené skutkové okolnosti

případu, a pro jeho posouzení tak není relevantní. K toliko obecné námitce stěžovatelky, že by správní orgány dospěly k jiným závěrům, kdyby provedly důkazy, které navrhla ve správním řízení, Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní orgány zjistily skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti a který dostatečně odůvodňuje jejich právní závěry.

IV. Závěr

[16] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Procesně úspěšné žalované žádné náklady, nad rozsah vyplývající z její úřední činnosti, nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků.

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

V Brně dne 31. května 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu