



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ing. Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **GROWELL s.r.o.**, se sídlem Malebná 2067/25, České Budějovice, zast. JUDr. Jířím Miketou, advokátem se sídlem Jaklovecká 1249/18, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2020, č. j. 15 Ad 8/2018 - 54,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2018, č. j. MPSV-2018/185187-422/1. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl stěžovatelčino odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – generálního ředitelství ze dne 1. 8. 2018, č. j. UPCR-2018/48733/4, jímž bylo stěžovatelce odejmuto povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť opakovaně nesplnila oznamovací povinnost podle § 59 odst. 2 téhož zákona, a to za roky 2015, 2016 a 2017.

II. Rozhodnutí městského soudu

[2] Stěžovatelka podala k městskému soudu žalobu. Namítala, že žalovaný neměl vyhodnotit neplnění oznamovací povinnosti jako opakované porušení povinnosti, nýbrž jako jeden pokračující správní delikt. Posouzení věci podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti bylo nepřiměřeně tvrdé a má pro stěžovatelku likvidační účinek. Pro zamezení nepřiměřené tvrdosti rozhodování správních orgánů má nesporný význam zjištění, kolika případů se vytýkané nesplnění informační povinnosti týkalo – v tomto ohledu však správní orgány neprovedly

dostatečné dokazování, byť je z řízení u inspektorátu práce zřejmé, že se porušení informační povinnosti týkalo velmi nízkého počtu případů. V replice ze dne 2. 5. 2019 pak stěžovatelka především zdůraznila, že jí za neplnění oznamovací povinnosti byla uložena pokuta, a odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání tak představuje dvojí trestání v rozporu se zásadou *ne bis in idem*, neboť takové opatření má povahu trestu. Dále uvedla, že v porovnání s likvidačním účinkem takového opatření je porušená povinnost zcela nezávažná.

[3] Městský soud žalobu zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které dovedl, že odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání nepředstavuje trest ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidským práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.). Nemohl tedy přisvědčit stěžovatelčině námitce stran porušení zákazu dvojího trestání – tuto námitku ostatně stěžovatelka vznesla poprvé v replice ze dne 2. 5. 2019, tedy po zákonem stanovené lhůtě pro rozšíření žalobních bodů, a městský soud by k ní nemohl přihlídnout, ani kdyby byla důvodná.

[4] Podle městského soudu nelze než uzavřít, že stěžovatelka porušila informační povinnost opakovaně, pokud ji nesplnila za roky 2015, 2016 a 2017. Argumentace analogií s pokračujícím správním deliktem neobstojí, neboť se jednalo o užití dohledového opatření, nikoliv správního trestání, a proto není namístě ani přiměřené užití pravidel trestního práva. Pokud by se měl použít výklad stěžovatelky, § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti by pozbyl smyslu, neboť by se bylo možno vyhnout použití dohledového opatření s odkazem na kontinualitu skutku bez ohledu na to, kolikrát po sobě nebyla informační povinnost splněna.

[5] Stěžovatelka se rovněž mýlí v tom, že je postih nepřiměřeně přísný. Zákon totiž žalovanému jiný postup ani neumožňoval. Posouzení dopadů opatření tedy není vzhledem k jeho nesankčnímu charakteru namístě. Rovněž je zcela bez významu, jakého množství údajů se nesplnění povinnosti týkalo. I kdyby stěžovatelka v rozhodných obdobích nezprostředkovala žádné zaměstnání, byla by povinna v rámci plnění informační povinnosti tento údaj sdělit.

[6] V replice obsažená námitka, v níž stěžovatelka poukazuje na nevýznamnost porušení oznamovací povinnosti, taktéž neobstojí, neboť byla uplatněna opožděně. Jako *obiter dictum* městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu zdůrazňující důležitost informační povinnosti agentur práce a dodal, že i zákonodárce této povinnosti přiřkl takový význam, že s jejím opakovaným porušením spojil opatření ve formě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti předně namítala, že odejmutí povolení zprostředkovat zaměstnání je trestem. Názory vyslovené v rozsudku ze dne 30. 6. 2016, č. j. 10 Ads 38/2016 - 41, (na který odkazoval městský soud při odůvodnění, proč není odejmutí povolení zprostředkovat zaměstnání trestem), jsou v rozporu se závěry vyslovenými v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 6 As 114/2014 - 55, č. 3339/2016 Sb. NSS. V tomto usnesení dospěl rozšířený senát k závěru, že záznam stanoveného počtu bodů v registru řidičů je trestním opatřením, neboť může vést k zákazu činnosti řídit motorová vozidla – právě to je podstatné ve stěžovatelčině případě. Podle stěžovatelky je odnětí licence za opětovné porušení informační povinnosti trestem srovnatelným se ztrátou oprávnění řídit motorové vozidlo pro dosažení stanoveného počtu bodů opakovaným páčáním přestupků; je tedy třeba se odchýlit od závěrů uvedených především ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 Ads 38/2016 - 41, a je tak namístě předložit věc rozšířenému senátu.

[8] Vzhledem k tomu, že je podle stěžovatelčina názoru toto opatření trestem, je možno též akceptovat její úvahy o opakovaných a trvajících deliktech dle trestního a přestupkového práva.

pokračování

Opakovaností se podle § 13 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, rozumí spáchání téhož přestupku, z něhož byl obviněný uznán vinným, do 12 měsíců od právní moci rozhodnutí o přestupku. Je tak zřejmé, že opakovanost přestupku je podmíněna vědomím přestupce, že se nejméně podruhé dopouští zakázaného jednání. Přestupek nelze spáchat opakovaně, dokud o jeho předešlém spáchání nebylo rozhodnuto.

[9] Působení veřejné moci musí být dle stěžovatelky přiměřené bez ohledu na to, zda se jedná o sankci či dohledové opatření. Jakékoliv opatření orgánu musí obstát v testu proporcionality; neobstojí-li, nemůže být použito. Právě proto měly správní orgány zjišťovat okolnosti, které měly význam pro posouzení přiměřenosti použitého opatření, a to i v případě, že se nejednalo o řízení o přestupku.

[10] Podle stěžovatelky nemůže v konfrontaci s ústavním pořádkem obstát předpis, který jako jedinou možnou sankci stanoví vyslovení zákazu podnikání bez ohledu na okolnosti vedoucí k porušení povinnosti. Odkázala na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. 7. 1989 ve věci *Tre Traktörer AB proti Švédsku*, stížnost č. 10873/84, kde soud zkoumal, zda odnětí licence potřebné pro provozování činnosti stěžovatele v dané věci obstojí v testu proporcionality, a dospěl k závěru, že nikoliv. Dále odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. IV. ÚS 3062/14, v němž se soud zabýval postupem správních soudů v případě, kdy zákon stanovil dolní hranici pokuty nikoliv malou částkou, a to za situace, kdy probíhalo řízení o ústavnosti minimální výše pokuty. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti přerušil a předložil Ústavnímu soudu k posouzení otázku ústavnosti § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

[11] Dále vyslovila stěžovatelka nesouhlas se závěrem městského soudu, že uplatnila opožděně námitku zákazu dvojího trestání. Tuto námitku stěžovatelka vznesla již ve správním řízení a v žalobě na ni odkazuje. Rovněž podle stěžovatelky nemůže obstát závěr městského soudu, že pro uložení sankce, která má stejný následek jako zákaz činnosti, postačí prokázat, že stěžovatelka alespoň dvakrát nesplnila svou informační povinnost.

[12] Stěžovatelka též vyslovila názor, že se městský soud nezabýval dostatečně všemi jejími námitkami, a zatížil tak napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti. Závěrem navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, popř. aby zrušil též rozhodnutí žalovaného.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu považuje za přezkoumatelný. Dále upozornil, že stěžovatelka nevhodně bagatelizuje význam povinnosti podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Důležitost této povinnosti již potvrdil i Nejvyšší správní soud. Zákon o zaměstnanosti nestanoví povinnost úřadu práce upozornit agenturu práce na neplnění jejích povinností; v souladu s principem *ignorantia legis non excusat* bylo na stěžovatelce, aby své povinnosti plnila bez upozornění. Nadto byla výslovně o informační povinnosti poučena (jakož i o důsledcích jejího neplnění) v rozhodnutí o vydání povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalovaný nemohl posuzovat přiměřenost aplikovaného opatření, neboť mu zákon o zaměstnanosti neposkytuje prostor pro správní uvážení. Stěžovatelka ani nebyla potrestána za přestupek, a nelze tak uplatňovat zásady jako při posuzování sankcí za správní delikty. Odkazy stěžovatelky na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu nebyly přílehlavé a Nejvyšší správní soud judikaturu těchto soudů při své dřívější rozhodovací praxi respektoval. Žalovaný se též ztotožnil s názorem městského soudu, že námitka *ne bis in idem* byla uplatněna po uplynutí lhůty pro rozšíření žalobních bodů.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti a dospěl k následujícímu závěru.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatelka v kasační stížnosti vznáší tyto okruhy otázek: nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku, povaha odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a s tím související otázky, přiměřenost opatření bez ohledu na jeho (ne)sankční charakter a včasnost uplatnění námítky *ne bis in idem*. Nejvyšší správní soud se s těmito otázkami vypořádá v uvedeném pořadí.

[17] Nejprve k nepřezkoumatelnosti, která představuje tak závažnou vadu rozhodnutí, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i v případě, že by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí městského soudu je totiž možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Zejména nelze spatřovat nepřezkoumatelnost v tom, že krajský soud nereagoval na každý dílčí argument stěžovatelky; soudy totiž nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19, nebo ze dne 7. 5. 2019, č. j. 7 As 382/2018 - 21).

[18] Veškerá výše uvedená kritéria napadený rozsudek městského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné a odůvodněné rozhodnutí. Z jeho obsahu je jasné, jaké otázky – v návaznosti na žalobní body – městský soud považoval za rozhodné, a vzájemná souvislost jednotlivých úvah, jakož i nosné důvody (*ratio decidendi*), které v napadeném rozsudku vyslovil, jsou zřetelné. Je na městském soudu, aby žalobní body vypořádal, logicky odůvodnil a relevantně argumentoval s uvedením skutkových a právních důvodů, což se v projednávaném případě stalo.

[19] Zásadní otázkou v posuzované věci je povaha opatření spočívajícího v odebrání povolení ke zprostředkování zaměstnání. Podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti „[g]enerální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická osoba nebo fyzická osoba opakovaně nesplní oznamovací povinnost uloženou v § 59“. O tom, že stěžovatelka nesplnila informační povinnost podle § 59 odst. 2 zákona o zaměstnanosti (především tedy neoznámila počet volných míst, na které bylo požadováno zprostředkování zaměstnání; počet umístěných fyzických osob a počet zaměstnanců dočasně přidělených k výkonu práce u uživatele) za roky 2015, 2016 a 2017, není sporu.

[20] Právě touto otázkou se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud ve výše citovaném rozsudku č. j. 10 Ads 38/2016 - 41 a dospěl k závěru, že „v případě odejmutí povolení podle § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nejde o uložení sankce, nýbrž o specifické dohledové opatření žalovaného preventivní povahy, které je přímým důsledkem opakovaného [viz formulace § 63 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti] porušení zákonné povinnosti [ve znění rozhodném pro posuzovanou věc se jedná o § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti]. Správní orgány zde vůbec nemají možnost aplikovat správní uvážení.“ Tento názor byl poté následován v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2018,

pokračování

č. j. 8 Ads 207/2017 - 58, a ze dne 19. 12. 2019, č. j. 9 Ads 439/2018 - 32. Ani s ohledem na stěžovatelčiny argumenty nemá Nejvyšší správní soud důvod se od tohoto závěru odchýlit.

[21] Podle stěžovatelky se citovaný rozsudek odchyluje od usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 As 114/2014 - 55. Tak tomu ovšem není. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku č. j. 10 Ads 38/2016 - 41, právo řídit motorové vozidlo je velmi účelné v každodenním životě, stává se v podstatě právem, s nímž je spojen život běžného člověka v soudobé společnosti, kdežto v případě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání je klíčové, že *„je odejmuto povolení ke činnosti, kterou jinak zásadně vykonává jen stát, kterou však stát umožnil provozovat za účelem zisku i několika stovkám soukromých agentur práce. Právě omezenost pořádkových či sankčních opatření jen na určitý úzký okruh osob je v judikatuře ESLP významným signálem, že o trest ani trestní obvinění nejde [...].“* K tomu lze dodat, že ne každé opatření s negativním dopadem, které se použije v důsledku jednání, které rovněž vykazuje znaky trestného činu či přestupku, musí být nutně trestem. Například správní vyhoštění, byť může beze sporu mít dalekosáhlé dopady do sféry cizince, je preventivním, nikoliv represivním opatřením, a jeho uložení tak nezakládá překážku *ne bis in idem*; viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2017, č. j. 9 Azs 176/2017 - 26. Odkázat lze též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 9 As 202/2014 - 236, č. 3193/2015 Sb. NSS, v němž zdejší soud posuzoval povahu odnětí povolení k provozu komoditní burzy a konstatoval, že *„[s]právní úřady disponují nejen sankčními oprávněními, ale řadou mocenských oprávnění, kterými mohou velmi účinně prosadit plnění právních povinností, zabránit jejich dalšímu porušování nebo odstranit protiprávní stav (např. exekuční prostředky, možnost bezprostředních zásahů, oprávnění zakázat určité činnosti, vyloučit věci z užívání, zastavit provoz, zrušit, pozastavit, omezit vydaná povolení, rozhodnout o odstranění nepovolené stavby, vyslovit zákaz pobytu cizince z důvodu nedodržování stanovených povinností). Plnění právních povinností ve veřejné správě lze proto zajistit i jinými způsoby než správními tresty. Odnětí státního povolení k provozu komoditní burzy je nápravným institutem státního dozoru, nikoli primárně nástrojem správního trestání.“*

[22] Obdobně i v posuzované věci jde o preventivní opatření, jehož cílem není potrestat agenturu práce (stěžovatelku) za nesplnění povinnosti, ale pouze zajistit, aby v oblasti zaměstnanosti působily vedle správních orgánů pouze ty soukromé osoby, které plní svou informační povinnost, a umožňují tak efektivní monitorování jejich činnosti potřebné k vyhodnocování potřebnosti případných opatření na trhu práce.

[23] Ani ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Tre Traktörer*, kde se jednalo o odejmutí licence k prodeji alkoholických nápojů, v jehož důsledku došlo k okamžitému ukončení podnikání prodejce, soud nedovodil, že by se jednalo o trestní obvinění ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jakkoliv nepopíral závažnost dopadů odnětí licence. Stěžovatelka navíc mylně tvrdí, že Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že odejmutí licence neobstojí v testu proporcionality – opatření v testu proporcionality naopak obstálo (srov. odst. 62 citovaného rozsudku).

[24] Rovněž k požadavku opakovanosti porušení informační povinnosti se již zdejší soud ve své judikatuře vyjádřil: pro aplikaci § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti postačí, pokud agentura práce alespoň dvakrát řádně a včas nedodá zákonem uložené podklady o své činnosti. Na tom nemůže nic změnit ani dodatečné splnění oznamovací povinnosti agenturou práce. Rovněž stěžovatelčině argumentaci ohledně nesplnění podmínky opakovanosti tak nelze přisvědčit.

[25] Ačkoliv s tím stěžovatelka nesouhlasí, Nejvyšší správní soud setrvává na názoru, že použití § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti je svou povahou preventivním opatřením, nikoliv trestem za spáchaný přestupek, čemuž odpovídá i systematika tohoto zákona – přestupky

upravuje v § 139 a násl., kdežto § 63 upravuje pouze situace, kdy dochází k zániku (resp. odejmutí) povolení ke zprostředkování zaměstnání. Stěžovatelčiny argumenty, které předpokládají, že se jedná o správní trestání, je tak nutno označit za liché. Námitka nepřiměřenosti opatření jako trestu, resp. likvidačního charakteru odejmutí povolení není v nyní souzené věci opodstatněná (srov. výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 439/2018 - 32, bod [13]).

[26] Stěžovatelka též namítá, že veškeré působení veřejné moci zasahující do veřejných subjektivních práv osob, ať už se jedná o sankční, či jiné opatření, musí být proporcionální, a správní orgán se proto měl zabývat přiměřeností dopadů opatření do její sféry. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že správní orgán neměl jinou možnost než postupovat podle § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti, neboť nemá žádný prostor pro správní uvážení, jak již bylo uvedeno. Jakékoliv další zjišťování okolností by tak bylo nadbytečné, nemělo by na výsledek řízení žádný vliv. Protichůdné zájmy poměřoval zákonodárce a výsledkem jeho úvahy je citované ustanovení. Pochybení v této úvaze by mohl konstatovat pouze Ústavní soud; právě toho se stěžovatelka domáhala a navrhla, aby Nejvyšší správní soud věc předložil Ústavnímu soudu s návrhem na zrušení zmíněného ustanovení zákona o zaměstnanosti.

[27] Jak již však bylo zmíněno, zprostředkování zaměstnání je primárně úkolem státu a jeho orgánů; nejedná se o oprávnění spojované s každodenním životem běžného člověka. U úzké skupiny subjektů poskytujících specifickou službu lze zajisté požadovat vyšší schopnost dodržovat v dané oblasti zákonem stanovená pravidla, byť třeba administrativního rázu, než v běžné populaci, a je tím pádem nasnadě, že i následky nedodržování povinností mohou být závažnější, ať už mají sankční, či preventivní povahu. Jinými slovy, o nepřiměřené tvrdosti by bylo možno hovořit, pokud by měla být zakázána každodenní činnost běžného člověka pro opomenutí administrativní povinnosti; naopak nelze o nepřiměřené tvrdosti hovořit, pokud takový následek stíhá agenturu práce jakožto subjekt doplňující složitou a poměrně sofistikovanou funkci státu na poli zaměstnanosti. To platí tím spíše, že byla stěžovatelka na informační povinnost, jakož i důsledky spojené s jejím nesplněním, upozorněna v rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání, jak poznamenal žalovaný (tento argument Nejvyšší správní soud míní pouze podpůrně vzhledem k tomu, že rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání předložený správní spis neobsahuje, a lze tak vycházet pouze ze stěžovatelkou nerozporovaného tvrzení žalovaného).

[28] Stěžovatelka navíc význam informační povinnosti nemístně bagatelizuje. Jak již byla opakovaně upozorňována, úprava zákona o zaměstnanosti vychází z čl. 13 odst. 3 písm. a) Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 181 o soukromých agenturách práce (č. 38/2003 Sb. m. s.). Podle tohoto ustanovení „[s]oukromé agentury práce budou v časových úsecích stanovených kompetentním orgánem poskytovat tomuto orgánu informace, které si vyžádá, s náležitým ohledem na důvěrnou povahu těchto informací: a) aby umožnily kompetentnímu orgánu získat přehled o struktuře a činnosti soukromých agentur práce v souladu s národními podmínkami a praxí; b) pro účely statistiky“. Smluvní státy tedy považovaly za nutné tuto povinnost dokonce upravit i na mezinárodní úrovni, což rovněž svědčí o důležitosti tohoto nástroje. K efektivní kontrole agentur práce je nezbytné, aby měly příslušné správní orgány informace z evidence o jejich činnosti. Jak uvedl žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí, informace poskytované agenturami práce slouží k tomu, aby bylo možno získat přehled o struktuře a činnosti soukromých agentur práce a využít těchto poznatků pro případné legislativní změny či jiná opatření na trhu práce.

[29] Co se týče odkazu stěžovatelky na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3062/14, Nejvyšší správní soud konstatuje, že jej nepovažuje za příléhavý vzhledem k tomu, že se Ústavní soud věnoval nepřiměřeně vysoké spodní hranici pokuty. V nyní posuzovaném případě

pokračování

se nejedná o sankci za správní delikt, resp. přestupek, nýbrž nápravné opatření preventivní povahy; situace je tedy odlišná.

[30] Na základě uvedených skutečností Nejvyšší správní soud neshledal důvod, pro který by měl navrhnout, aby Ústavní soud zrušil § 63 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

[31] Stěžovatelka dále namítala, že městský soud pochybil, pokud námitku *ne bis in idem* uplatněnou v replice nepovažoval za včasné uplatněný žalobní bod, neboť se jednalo pouze o rozšíření již uplatněného žalobního bodu, nikoliv o nový žalobní bod.

[32] Žalobními body se rozumí uvedení skutkových a právních důvodů, na jejichž základě považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Význam žalobních bodů blíže popsal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS: „*Smyslem uvedení žalobních bodů [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačné ustavení rámce požadovaného soudního přezkumu ve lhůtě zákonem stanovené k podání žaloby. Zákonný požadavek je proto naplněn i jen zcela obecným a stručným – nicméně srozumitelným a jednoznačným – vymezením skutkových i právních důvodů tvrzené nezákonnosti nebo procesních vad správního aktu tak, aby bylo zřejmé, v jaké části a z jakých hledisek se má soud věci zabývat.*“ Význam včasného uplatnění žalobních bodů je tím větší, že se promítá i do práv ostatních účastníků řízení; jak uvedl rozšířený senát v citovaném rozsudku: „*Konkretizace faktů dostatečně substancovanými žalobními body je důležitá nejen z hlediska soudu, tj. pro stanovení programu sporu a vytýčení mezí, v nichž se soud může v souladu s dispoziční zásadou pohybovat, ale má význam i pro žalovaného. Stejnou procesní zásadou je rovnost účastníků před soudem vyjadřovaná někdy jako rovnost zbraní. Každá procesní strana by měla mít přiměřenou možnost uplatnit své argumenty za podmínek, které ji citelně neznevýhodňují v porovnání s protistranou. Provedením této zásady je potom též požadavek náležité substanciace přednesů stran: jediné tím, že strana svůj přednes dostatečně konkretizuje, umožní druhé straně k tomuto přednesu učinit vyjádření.*“

[33] Rozšíření žaloby o nové žalobní body po uplynutí lhůty k podání žaloby zákon zapovídá (§ 71 odst. 2 s. ř. s.). Již uplatněné žalobní body je však možno i po uplynutí této lhůty rozhojňovat (tedy rozšířit argumentaci) – srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 - 43, č. 685/2005 Sb. NSS.

[34] Stěžovatelčina žaloba podaná dne 19. 12. 2018 byla koncipována tak, že v ní stěžovatelka prvně zrekapitulovala dosavadní průběh řízení a argumentaci žalovaného v napadeném rozhodnutí (zde je zmíněno, jak se žalovaný s námitkou *ne bis in idem* vypořádal), následně je uvedena zcela obecná věta „[s] napadeným rozhodnutím zásadně nesouhlasíme“ a rozvedena argumentace, z níž vyplývají dvě námitky: (i) neplnění informační povinnosti mělo být vyhodnoceno jako jeden správní delikt (nikoliv opakovaný) a (ii) odejmutí oprávnění ke zprostředkování zaměstnání je nepřiměřené. Námitku *ne bis in idem* v žalobě tedy stěžovatelka nevznesla, pouze ji zmínila v rekapitulaci správního řízení. Nelze každou námitku, kterou žalobce vznesl v řízení před správním orgánem, považovat zároveň za žalobní bod. Lhůta pro podání žaloby obsahující žalobní body by tak totiž zcela postrádala smysl – žalobci by stačilo pouze podat žalobu v zákonné lhůtě a následně by mohl do vydání rozsudku libovolně žalobu rozšiřovat o námitky uplatněné ve správním řízení; přitom smyslem uvedení žalobních bodů je stanovení rámce soudního přezkumu v zákonem stanovené lhůtě, jak již bylo uvedeno. O odlišnou situaci by se jednalo, kdyby stěžovatelka jednoznačně a nezaměnitelně odkázala na po skutkové i právní stránce zcela konkrétní argumentaci v odvolání a dala by jasně najevo, že takovou argumentaci činí rovněž žalobní námitkou; v takovém případě by bylo nutno takto uplatněnou námitku považovat za řádně uplatněný žalobní bod (obdobně srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2008, č. j. 2 As 43/2005 - 79). Tak tomu však v daném

případě nebylo, když stěžovatelka takovou námitku uvedla pouze v rekapitulaci názoru žalovaného a následně jen zcela obecně uvedla, že s napadeným rozhodnutím zásadně nesouhlasí.

[35] Námitku *ne bis in idem* rovněž nelze považovat za rozhojnění některé z námitek ad (i) a (ii). Tato námitka je sice obdobně jako námitka (i) závislá na posouzení charakteru odejmutí oprávnění ke zprostředkování zaměstnání, nicméně důvod tvrzené nezákonnosti je v obou případech zcela odlišný – porušení zákazu dvojího trestání na straně jedné a nesprávné vyhodnocení opakovanosti „deliktu“ na straně druhé. Odlišnost od námítky (ii) je již zcela evidentní. Městský soud tedy nepochybil, pokud námitku *ne bis in idem* považoval za pozdě uplatněnou.

[36] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že by kasační stížnosti nemohl vyhovět, ani kdyby městský soud při určení opožděnosti námítky pochybil. Jako *obiter dictum* totiž městský soud uvedl (byť tak pasáž výslovně neoznačil), že by ji nemohl považovat za důvodnou ani v případě, že by byla uplatněna včas, neboť podle judikatury Nejvyššího správního soudu není odejmutí oprávnění ke zprostředkování zaměstnání trestem. Nutno podotknout, že se Nejvyšší správní soud s takovým odůvodněním ztotožňuje, jak ostatně vyplývá z části tohoto rozsudku věnující se povaze odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. I kdyby tedy zdejší soud dospěl k závěru, že byla námitka *ne bis in idem* uplatněna včas, hleděl by na tuto část odůvodnění jako na *ratio decidendi* (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 7. 2008, č. j. 2 Afs 67/2008 - 112, č. 1697/2008 Sb. NSS), věcně by ji přezkoumal, přičemž by neměl jinou možnost než se s názorem městského soudu ztotožnit.

V. Závěr a náklady řízení

[37] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 větou poslední s. ř. s. zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 1. července 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu