



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Ing. Petra Šuránka a soudců JUDr. Davida Krysky a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobkyně: **H. H.**
bytem X
zastoupena advokátem Mgr. Petrem Škopkem
sídlem Na Flusárně 168, Příbram

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2

o **žalobě proti rozhodnutí** žalovaného ze dne 28. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/28721-222/1,

takto:

- I. **Žaloba se zamítá.**
II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci a obsah podání účastníků

1. Žalobkyně se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 28. 5. 2018, č. j. MPSV-2018/28721-222/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Krajského úřadu Středočeského kraje (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 1. 2018, č. j. 003030/2018/KUSK/Soc/Hla/53, sp. zn. 118368/2017/KUSK (dále jen „prvostupňové

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

rozhodnutí“). Správní orgán I. stupně prvostupňovým rozhodnutím zastavil podle § 66 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) řízení o žádosti žalobkyně o registraci sociálních služeb, neboť žádost i přes opakované výzvy správního orgánu I. stupně byla zatížena podstatnými vadami, které bránily pokračování v řízení. Žalobkyně ke své žádosti nedoložila aktuální rozhodnutí o schválení provozního řádu zařízení sociálních služeb vydané orgánem ochrany veřejného zdraví podle § 7 odst. 5 písm. g) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění účinném do 30. 9. 2017 (dále jen „zákon o sociálních službách“).

2. Žalobkyně předně namítla, že správní orgán I. stupně se odchýlil od své dosavadní správní praxe vyplývající z předchozích dvou řízení o žádostech žalobkyně, ačkoliv žalobkyně předložila rozhodnutí o schválení provozního řádu vydané orgánem ochrany veřejného zdraví, o kterém v předchozích řízeních správní orgán I. stupně neměl žádné pochybnosti. Správní orgán I. stupně svévolně a bez odůvodnění změnil svou správní praxi zakládající legitimní očekávání žalobkyně, čímž porušil § 2 odst. 4 správního řádu, neboť bez upozornění řízení o žádosti žalobkyně zastavil. Žalobkyně k otázce legitimního očekávání citovala rovněž nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251. Závěrem žalobkyně uvedla, že jednání žalovaného i správního orgánu I. stupně je přepjatě formalistické, neboť žádost žalobkyně byla zamítnuta z pouhých formálních důvodů.
3. Žalobkyně rovněž namítla, že její žádosti mělo být vyhověno, neboť předložila kolaudační souhlas na zkušební provoz (míněno patrně rozhodnutí o povolení zkušebního provozu – pozn. soudu) domova pro seniory, přičemž není nezbytné předkládat kolaudační souhlas umožňující trvalý provoz, byť na tomto úřední osoba správního orgánu I. stupně v telefonické komunikaci s žalobkyní trvala. Dále uvedla, že kvůli schválení provozního řádu byla pořízena čistička vody za 100 000 Kč, nicméně i tak nebylo její žádosti vyhověno, přičemž pokud by jí tento závěr byl sdělen nejpozději dne 16. 12. 2017, toto zařízení by nepořizovala. Žalobkyně potvrdila, že jí byl uložen zákaz používat daný vodní zdroj, což bylo způsobeno tím, že přístroj nebyl schválen českými normami (pouze evropskými), byť voda takto získaná byla bez závad.
4. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl zamítnutí žaloby. Mimo jiné uvedl, že správní orgán I. stupně opakovaně žalobkyni vyzýval k doložení příslušných podkladů žádosti podle § 79 zákona o sociálních službách. Dále uvedl, že až v projednávaném řízení byly zjištěny nedostatky na straně žalobkyně a u zdroje pitné vody pro daný domov seniorů [s odkazem na § 79 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách], proto je postup správního orgánu I. stupně v předchozích řízeních irelevantní, neboť jsou zde nové skutečnosti odůvodňující postup správního orgánu I. stupně, který trval na prokázání zajištění hygienických podmínek v daném zařízení a aktuálnost předloženého rozhodnutí o schválení provozního řádu si ověřoval i u příslušného orgánu ochrany veřejného zdraví. Skutečnost, že rozhodnutími Krajské hygienické stanice Středočeského kraje (dále jen „krajská hygienická stanice“) ze dne 24. 8. 2017, č. j. KHSSC 4158/2017 a č. j. KHSSC 47079/2017, žalobkyni bylo zakázáno používání vody upravené vodárenskou technologií k pitným účelům, vaření a čištění zubů a nebyla povolena nová technologie úpravy vody, představuje nesplnění závazné podmínky registrace podle § 79 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách. Tvrzení žalobkyně o svévolnosti a porušení zásady legitimního očekávání jsou proto nepřipadná. K investici žalobkyně ve výši 100 000 Kč uvedl, že žalobkyně byla správním orgánem I. stupně informována o podmínkách registrace podle §

79 odst. 1 zákona o sociálních službách a navíc je plně v kompetenci žalobkyně, jakým způsobem a jakými prostředky zajistí odběr a případné zpracování pitné vody.

Skutková zjištění vycházející z obsahu správního spisu

5. Dne 29. 9. 2017 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost žalobkyně o registraci sociálních služeb poskytovaných v domově pro seniory ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách. Součástí žádosti byla mimo jiné smlouva o poskytování lékařských služeb uzavřená s MUDr. V. Č. ze dne 1. 9. 2016 a dále rozhodnutí krajské hygienické stanice ze dne 27. 7. 2016, č. j. KHSSC 39195/2016, kterým byl schválen návrh provozního řádu ze dne 20. 1. 2016 pro D. p. s. a D. s. z. r. s místem provozování na adrese X. V rámci přiloženého provozního řádu bylo mimo jiné uvedeno, že zdravotní péči bude poskytovat MUDr. Z. Č..
6. Opatřením ze dne 16. 10. 2017, č. j. 124862/2017/KUSK/Soc/Hla/53, vyzval správní orgán I. stupně žalobkyni k odstranění vad žádosti. Mimo jiné byla vyzvána k předložení aktuálního rozhodnutí o schválení provozního řádu zařízení sociálních služeb vydaného orgánem ochrany veřejného zdraví. Součástí opatření bylo i poučení, že v případě, že žalobkyně nepředloží požadované rozhodnutí, bude řízení o registraci sociálních služeb podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Opatření bylo žalobkyni doručeno dne 19. 10. 2017 do vlastních rukou. Lhůta pro předložení požadovaných dokumentů byla stanovena v délce 15 dnů od doručení opatření.
7. Přípisem ze dne 16. 10. 2017, č. j. 118368/2017/KUSK/Soc/Hla-KHS, správní orgán I. stupně požádal o součinnost krajskou hygienickou stanici. V přípise správní orgán I. stupně popsal zjištění z místního šetření u žalobkyně. Bylo zjištěno, že vodovodní kohoutky určené pro osobní hygienu uživatelů zařízení byly označeny nápisem „nepitná voda“. S ohledem na toto zjištění požádal správní orgán I. stupně krajskou hygienickou stanici o sdělení, zda její rozhodnutí ze dne 27. 7. 2016 je i nadále platné a zda jsou v domově pro seniory provozovaném žalobkyní splněny všechny podmínky z hlediska orgánu ochrany veřejného zdraví.
8. Z následného vyjádření krajské hygienické stanice ze dne 24. 10. 2017, č. j. KHSSC 58605/2017, vyplývá, že dne 24. 8. 2017 bylo rozhodnutím krajské hygienické stanice (č. j. 47079/2017) zakázáno používání pitné vody dodávané do D. s. v K. č. p. X „*k pitným účelům, k vaření, přípravě jídel a nápojů a k čištění zubů*“. Dále bylo uvedeno, že do dne vyjádření nebyla žalobkyní prokázána jakost vody z výstupu nové vodárenské technologie, která by byla povolena orgánem ochrany veřejného zdraví.
9. Z úředního záznamu správního orgánu I. stupně o telefonickém jednání ze dne 7. 11. 2017 vyplývá, že správní orgán I. stupně telefonicky kontaktoval MUDr. Č. ohledně smlouvy o poskytování lékařských služeb ze dne 1. 9. 2016. MUDr. Č. sdělila, že smlouvu považuje za neplatnou od 29. 7. 2017, kdy byla ukončena platnost registrace poskytovatele sociálních služeb žalobkyni. V dané době žádné služby žalobkyni neposkytuje, se žalobkyní nespolupracuje a ani nebude.
10. Z úředního záznamu správního orgánu I. stupně o telefonickém jednání ze dne 9. 11. 2017 vyplývá, že správní orgán I. stupně telefonicky kontaktoval MUDr. Č. ohledně poskytování zdravotnických služeb v domově pro seniory provozovaném žalobkyní. MUDr. Č. uvedla, že spolupráci se žalobkyní ukončila v srpnu 2016 a od té doby s ní nespolupracuje. Na přímý dotaz ohledně uvedení jejího jména v provozním řádu ze

dne 20. 1. 2016 MUDr. Č. sdělila, že do domova pro seniory žalobkyně nejedí a žalobkyně či v jejím zařízení žádné služby neposkytuje.

11. Opatřením ze dne 9. 11. 2017, č. j. 137395/2017/KUSK/Soc/Hla/53, správní orgán I. stupně opakovaně vyzval žalobkyni k dodání aktuálního rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví o schválení provozního řádu zařízení sociálních služeb žalobkyně, neboť rozhodnutí krajské hygienické stanice ze dne 27. 7. 2016 je neaktuální. Tento závěr správní orgán I. stupně zdůvodnil tím, že předložený provozní řád zařízení obsahuje již zastaralé informace. Jsou v něm totiž rozpory ohledně základních údajů zařízení (kapacita, zdroje pitné vody, oddělení pracovních ploch) či údajů o zásadách prevence infekčních nákaz, přičemž bylo poukázáno na to, že MUDr. Č. v zařízení žalobkyně neposkytuje žádné služby od srpna 2016. Zároveň správní orgán I. stupně odkázal na zjištění vyplývající z vyjádření krajské hygienické stanice ze dne 24. 10. 2017, a to ve vztahu k otázkám nakládání s pitnou vodou a zákazu jejího užívání k pitným účelům, vaření a čištění zubů. Vzhledem ke zjištěným skutečnostem správní orgán I. stupně vyzval žalobkyni, aby ve lhůtě 30 dnů předložila aktuální provozní řád domova pro seniory a rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví, které tento aktuální provozní řád schvaluje. Součástí opatření bylo i poučení, že v případě, že žalobkyně nepředloží požadované dokumenty, bude řízení o registraci sociálních služeb podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno. Opatření bylo žalobkyni doručeno dne 14. 11. 2017 do vlastních rukou.
12. Dne 29. 11. 2017 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost ze dne 26. 11. 2017, kterou žalobkyně požádala o prodloužení lhůty stanovené opatřením správního orgánu I. stupně ze dne 9. 11. 2017 do 31. 12. 2017, a to proto, že *„na vodu jsou potřeba nové projekty, dále instalování zařízení a odebrání vzorku pro hygienu.“*
13. Dne 4. 12. 2017 byla správnímu orgánu I. stupně doručena rozhodnutí krajské hygienické stanice ze dne 24. 10. 2017, č. j. KHSSC 47079/2017 a č. j. KHSSC 41581/2017, ze kterých vyplývá, že žalobkyni bylo zakázáno používání pitné vody dodávané do domova seniorů v K. č. p. X k pitným účelům, k vaření, přípravě jídel a nápojů a k čištění zubů, a nebylo povoleno použití technologie a chemických látek k úpravě vody k zásobování objektu domova seniorů v K. č. p. X.
14. Usnesením ze dne 8. 12. 2017, č. j. 140963/2017/KUSK/Soc/Hla/53, správní orgán I. stupně vyhověl žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty stanovené jeho opatřením ze dne 9. 11. 2017. Lhůtu prodloužil do 9. 1. 2018. Usnesení bylo žalobkyni doručeno dne 11. 12. 2017.
15. Dne 15. 12. 2017 byla správnímu orgánu I. stupně doručena žádost žalobkyně ze dne 11. 12. 2017, kterou žalobkyně požádala o opakované prodloužení lhůty stanovené opatřením správního orgánu I. stupně ze dne 9. 11. 2017 do 20. 1. 2018 vzhledem k tomu, že *„na vodu jsou potřeba nové projekty, dále instalování zařízení a odebrání vzorku pro hygienu.“*
16. Prvostupňovým rozhodnutím správní orgán I. stupně zastavil řízení o registraci sociálních služeb, neboť žádost žalobkyně i přes opakované výzvy správního orgánu I. stupně byla zatížena podstatnými vadami, které bránily v pokračování v řízení [§ 66 odst. 1 písm. c) správního řádu]. V odůvodnění správní orgán I. stupně shrnul předchozí vývoj správního řízení a uvedl, že řízení o žádosti žalobkyně bylo zastaveno, neboť žalobkyně ani po opakovaných výzvách nepředložila provozní řád domova pro seniory a rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví, přičemž rozhodnutí o jeho schválení je pro vydání rozhodnutí o

registraci sociální služby domova pro seniory nutným podkladem. K druhé žádosti žalobkyně o prodloužení lhůty k předložení požadovaných dokumentů správní orgán I. stupně uvedl, že vzhledem k tomu, že žalobkyně neuvedla žádné nové skutečnosti odůvodňující další prodloužení dané lhůty ani neuvedla důvody, které jí brání tyto dokumenty předložit, a dále s ohledem na aktuálnost zjištěných důkazů v řízení se rozhodl její opakované žádosti nevyhovět.

17. Dne 26. 1. 2018 bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí. V odvolání žalobkyně uvedla obdobné námitky jako v žalobě. Odkázala na předchozí řízení o svých žádostech o registraci sociální služby domova pro seniory, ve kterých správní orgán I. stupně neshledal nedostatky na straně provozního řádu či v rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví o schválení příslušného provozního řádu.
18. Napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobkyně zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí. V odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul dosavadní vývoj v řízení a uvedl, že protokoly o kontrole z února a května 2017 jsou pro dané řízení bezpředmětné, neboť není rozhodné, že v dané době se kontrolní orgán nezaměřil na otázku zajištění kvality pitné vody, neboť ji mohl mít za vyřešenou dříve (v r. 2016) schváleným provozním řádem. Ostatně rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví (č. j. 47079/2017), kterým bylo zakázáno používání pitné vody dodávané do D. s. v K. č. p. X k pitným účelům, k vaření, přípravě jídel a nápojů a k čištění zubů, bylo vydáno až dne 24. 8. 2017. Toto rozhodnutí bylo v kopii součástí přípisu krajské hygienické stanice teprve ze dne 24. 10. 2017. V průběhu nynějšího řízení vyšly najevo závažné skutečnosti týkající se zajištění hygienických podmínek. To je ve smyslu § 79 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách nutnou podmínkou pro registraci sociální služby. Správní orgán I. stupně proto postupoval správně, jestliže trval na prokázání těchto hygienických podmínek. K doložení skutečností, že jsou zajištěny dodávky nezávadné pitné vody nezbytné pro provoz domova pro seniory jako zařízení sociálních služeb, po celou dobu řízení nedošlo, ačkoliv byla správním orgánem I. stupně opakovaně prodlužována lhůta k doložení nezbytných podkladů. Po více než čtvrt roce po zahájení řízení o registraci služby by již bylo nevhodné stanovovat další lhůtu k dodání předmětných podkladů. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstraní podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení. Vzhledem k tomu, že doložení zajištění hygienických podmínek, a to rozhodnutím o schválení provozního řádu vydaným orgánem ochrany veřejného zdraví, je jako součást žádosti podle § 79 odst. 5 písm. g) zákona o sociálních službách povinným dokladem, který je žadatel povinen doložit spolu se žádostí o registraci, popřípadě nejpozději před uplynutím lhůty k tomu správním orgánem stanovené, nezbylo správnímu orgánu I. stupně, než aby řízení z důvodu nedoložení tohoto zákonem stanoveného podkladu zastavil. Nelze mít za to, že by žalobkyně byla postupem správního orgánu I. stupně neúměrně zatěžována ve smyslu § 6 odst. 2 správního řádu. Naopak tento orgán vyšel žalobkyni opakovaně vstříc a opakovaně prodlužoval lhůtu pro doložení uvedeného podkladu, respektive jí stanovoval lhůtu novou. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu platí, že správní orgán pro neodstranění podstatné vady žádosti spočívající v nedoložení povinné náležitosti žádosti řízení zastavit musí, a věc proto není na jeho uvážení. Nad rámec uvedeného žalovaný uvedl, že ve chvíli, kdy bude zajištěna dodávka vody odpovídající kvality do objektu, v němž žalobkyně hodlá provozovat sociální službu domov pro seniory, a v tom smyslu

bude schválen i aktuální provozní řád zařízení, nebude nic bránit podání a projednání nové žádosti o registraci sociální služby.

Posouzení žaloby soudem

19. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, po vyčerpání řádných opravných prostředků, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Poté přistoupil k věcnému projednání žaloby a přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu a mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
20. Žaloba je nedůvodná.
21. Podle § 34 odst. 1 písm. e) zákona o sociálních službách se pro poskytování sociálních služeb zřizují jako zařízení sociálních služeb domovy pro seniory.
22. Podle § 49 odst. 1 zákona o sociálních službách se v domovech pro seniory poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.
23. Podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách lze sociální služby poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb, není-li v § 83 a § 84 zákona o sociálních službách stanoveno jinak; toto oprávnění vzniká rozhodnutím o registraci.
24. Podle § 79 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách je podmínkou registrace zajištění hygienických podmínek, jsou-li sociální služby poskytovány v zařízení sociálních služeb.
25. Podle § 79 odst. 5 písm. g) zákona o sociálních službách obsahuje žádost o registraci rozhodnutí o schválení provozního řádu zařízení sociálních služeb uvedeného v § 34 odst. 1 písm. c) až f) zákona o sociálních službách vydané orgánem ochrany veřejného zdraví.
26. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu správní orgán řízení o žádosti usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení.
27. Soud předesílá, že prvostupňovým rozhodnutím bylo řízení o žádosti žalobkyně zastaveno, z čehož mimo jiné vyplývá, že toto rozhodnutí nepředstavuje překážku věci rozhodnuté (žalobkyně může o registraci žádat opětovně). Jeho předmětem nebylo věcné posouzení žádosti při zkoumání existence zákonných podmínek pro vydání pozitivního rozhodnutí (rozhodnutí o registraci sociální služby). Prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno, protože žádost žalobkyně trpí podstatnými vadami, které brání pokračování v řízení. Z judikatury správních soudů vyplývá, že v případech, kdy bylo řízení o žádosti zastaveno a nebylo o ní meritorně rozhodováno, se zákonné podmínky pro vyhovění či nevyhovění žádosti nezkoumají (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2016, č. j. 1 Azs 108/2016-41). Byla to sama žalobkyně, kdo svým nekonáním správnímu orgánu I. stupně nedal jinou možnost než řízení o žádosti zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, přičemž její meritorní posuzování je tak z povahy věci vyloučeno (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2016, č. j. 2 Azs 76/2015-24).

28. Z uvedeného plyne, že námitky žalobkyně směřující vůči meritornímu posouzení její žádosti, respektive splnění podmínek pro přiznání oprávnění k poskytování sociální služby v zařízení sociálních služeb – domovu pro seniory, jsou bezpředmětné, neboť k meritornímu posouzení její žádosti prvostupňovým rozhodnutím ani napadeným rozhodnutím nedošlo. Soud nepopírá, že správní orgán I. stupně v průběhu správního řízení mohl žalobkyni „naznačit“, jaký je jeho předběžný náhled na výsledek řízení o její žádosti z důvodu absence kolaudačního souhlasu či rozhodnutí týkajícího se stavby, kde má být domov pro seniory provozován. Takové jednání však pro posouzení zákonnosti napadeného a prvostupňového rozhodnutí nemá žádnou relevanci, neboť tyto skutečnosti nakonec nebyly (a ani nemusely být) v dané fázi řízení posuzovány, a zcela se proto vymykají rámci jejich rozhodovacích důvodů. Námitka žalobkyně vztahující se ke kolaudačnímu souhlasu se proto zcela vymyká předmětu a důvodů napadeného rozhodnutí a jako taková je nedůvodná.
29. Žalobkyně dále namítla, že postup správního orgánu I. stupně spočívající v zastavení řízení o její žádosti, je přepjatě formalistický, neboť její žádost byla „zamítnuta“ jen z formálních důvodů. K tomu soud uvádí, že žádost žalobkyně nebyla zamítnuta, ale řízení o této žádosti bylo zastaveno. Věcně proto správní orgán I. stupně její žádost neposuzoval (srov. výše). Přepjatý formalismus je možné vymezit jako situaci, kdy příslušný orgán veřejné moci aplikuje právní předpis v souladu s jeho jazykovým výkladem, ale v rozporu s jeho účelem. Taková situace ale v projednávané věci nenastala. Účelem § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu je vyřešit situace, kdy žádost, která má být projednána, je zatížena vadou, která brání pokračování v řízení. Pokud nelze pokračovat v řízení proto, že žádost nemá veškeré podstatné náležitosti, které zákon pro danou žádost předepisuje [srov. § 79 odst. 5 písm. g) zákona o sociálních službách] a žadatel takovou podstatnou vadu žádosti neodstraní, je nutné řízení bez dalšího zastavit. Jestliže tak žalobkyně svou pasivitou způsobila naplnění podmínek uvedených v § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, neměl správní orgán I. stupně jinou možnost než řízení bez meritorního posouzení žádosti zastavit. Aplikace citovaných ustanovení proto představuje naplnění účelu zamýšleného zákonodárcem, tj. zastavení řízení o žádosti, kterou není možné věcně projednat a meritorně o ní rozhodnout, neboť tomu brání její podstatné vady. Nemohlo tedy jít o přepjatý formalismus, nýbrž se jednalo o zákonný důsledek zákonem předvídané situace. Námitka je nedůvodná.
30. Soud se dále zabýval námitkou, že napadeným rozhodnutím a prvostupňovým rozhodnutím byla porušena zásada legitimního očekávání, neboť správní orgán I. stupně v rozporu se svou předchozí správní praxí neočekávaně a bezdůvodně zastavil řízení o žádosti žalobkyně.
31. Z obsahu správního spisu vyplývá, že postup správního orgánu I. stupně ve vztahu zejména k ověřování platnosti rozhodnutí krajské hygienické stanice 27. 7. 2016, č. j. KHSSC 39195/2016, byl odůvodněn zjištěními získanými z úřední činnosti. Pochybnosti správního orgánu I. stupně stran aktuálnosti předkládaných dokumentů byly následně potvrzeny především vyjádřeními MUDr. Č. a MUDr. Č., jakož i rozhodnutími krajské hygienické stanice ze dne 24. 10. 2017, č. j. KHSSC 47079/2017 a č. j. KHSSC 41581/2017.
32. Soud se zabýval otázkou, zda žalobkyně tím, že k žádosti předložila rozhodnutí krajské hygienické stanice z 27. 7. 2016, povinnost podle § 79 odst. 5 písm. g) zákona o sociálních službách nesplnila a zda neměl správní orgán I. stupně žádost posoudit meritorně (s

ohledem na zjištěné problémy přistoupit k jejímu zamítnutí). Dospěl přitom k závěru, že nikoliv. Za rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení lze totiž považovat pouze takové, které schvaluje provozní řád pro sociální službu poskytovanou v zařízení sociálních služeb (zde domově pro seniory) v podobě, o kterou je žádáno. Ze správního spisu přitom plyne, že sociální služba, jejíž poskytování bylo předmětem předcházejícího správního řízení, svými parametry neodpovídala té, která je uvedena v provozním řádu schváleném rozhodnutím krajské hygienické stanice z 27. 7. 2016 (např. kapacita zařízení, zdroje pitné vody, oddělení pracovních ploch nebo zásady prevence infekčních nákaz – viz výzva správního orgánu I. stupně ze dne 9. 11. 2017). Zákonná úprava přitom vyžaduje, aby při změně okolností týkajících se poskytované sociální služby bylo orgánem ochrany veřejného zdraví vydáno nové rozhodnutí o schválení provozního řádu zařízení sociálních služeb. Ustanovení § 79 odst. 5 písm. g) zákona o sociálních službách je třeba vykládat ve vzájemné souvislosti se zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Z něj přitom vyplývá, že činnosti, k nimž je třeba vypracovat provozní řád a předložit ho ke schválení orgánem ochrany veřejného zdraví, lze zahájit až poté, kdy byl provozní řád uvedeným orgánem ochrany veřejného zdraví schválen (srov. §100 větu první). Orgán ochrany veřejného zdraví pak schvaluje nejen návrh provozního řádu, nýbrž i jakoukoliv jeho změnu (srov. § 15 odst. 2 větu třetí). Z uvedené zákonné úpravy proto plyne, že návrh provozního řádu musí odpovídat tomu, jak bude daná sociální služba poskytována. V případě jakékoliv změny okolností upravených provozním řádem je třeba přijmout jeho změnu, kterou musí následně orgán ochrany veřejného zdraví opětovně schválit. Pokud tomu tak není, nemůže být sociální služba poskytována. Jestliže tedy provozní řád schválený rozhodnutím krajské hygienické stanice z 27. 7. 2016 neodpovídal tomu, jak má být sociální služba podle žádosti žalobkyně poskytována, nebylo možné toto rozhodnutí považovat za rozhodnutí podle § 79 odst. 5 písm. g) zákona o sociálních službách.

33. Správní orgán I. stupně měl proto správně za to, že žalobkyně nepředložila relevantní rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 79 odst. 5 písm. g) zákona o sociálních službách, které tento zákon považuje za povinnou přílohu k žádosti o registraci sociální služby, ani aktuální provozní řád, který by tímto rozhodnutím měl být schválen. Správně tak vyzval žalobkyni opatřeními ze dne 16. 10. 2017 a ze dne 9. 11. 2017 k jejich předložení. V těchto opatřeních správní orgán I. stupně žalobkyni vysvětlil, proč je doložení rozhodnutí krajské hygienické stanice ze dne 27. 7. 2016, č. j. KHSSC 39195/2016, nedostatečné. Zároveň byla žalobkyně opakovaně poučena, že v případě, že požadované dokumenty ve lhůtě nepředloží, bude řízení o její žádosti zastaveno. Žalobkyně měla na předložení požadovaných dokumentů reálně lhůtu od okamžiku, kdy jí bylo doručeno první opatření správního orgánu I. stupně ze dne 16. 10. 2017, tj. od 19. 10. 2017, až do vydání prvostupňového rozhodnutí, tj. do 11. 1. 2018, tedy bezmála 3 měsíce. Správní orgán I. stupně tedy řádně zdůvodnil své závěry stran posouzení předloženého rozhodnutí krajské hygienické stanice ze dne 27. 7. 2016, žalobkyni poskytl dostatečnou lhůtu k předložení aktuálního rozhodnutí o schválení provozního řádu zařízení domova pro seniory a rovněž ji poučil o případných následcích pro případ nepředložení příslušného rozhodnutí. Důsledky pasivity žalobkyně, pod níž soud zahrnuje i neschopnost předložit aktuální podklady vyvolanou objektivními překážkami na straně žalobkyně, jdou proto k její tíži.
34. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nepředložila relevantní a aktuální rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví podle § 79 odst. 5 písm. g) zákona o sociálních službách, které

Shodu s prvopisem potvrzuje: B. M.

tento zákon stanoví jako povinnou přílohu žádosti o registraci sociální služby, byla tato žádost zatížena podstatnou vadou, která bránila pokračování v řízení, neboť žádost žalobkyně nebyla kompletní [mimo jiné by tato vada správnímu orgánu I. stupně při meritorním projednání žádosti bránila posouzení zajištění hygienických podmínek podle § 79 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách]. Správní orgán I. stupně proto v souladu s § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti žalobkyně zastavil prvostupňovým rozhodnutím, přičemž se jedná pouze o důsledek procesní pasivity žalobkyně, o kterém byla poučena.

35. Soud dále uvádí, že správní orgán je vázán vlastní správní praxí, pokud má prostor pro uvážení a pokud se vytvořila správní praxe, která je nepochybně všeobecně dodržována (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2007, č. j. 7 Afs 45/2007-251). Zásady, podle které správní orgán dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (§ 2 odst. 4 správního řádu), je však možné se dovolávat pouze tehdy, pokud „*případy, jež měly určitou správní praxi založit, jsou vůči posuzované věci z hlediska pravidla založeného správní praxí typově podobné*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 10 As 100/2014-120). Takováto typová podobnost pak musí spočívat v souhrnu všech skutkových okolností rozhodných pro uplatnění pravidla založeného správní praxí. Žalobkyně by tak musela přinejmenším tvrdit, že zde je při registraci sociální služby poskytované v zařízení domova pro seniory všeobecně dodržovaná praxe, podle které je registrace udělena i v případě, kdy v minulosti rozhodnutím orgánu ochrany veřejného zdraví schválený provozní řád zařízení již neodpovídá skutečnosti a zároveň není ani přes výzvu registračního orgánu předloženo nové rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví o schválení aktualizovaného provozního řádu. Tyto skutečnosti ze správního spisu neplynou a žalobkyně je netvrdí ani v žalobě.
36. Navíc z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, vyplývá, že „*účastník řízení se nemůže domáhat, aby správní orgán nadále dodržoval svoji předchozí nezákonnou správní praxi, i když nebyla relevantně napadena či jinými mechanismy uvedena do souladu se zákonem, ale se může domáhat pouze, aby správní orgán dodržoval takovou správní praxi, která se pohybuje v mezích prostoru pro uvážení, jenž je mu zákonem dán*“ (zvýraznění doplněno soudem). Zásadu stanovenou v § 2 odst. 4 správního řádu je tak třeba vykládat mimo jiné v souvislosti se zásadou zákonnosti (§ 2 odst. 1 správního řádu). Shodnost či podobnost případů, o kterých je v § 2 odst. 4 správního řádu řeč, totiž předpokládá i jejich zákonnost. Této zásady je proto možné se dovolávat v principu pouze u množiny případů, jejichž řešení nepřekročilo zákonné meze. Nezákonná praxe správního orgánu nemůže legitimní očekávání založit, stejně jako nemůže na legitimním očekávání být založeno nezákonné řešení správní věci. Žalobkyně proto nemůže úspěšně namítat porušení zásady legitimního očekávání, jestliže by posouzení, kterého se domáhá, bylo v rozporu se zákonem (tj. v projednávané věci s požadavky registrace stanovenými § 79 zákona o sociálních službách).
37. Žalobkyně přitom netvrdí, že jí uváděná předchozí praxe správního orgánu I. stupně byla v souladu se zákonem. Z toho důvodu se této správní praxe nemůže dovolávat a postupem, kterým se nepokračuje v této správní praxi, nemůže být zasaženo do její právní sféry. Proto její dílčí námitka, že v předchozích řízeních správní orgán I. stupně nezkoumal provozní řád domova pro seniory a příslušné rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví, není důvodná. Postup správního orgánu I. stupně nebyl v řízení předcházejícím vydání

prvostupňového rozhodnutí ani svévolný, neboť byl odůvodněn novými skutečnostmi, které nebyly známy v předchozích řízeních, a nemohl být proto pro žalobkyni jakkoliv překvapivý.

38. Z výše uvedeného proto plyne, že žalobkyni nemohlo vzniknout jakékoliv (legitimní) očekávání stran postupu správního orgánu I. stupně. Nemohla proto odůvodněně očekávat, že její žádosti bude i přes správním orgánem I. stupně vytčené vady bez dalšího vyhověno. I v případě, že by správní orgán I. stupně v předchozích řízeních nezkoumal provozní řád a příslušné rozhodnutí orgánu ochrany veřejného zdraví, nemůže se toho žalobkyně dovolávat, neboť správní orgán I. stupně tak měl činit i při posouzení předchozích žádostí žalobkyně. Přitom jak již bylo uvedeno, nezákonné „správní praxe“ se v rámci zásady legitimního očekávání dovolávat nelze (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 Afs 50/2009-233). Žalobkyní citovaný nálezh Ústavního soudu a rozsudek Nejvyššího správního soudu je proto nepřiléhavý a v dané věci neaplikovatelný. Námitka je nedůvodná.
39. Konečně je nedůvodná rovněž námitka žalobkyně stran vynaložení finančních prostředků na pořízení příslušné technologie pro získání pitné vody pro zařízení domova seniorů. Nezávisle na posouzení skutkové situace se ani tato námitka nijak nevztahuje k zákonnosti napadeného rozhodnutí či prvostupňového rozhodnutí, neboť jakékoliv náklady na opravy či úpravy technického zařízení domova pro seniory vynaložené za účelem jeho uvedení do stavu požadovaného pro schválení provozního řádu, a tedy pro udělení registrace, nemohou ovlivnit soulad usnesení o zastavení řízení pro nedoložení povinných zákonných náležitostí se zákonem. K námitce, že kdyby žalobkyně byla vyrozuměna nejpozději dne 16. 12. 2017, finanční prostředky by nevynaložila, soud nad rámec nezbytného odůvodnění dodává, že žalobkyně byla k odstranění vad žádosti vyzvána opatřením ze dne 16. 10. 2017, doručeným jí dne 19. 10. 2017, přičemž byla zároveň poučena o následcích nesplnění této výzvy. Žalobkyně proto věděla, že pokud ve stanovené lhůtě (následně prodloužené) vady žádosti neodstraní, bude řízení zastaveno. Usnesení o prodloužení lhůty do 9. 1. 2018 jí přitom bylo doručeno dne 11. 12. 2017. Ačkoliv podáním z 11. 12. 2017, doručeným správnímu orgánu I. stupně dne 15. 12. 2017, opětovně požádala o prodloužení lhůty, žalobkyně v této době věděla, že lhůta je prodloužena pouze do 9. 1. 2018, že na její eventuální další prodloužení spoléhat nemůže a že v případě nedoložení zákonem požadovaných dokladů bude řízení zastaveno. Otázka vynaložení uvedených finančních prostředků tak byla pouze na jejím uvážení a mohla a měla vyhodnotit, zda je schopna a zda je objektivně reálné ve stanovené lhůtě vady žádosti ve stanovené lhůtě odstranit.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. Soud na základě výše uvedeného žalobu jako nedůvodnou zamítl (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).
41. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně, která byla ve věci neúspěšná, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl naopak plně úspěšný, žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Soud tedy rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. listopadu 2020

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.

předseda senátu