



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Kuchynky a soudců JUDr. Václava Roučky a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: Domov pro osoby se zdravotním postižením „SOKOLÍK“ v Sokolově, příspěvková organizace**, se sídlem Slavičkova 1701, Sokolov, *zastoupeného JUDr. Janem Kollárem, advokátem se sídlem Obce Ležáky 972/1, Sokolov*, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 11. 2014, čj. 2014/58999-222/1,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 4. 11. 2014, čj. 2014/58999-222/1, a rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Karlových Varech ze dne 20. 8. 2014, čj. MPSV-UP/39845/14/KV, se z r u š u j í a věc se v r a c í k dalšímu řízení žalovanému.

II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 10.292,- Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Jana Kollára do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobce Domov pro osoby se zdravotním postižením „SOKOLÍK“ v Sokolově, příspěvková organizace (dále též jen „*poskytovatel*“), se podle správních orgánů dopustil

správních deliktů podle § 107 odst. 2 písm. e) a g) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o sociálních službách*“), tím, že

a) ve dnech 5. 3. 2013, 17. 3. 2013, 3. 6. 2013, 4. 6. 2013 použil u klienta R. H., jemuž je poskytována sociální služba, opatření omezující pohyb formou podání léčivých přípravků (Rivotril a Tisercin) při problémovém chování jmenovaného klienta za účelem jeho zklidnění, a to v případech, kdy nebyly naplněny podmínky stanovené v § 89 odst. 1 zákona o sociálních službách. V uvedených případech, kdy došlo k podání léčivých přípravků, nešlo o přímé ohrožení zdraví a života jmenovaného klienta nebo zdraví a života jiných fyzických osob. Uvedeným jednáním poskytovatele bylo postupováno v rozporu s § 89 odst. 1 zákona o sociálních službách, čímž se poskytovatel dopustil správního deliktu dle § 107 odst. 2 písm. e) zákona o sociálních službách;

b) v případech výše uvedeného použití opatření omezující pohyb přistoupil k tomuto opatření, aniž by vhodným způsobem informoval jmenovaného klienta o tom, že vůči němu může být použito opatření omezující pohyb osob. Poskytovatel tak jednal v rozporu s § 89 odst. 2 zákona o sociálních službách, čímž se dopustil správního deliktu dle § 107 odst. 2 písm. e) zákona o sociálních službách;

c) v případech výše uvedeného použití opatření omezující pohyb přistoupil k tomuto opatření, aniž by předtím využil mírnějších opatření omezujících pohyb v pořadí určeném ustanovením § 89 odst. 3 zákona o sociálních službách, tedy aniž by nejdříve zasáhl pomocí fyzických úchopů, případně poté umístil jmenovaného klienta do místnosti zřízené k bezpečnému pobytu. Poskytovatel také ve výše uvedených případech použil opatření omezující pohyb – podal léčivé přípravky za účelem zklidnění výše jmenovaného klienta, aniž by přivolal lékaře, který by dané léčivé přípravky na místě ordinoval a byl přítomen při podání těchto léčivých přípravků, jak stanovuje § 89 odst. 3 zákona o sociálních službách. Uvedeným jednáním poskytovatele bylo postupováno v rozporu s § 89 odst. 3 zákona o sociálních službách, čímž se poskytovatel dopustil správního deliktu dle § 107 odst. 2 písm. e) zákona o sociálních službách;

d) nevedl evidenci případů použití opatření omezujících pohyb osob. Uvedeným jednáním poskytovatele bylo postupováno v rozporu s § 89 odst. 6 zákona o sociálních službách, čímž se poskytovatel dopustil správního deliktu dle § 107 odst. 2 písm. g) zákona o sociálních službách.

Za uvedené správní delikty podle § 107 odst. 2 písm. e) a g) zákona o sociálních službách byla poskytovateli uložena v souladu s § 107 odst. 5 písm. b) a d) zákona o sociálních službách pokuta v celkové výši 80.000,- Kč (rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Karlových Varech ze dne 20. 8. 2014, čj. MPSV-UP/39845/14/KV, ve spojení s rozhodnutím žalovaného Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 4. 11. 2014, čj. 2014/58999-222/1).

II. Řízení před správními orgány

Ve dnech 22. až 24. 7. 2013 provedl Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Karlových Varech (dále též jen „*krajská pobočka*“) u poskytovatele inspekci poskytování sociálních služeb (viz inspekční zpráva ze dne 24. 7. 2013). Proti některým zjištěním uvedeným v inspekční zprávě podal poskytovatel námitky. O těchto námitkách rozhodl ředitel krajské pobočky dne 7. 10. 2013 pod čj. MPSV-UP/59779/13.

Dne 22. 1. 2014 pod čj. MPSV-UP/2083/14/SO zahájil Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Karlových Varech s poskytovatelem správní řízení ve věci možného porušení ustanovení § 89 zákona o sociálních službách. Ve vyjádření ze dne 5. 2. 2014 se poskytovatel dovolával toho, že v zřizovací listině má jako hlavní činnost uvedeno i zajištění zdravotní péče a že za podmínek stanovených v § 39 odst. 3 písm. d) zákona o zdravotních službách může použití omezovacích prostředků indikovat i jiný zdravotnický pracovník nelékařského povolání, a současně navrhoval tyto důkazy: výslech zdravotnického personálu (4 osoby), sociální pracovnice zařízení a MUDr. B.S., psychiatra, u kterého jsou v péči klienti uvedení v inspekční zprávě, zdravotnickou dokumentaci, včetně knihy hlášení sester, a vyjádření odborníka - psychiatra k depotní medikaci, kterou užívají klienti uvedení v inspekční zprávě, zda je či není prostředkem omezujícím pohyb.

Rozhodnutím ze dne 17. 3. 2014, čj. MPSV-UP/12125/14/SO, Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Karlových Varech shledal poskytovatele odpovědným za tam uvedené správní delikty podle § 107 odst. 2 písm. e) a g) zákona o sociálních službách a za tyto správní delikty v souladu s § 107 odst. 5 písm. b) a d) zákona o sociálních službách mu uložil pokutu v celkové výši 80.000,- Kč. Proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně se poskytovatel odvolal. Rozhodnutím ze dne 19. 6. 2014, čj. 2014/28653-222/1, Ministerstvo práce a sociálních věcí odvoláním napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil krajské pobočce k novému projednání.

Dne 9. 7. 2014 pod čj. MPSV-UP/32812/14/SO oznámil Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Karlových Varech pokračování v dokazování v rámci zahájeného správního řízení ve věci možného porušení ustanovení § 107 odst. 2 písm. e) a g) zákona o sociálních službách. K tomu poskytovatel uvedl, že trvá na důkazech, které navrhl ve vyjádření k zahájení správního řízení (protokol o ústním jednání sepsaný krajskou pobočkou dne 14. 8. 2014 pod čj. MPSV-UP/39049/14/KV).

Rozhodnutím ze dne 20. 8. 2014, čj. MPSV-UP/39845/14/KV, Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Karlových Varech shledal poskytovatele odpovědným za tam uvedené správní delikty podle § 107 odst. 2 písm. e) a g) zákona o sociálních službách a za tyto správní delikty v souladu s § 107 odst. 5 písm. b) a d) zákona o sociálních službách mu uložil pokutu v celkové výši 80.000,- Kč (blíže viz bod I. odůvodnění tohoto rozsudku). Také proti tomuto rozhodnutí správního orgánu I. stupně se poskytovatel odvolal. Rozhodnutím ze dne 4. 11. 2014, čj. 2014/58999-222/1, Ministerstvo práce a sociálních věcí odvolání poskytovatele zamítlo a odvoláním napadené rozhodnutí krajské pobočky ze dne 20. 8. 2014, čj. MPSV-UP/39845/14/KV, potvrdilo.

III. Žalobní body

V žalobě žalobce namítá, že ve správním řízení nebyly provedeny jím navrhované důkazy. Tím došlo k citelnému zásahu do jeho práva uvádět důkazní návrhy a trvat na jejich provedení. Žalobci se nedostalo logického zdůvodnění, proč tak závažné důkazy nebyly provedeny. Rozhodnutí musí jistě trpět i vadou v právním posouzení, pokud vycházelo z neúplného dokazování.

Žalobce je i zdravotním zařízením. Při právním posouzení naplnění skutkové podstaty správního deliktu, pro který byl uznán vinným, je nutné srovnat ustanovení § 39 odst. 3 písm. d) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, v platném znění, kdy je poskytovatel povinen zajistit, aby použití omezovacího prostředku indikoval vždy lékař, ve výjimečných případech, vyžadujících neodkladné řešení, může použití omezovacích prostředků indikovat i jiný zdravotnický pracovník nelékařského povolání, který je přítomen, lékař musí být o takovém použití omezovacího prostředku neprodleně informován a musí potvrdit odůvodněnost omezení, kdy dle § 39 odst. 3 písm. e) téhož zákona musí být každé použití omezovacího prostředku zaznamenáno do zdravotnické dokumentace. Tak se i stalo.

Nelogické je také tvrzení na str. 4 rozhodnutí prvoinstančního orgánu, že žalobce užil opatření omezující pohyb v situaci, která je uvedena ve zdravotnické dokumentaci, kdy se hovoří o tom, že pacient H. kope nohama do dveří, křičí, ležel na zemi a dále kopal nohama apod. Není tedy zřejmé, co musí nastat za situaci, kterou má správní orgán za ohrožující zdraví a život osoby. Je také nutné zdůraznit, že tato podávaná medikace byla vždy ordinována lékařem. Pro taková skutková tvrzení není opora v provedených důkazech.

Pokutu ve výši 80.000,- Kč považuje žalobce za příliš tvrdou, neodpovídající zásadám pro její uložení. Žalobce je příspěvkovou organizací bez majetku. Veškeré provozní zařízení a budova je ve vlastnictví Karlovarského kraje. I rozpočet žalobce je vždy vyrovnaný bez finančních rezerv. Žalobce poukazuje na nepřiměřenou tvrdost zákona, když mu byla uložena sankce v polovině [?] zákonné sazby. Ve zcela obdobném případě u shodného sociálního zařízení, které hospodáří s rozpočtem ve výši 90.000.000,- Kč, uložil žalovaný sankci ve výši 5.000,- Kč (viz rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Karlových Varech ze dne 29. 9. 2014, čj. MPSV-UP/45222/14/KV). Žalovaný tedy nepostupuje ve svém rozhodování jednotně a tím způsobuje právní nejistotu.

IV. Vyjádření žalovaného správního orgánu

Ministerstvo práce a sociálních věcí se k žalobě vyjádřilo tak, že pro odpovědnost poskytovatele za použití opatření omezující pohyb je rozhodující, že žalobce je registrovaným poskytovatelem sociálních služeb, konkrétně služby „domov pro osoby se zdravotním postižením“. Z tohoto důvodu se na něj vztahují povinnosti dané zákonem o sociálních službách, který neumožňuje žalobci použít omezovací prostředky na základě indikace jiného zdravotnického pracovníka nelékařského povolání.

K námitce neprovedení navržených důkazů žalovaný odkazuje na § 52 správního řádu, dle kterého není správní orgán návrhy účastníků na provedení důkazů vázán, vždy provede toliko důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci. Žalobce ve svém odvolání nezpochybnil skutková zjištění správního orgánu I. stupně, ani konkrétně neuvedl, k jakým novým (jiným) zjištěním by jím navržené důkazy měly sloužit. Žalovaný plně postupoval v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu, které správnímu orgánu ukládá uvést v odůvodnění rozhodnutí informace o tom, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků. Žalovaný má za to, že se v rozhodnutí vypořádal se všemi navrženými důkazními prostředky a řádně odůvodnil, z jakých důvodů zamítl jejich provedení.

V odůvodnění správního rozhodnutí jsou obsaženy důvody, pro které lze uloženou pokutu považovat za přiměřenou. Správní orgány měly za cíl řádně posuzovat majetkové poměry žalobce, ovšem vzhledem k tomu, že žalobce neposkytl v průběhu správního řízení žádné konkrétní informace o svých majetkových poměrech, vycházely správní orgány z informací dostupných ve veřejných registrech. Riziko negativního dopadu na poskytovanou službu bylo při rozhodovací činnosti zohledněno při stanovení výše pokuty a z tohoto důvodu byla uložena pokuta ve výši jedné třetiny její maximální možné výše. Správní orgány přihlédly zejména k té skutečnosti, že jednáním žalobce došlo současně k opakovanému porušení několika povinností uložených ustanovením § 89 zákona o sociálních službách, a toto porušení poškodilo klienta sociální služby, který je navíc přímo závislý na jednání poskytovatele a není v jeho možnostech se nezákonnému jednání žalobce účinně bránit.

Výše uvedené skutečnosti dokládají, že napadená správní rozhodnutí byla vydána v souladu s hmotným i procesním právem a správní řízení, která jim předcházela, netrpěla procesními vadami, pro které by bylo nutno správní rozhodnutí zrušit.

V. Replika a duplika

V replice žalobce zdůraznil, že argumentace vycházela pouze z jednostranně až tendenčně provedeného dokazování. Zvláště v tomto řízení bylo však potřeba provést především důkazy navrhané žalobcem. Pokud je žalovaný neprovedl, bylo vhodné v rozhodnutí uvést, proč a z jakých důvodů je neprovedl. Správní delikt spočíval v porušení práv klienta žalobce, který v době inspekce v zařízení nebyl dlouhodobě přítomen, neboť byl hospitalizován v Psychiatrické léčebně v Dobřanech. Takže inspekční tým jej neviděl a ani s ním nehovořil. Kdyby s ním hovořil, klient by jistě potvrdil to, co je v lékařské zprávě, tj. že s ním lékařka probírala jeho léčbu, podávání a dávkování léků a i podání medikace při zhoršení stavu, neklidu. Klient při pohovoru s medikací souhlasí. Žalobce také zpochybňuje objektivitu obou rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Karlových Varech, neboť v inspekčním týmu byli jiní lidé (inspekce proběhla v červenci 2013), zahájení správního řízení (leden 2014) a první rozhodnutí (březen 2014) řešila jiná inspektorka, která nebyla členkou inspekčního týmu, a druhé rozhodnutí (srpen 2014) tohoto úřadu vydala opět jiná osoba, která také nebyla členkou inspekčního týmu v době inspekce. Tyto dvě osoby tedy vycházely z inspekční zprávy, která dle mínění žalobce nebyla zcela objektivní (proti této zprávě podal žalobce námitky). Tvrzení žalovaného, že žalobce v průběhu správního řízení neuvedl konkrétní informace o svých majetkových poměrech, není pravdivé. Na příslušný dotaz úřadu práce odpověděl žalobce dopisem ze dne 17. 7. 2014, zn. 0185/2014, ve kterém uvádí potřebné údaje. Tento úřad však zřejmě zaměnil výnos v roce 2013 ve výši 15.021.184,49 Kč za zisk. S výnosy je ovšem potřeba porovnat náklady, které byly v roce 2013 ve výši 15.021.184,49 Kč. Celkový hospodářský výsledek byl tedy nulový, což se u příspěvkové organizace předpokládá. Toto odůvodnění správního orgánu I. stupně zřejmě převzal i žalovaný a potvrdil výši pokuty, aniž by tyto skutečnosti prověřil. Úřad práce rovněž nebral při rozhodnutí o výši pokuty v potaz další skutečnosti rozhodné pro její určení, tj. např. zda účastník řízení byl již v minulosti pro obdobné či shodné porušení zákona postihován a zda vyměřená pokuta nebude likvidační s ohledem na majetkové poměry žalobce.

V duplice žalovaný správní orgán oponoval, že žalobce opakovaně závažným způsobem a vůči několika osobám porušil ustanovení § 89 zákona o sociálních službách.

Nové tvrzení žalobce, že klienti údajně souhlasili s podáním medikace, není ničím doloženo a i kdyby tomu tak bylo, jejich souhlas není liberačním důvodem pro odpovědnost žalobce za porušení zákona, a to včetně odpovědnosti za nevedení požadované evidence medikace. Zákon nevyžaduje souhlas klienta s podáním medikace, jeho souhlas je z pohledu zákonného ustanovení zcela irelevantní. Je to z toho důvodu, že případný souhlas je klientem dán v situaci, kdy je odloučen od své nejbližší rodiny a míst jemu blízkých a je omezen na kontaktu s jiným odborným personálem. Nelze tedy vyloučit, že souhlas byl dán za situace, kdy klient nedisponoval dostatečnou svobodou rozhodování a objektivní informovaností. Zákonné ustanovení jasně stanoví podmínky, za jakých lze tlumící přípravky (tady konkrétně Rivotril a Tisercin) použít. Tyto podmínky by měly být splněny před aplikováním přípravků, nestačí dodatečná snaha žalobce zhojit zjištěné nedostatky. Ve všech případech žalobce nedoložil, že by byl klient nebo jeho okolí ohrožen na zdraví nebo na životě, a pro aplikaci tlumících přípravků stačilo konstatování, že klient se chová nevhodně (kupř. odhodil jídlo s tím, že to už jíst nebude). K aplikaci přípravku bylo přistoupeno víceméně automaticky, bez náležitého informování klienta a bez využití jiných preventivních zklidňujících opatření, jakým je zákonem vyžadované slovní zklidnění. K tomu u žalobce scházela jakákoliv evidence podaných tlumících přípravků, která by obsahovala zákonné náležitosti.

VI. Vlastní argumentace soudu

Ve smyslu § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. soud přezkoumává napadené výroky rozhodnutí zásadně jen v mezích (včas uplatněných) žalobních bodů.

VI.1 Zákon o zdravotních službách

O vzniku žalobce vydal zřizovatel Karlovarský kraj usnesením svého zastupitelstva ze dne 17. 9. 2009, č. ZK 218/09/09, zřizovací listinu, která byla do 11. 12. 2013 změněna dodatkem č. 1 až 4 (dále jen „*zřizovací listina*“). Podle čl. II zřizovací listiny je hlavním účelem zřízení příspěvkové organizace poskytování sociálních služeb dle zákona č. 108/2006 Sb. Ve smyslu čl. III zřizovací listiny do hlavního předmětu činnosti organizace náleží zajištění zdravotní péče formou zvláštní ambulantní péče poskytované podle zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů.

Již ve svém vyjádření ze dne 5. 2. 2014 se žalobce dovolával toho, že má jako hlavní činnost uvedeno i zajištění zdravotní péče, a odkazoval na své oznámení odeslané na Krajský úřad Karlovarského kraje, odbor zdravotnictví, dne 18. 7. 2012 a na své oprávnění upravené v § 39 odst. 3 písm. d) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách.

Je skutečností, že při poskytování *sociálních služeb* lze za stanovených podmínek jako opatření omezující pohyb osob podat léčivé přípravky jen na základě ordinace přivolaného lékaře a za jeho přítomnosti [§ 89 odst. 1 až 3 zákona o sociálních službách], zatímco při poskytování *zdravotních služeb* může za stanovených podmínek k omezení volného pohybu pacienta ve výjimečných případech, vyžadujících neodkladné řešení, použití omezovacích prostředků indikovat i jiný zdravotnický pracovník nelékařského povolání, který je přítomen; lékař musí být o takovém použití omezovacího prostředku neprodleně informován a musí potvrdit odůvodněnost omezení [§ 39 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a

podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zdravotních službách“)].

Správní orgány se tedy měly zabývat tím, zda žalobce je i poskytovatelem zdravotních služeb (§ 2 odst. 1 zákona o zdravotních službách), a pokud ano, zda v inkriminovaných případech šlo o poskytování zdravotních služeb (§ 2 odst. 2 až 4 zákona o zdravotních službách), a pokud ano, zda podání léčivých přípravků indikoval jiný zdravotnický pracovník nelékařského povolání (než lékař). Jestliže by uvedené otázky byly zodpovězeny kladně, musely by se správní orgány v situaci, kdy – možná ale jen zdánlivě – jedna právní norma žalobci určité chování umožňuje a současně mu je jiná právní norma zakazuje, podrobně vypořádat s tím, že v rámci správního trestání aplikovaly pro žalobce tvrdší normu. Odůvodnění správních orgánů, že žalobce jako poskytovatel sociálních služeb je povinen plnit povinnosti stanovené v zákoně o sociálních službách, vytyčeným nárokům nedostalo.

VI.2 Dokazování

Podle § 50 odst. 3 věty druhé správního řádu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.

Podle § 52 správního řádu jsou účastníci povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení [*věta první*]. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci [*věta druhá*].

Z § 52 věty první správního řádu plyne, že tu – primárně – musí být určitá (dostatečně konkrétní) tvrzení a na jejich podporu účastník řízení označuje důkazy. V daném případě však žalobce navrhoval řadu důkazů, ale až na výjimky nebylo vyjeveno či zjevné, jaká konkrétní – patrně vyvíňující – tvrzení jimi mají být prokázána (počínaje písemným vyjádřením žalobce ze dne 5. 2. 2014 a konče jeho ústním vyjádřením ze dne 14. 8. 2014). Za této situace ovšem měla nastoupit poučovací povinnost správního orgánu. Podle § 37 odst. 3 správního řádu nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Podáním trpícím vadami je i takové podání, které sice má všechny náležitosti, avšak tyto náležitosti nebo některé z nich jsou uvedeny nepřesně, neurčitě nebo nesrozumitelně. V tomto ohledu promarněnou příležitostí bylo i ústní jednání konané dne 14. 8. 2014, kdy žalobce opětovně trval na důkazech, které navrhl ve vyjádření k zahájení správního řízení, ale správní orgán I. stupně mu neadresovat přímo se nabízející dotaz, jaké skutečnosti by měly být požadovanými důkazy prokázány. Že se správní orgán nepokusil upřesnit tvrzení žalobce, která mají být prokazována, je v přezkoumávané věci o to závažnější, že se zde jedná o správní trestání, kde je správní orgán povinen zjišťovat všechny rozhodné okolnosti i bez návrhu (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu).

Jaké podklady pro vydání rozhodnutí byly v daném případě ve vztahu k odpovědnosti vytěženy, je zřejmé ze str. 3 až 5 rozhodnutí krajské pobočky ze dne 20. 8. 2014, čj. MPSV-UP/39845/14/KV. V zásadě šlo toliko o záznamy z „denních hlášení“ a zápisy „Incident dle standardu č. 14 R.H.“. Správní orgán I. stupně je na str. 5 svého rozhodnutí toho názoru, že „tyto důkazy jsou dostatečné pro posouzení plnění povinností poskytovatele vyplývajících z §

89 zákona o sociálních službách a dostatečně dokládají, že poskytovatel nepostupoval v souladu s tímto ustanovením zákona. Úřad práce ČR v této souvislosti zkoumal zejména průběh jednotlivých situací, tj. jaké kroky byly činěny a jaká opatření byla přijata, než bylo přistoupeno k podání léčivých přípravků. Úřad práce ČR tedy nepovažuje za nezbytné obstarání dalších vyjádření zaměstnanců poskytovatele, kteří se již vyjádřili v rámci místního šetření, ani vyjádření odborníka k depotní medikaci, jelikož on sám nebyl účasten jednotlivým situacím.“. Odvolací správní orgán je na str. 3 žalobou napadeného rozhodnutí toho názoru, že „v rámci inspekce bylo shromážděno množství důkazních prostředků, které byly následně použity jako podklady rozhodnutí. Těmito důkazními prostředky jsou zejména inspekční zpráva čj. MPSV-UP/44884/13/Kv, která na str. 17-19 popisuje kontrolní zjištění vztahující se k porušení § 89 zákona o sociálních službách, denní hlášení průběžně zapisované odvolatelem ze dne 5. 3. 2013, 17. 3. 2013, 3. 6. 2013 a 4. 6. 2013 a zápisy „Incident dle standardu č. 14 R.H.“ ze dne 17. 3. 2013 a 3. 6. 2013. Inspekční zpráva je založena mimo jiné na rozhovorech se zaměstnanci odvolatele. Součástí spisu je rovněž dokument označený „zápis z provedené inspekce“, který obsahuje záznam z jednání inspekčního týmu s ředitelkou odvolatele, vrchní sestrou a sociální pracovníci na téma opatření omezující pohyb. Z těchto důvodů nepovažuje odvolací orgán za nezbytné doplňovat dokazování o další výsledky zdravotnického personálu, sociální pracovníce, psychiatra či odborníka na depotní medikaci. Z předložených důkazů jasně vyplývá, že došlo k porušení několika povinností stanovených v § 89 zákona o sociálních službách (použití opatření omezující pohyb v situaci, kdy nešlo o ohrožení zdraví či života; neinformování klienta o použití opatření omezující pohyb; nevyužití mírnějších opatření v pořadí daném zákonem o sociálních službách podání léčivého prostředku bez přítomnosti lékaře).“ Soud to vidí jinak. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů není podle názoru soudu patrné, že a zejména jak byla posouzena vyjádření zaměstnanců poskytovatele v rámci místního šetření, a nelze z nich seznat, jaké konkrétní důvody vedly správní orgány k nevypořádání se se všemi důkazními návrhy. Soud proto s ohledem na relevantní skutečnosti považuje provedené dokazování za nedostatečné (srov. i bod VI.3 odůvodnění tohoto rozsudku). Ve vztahu k odpovědnosti tak odůvodnění rozhodnutí nedostála požadavkům stanovených v § 68 odst. 3 správního řádu.

Žalobní bod týkající se dokazování tedy pokládá soud za důvodný.

VI.3 Správní delikt podle § 107 odst. 2 písm. e) zákona o sociálních službách

Podle § 107 odst. 2 písm. e) zákona o sociálních službách se právnická osoba jako poskytovatel sociálních služeb dopustí správního deliktu tím, že použije opatření omezující pohyb osob v rozporu s § 89 odst. 1 až 3.

Podle § 89 odst. 1 zákona o sociálních službách při poskytování sociálních služeb nelze používat opatření omezující pohyb osob, jimž jsou sociální služby poskytovány, s výjimkou případů přímého ohrožení jejich zdraví a života nebo zdraví a života jiných fyzických osob, a to za dále stanovených podmínek pouze po dobu nezbytně nutnou, která postačuje k odstranění přímého ohrožení jejich zdraví a života a života jiných fyzických osob.

Oproti žalobci mají správní orgány za to, že v uvedených případech nešlo o přímé ohrožení zdraví a života jmenovaného klienta nebo zdraví a života jiných fyzických osob. K tomu soud konstatuje, že správní orgány pracovaly s těmito údaji o chování jmenovaného:

dne 5. 3. 2013: 8:20 změna chování, dne 17. 3. 2013: Chvilí poté šel do šatny, oblékl se a šel ke dveřím. Bouchal do nich, lehl si na zem a začal do nich kopat nohama. ... PSS B. zavolala na ošetř. oddělení, že je R. stále neklidný, agresivní a že rozrušuje i ostatní klienty, dne 3. 6. 2013: H. – ve 13:40 hod. incident s klienty I odd. a PSS viz zápis. ... Poté se opět začal vztekat u vchodových dveří. Na to paní ředitelka nařídila zavolat sanitu a odvézt do Dobřan. Ve 13:58 hod. volám MUDr. S. – konzultace, i ta naordinovala odvoz. Proto ve 14:00 volána RZP, a dne 4. 6. 2013: ... křičel, sednul si na schody a nechtěl se hnout, poté si v klubovně lehl na záda a kopal nohama a křičel (viz str. 4 rozhodnutí krajské pobočky ze dne 20. 8. 2014, čj. MPSV-UP/39845/14/KV). Toliko z těchto údajů ovšem nelze podle názoru soudu posoudit, zda se o přímé ohrožení zdraví klienta jednalo nebo ne. Při lehnutí si na zem a kopání nohama nepochybně záleží na intenzitě takového chování klienta: možno si zde představit celou škálu jednání a následků – od mírných aktivit až k aktivitám značně sebepoškozujícím. Bylo tu tedy třeba upřesňujících informací. Ke dni 3. 6. 2013 se v záznamu „Incident dle standardu č. 14“ mj. uvádí: ... když doběhl na svůj pokoj, začal stěhovat nábytek a křičel, „že už tady nebude, že chce do Ústí, že uteče“, opět napřáhoval, padal na zem. Na pokoji se začal sebepoškozovat kousáním do ruky. ... Telefonicky voláno MUDr. S. – R. H. dostal uklidňující léky. ... Přivolána RZP ve 14.30 hod. - klient zatím převezen na interní vyšetření do Nemocnice Sokolov. Protože je tu shoda v názorech ředitelky poskytovatele, psychiatra i RZP o nezbytnosti převozu do nemocnice, nemá soud u události ze dne 3. 6. 2013 pochybnost o tom, že šlo o přímé ohrožení zdraví klienta. U ostatních událostí není podle názoru soudu – z důvodu, že v tomto ohledu bylo dokazování nedostatečné – možno posoudit, zda je na místě závěr správních orgánů nebo žalobce.

Žalobní bod dovolávající se znaku přímého ohrožení zdraví klienta byl tudíž v rozebraném rozsahu shledán důvodným.

VI.4 Výše pokuty

Podle § 108 odst. 2 zákona o sociálních službách se při určení výše pokuty právnické osobě přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

Nároky na odůvodnění výše uložené sankce vymezila soudní praxe tímto způsobem: „Řádné odůvodnění ukládané sankce v případě správního trestání je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování veden. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích obsahuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry sankce. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané sankce těmito hledisky zabývat a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétní výše té které sankce vedla tak, aby odůvodnění stanovené výše sankce bylo následně soudem přezkoumatelné. Z judikatury zdejšího soudu v této souvislosti vyplývá, že „jakkoli má správní orgán při ukládání pokuty volnost správního uvážení, je vázán základními principy správního rozhodování“ (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2005, č. j. 8 As 5/2005 - 53, dostupný na www.nssoud.cz). Mezi tyto principy správního rozhodování patří podle Nejvyššího správního soudu i úplnost, resp. dostatečná odůvodněnost rozhodnutí správního orgánu, které v konečném důsledku vyvolávají i jeho přesvědčivost. Správní orgán je povinen se při ukládání sankce zabývat podrobně všemi hledisky, které zákon předpokládá,

podrobně a přesvědčivě odůvodnit, ke kterému hledisku přihlédl, a navíc podrobně odůvodnit, jaký vliv mělo toto hledisko na konečnou výši ukládané sankce. Výše uložené sankce tak musí být v každém rozhodnutí zdůvodněna způsobem nepřipouštějícím rozumné pochyby o tom, že právě taková její výše odpovídá konkrétním okolnostem individuálního případu.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, čj. 9 As 53/2008-60).

I když se citovaný rozsudek přímo týká ukládání sankcí za přestupky, názory v něm prezentované lze bezpochyby obdobně aplikovat také na ukládání sankcí za jiné správní delikty.

Že se v přezkoumávané věci správní orgány s výší uložené pokuty vyrovnaly na úrovni, kterou na ně oprávněně klade současná soudní praxe, nelze podle názoru soudu z odůvodnění předmětných rozhodnutí správního orgánu I. stupně a odvolacího správního orgánu dovodit.

Jednou ze základních zásad při ukládání sankcí (určování jejich výše) je princip individualizace sankce. Individualizovaná sankce je výsledkem procesu, v němž správní orgán postupuje v souladu se zásadou zákonnosti, tj. podle zákonných pravidel pro ukládání sankce, a zároveň v maximální možné míře zohledňuje konkrétní okolnosti případu. O určení výše pokuty v rámci zákonného rozpětí nerozhodují zákonné znaky správního deliktu. Zákonné znaky jsou vlastní každému správnímu deliktu, ať už se za jeho spáchání vyměřuje pokuta v jakékoli výši v rámci zákonného rozpětí. Zatímco zákonné znaky správního deliktu rozhodují o tom, podle kterého sankčního rozpětí bude pachatel určen, výše pokuty, o určení výše pokuty samotné v rámci zákonného rozpětí rozhodují jedině individuální zvláštnosti případu. O zvláštnostech daného spáchaného správního deliktu nestačí v rozhodnutí správního orgánu pojednat obecně, tyto momenty je třeba vždy konkretizovat a odůvodnit poukazem především na jednotlivé přitěžující a polehčující okolnosti. Přitom za přitěžující nebo polehčující okolnost je možno považovat pouze takovou skutečnost, která má význam pro posouzení závažnosti správního deliktu, zejména způsobu jeho spáchání a jeho následků a okolností, za nichž byl spáchán, a proto i pro určení výše uložené pokuty. Mezi významem jednotlivých přitěžujících a polehčujících okolností mohou být v konkrétním případě značné rozdíly. Některá přitěžující či polehčující okolnost má význam větší, jiná menší. Proto není možno se omezit pouze na zjištění přitěžujících a polehčujících okolností, ale současně je třeba hodnotit význam každé z nich pro určení uvažované výše pokuty podle kritérií uvedených v § 108 odst. 2 zákona o sociálních službách.

V daném případě nebyla v rozhodnutích správních orgánů adekvátně vyjevena proporce mezi přitěžujícími a polehčujícími okolnostmi. Zdejší soud připomíná správním orgánům, že by měly více dbát názoru Nejvyššího správního soudu, že „*hlavním kritériem při určování přiměřené výše pokuty není primárně skutková podstata deliktu, nýbrž intenzita skutkových okolností, s jakou došlo k porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě*“ (rozsudek ze dne 1. 2. 2012, čj. 3 Ads 53/2011-68). Konkrétní výše uložené pokuty musí přitom být v relaci ke zjištěnému rozsahu a povaze odpovědnosti pachatele. V odůvodnění předmětných rozhodnutí absentuje rovněž hodnocení významu přitěžujících a polehčujících okolností ve vzájemných souvislostech.

Zmínit je třeba ještě dva aspekty, jeden vnitřní a jeden vnější.

Správní orgán I. stupně rozhodoval o odpovědnosti žalobce dvakrát. V původním rozhodnutí ze dne 17. 3. 2014, čj. MPSV-UP/12125/14/SO, jej shledal odpovědným za nezákonné použití opatření omezující pohyb vůči více osobám [tak to jistě vnímal i odvolací správní orgán, když ve svém původním rozhodnutí o odvolání první instanci vytýkal: *Rovněž neuvádí osoby, vůči kterým došlo k porušení právních předpisů.*]. V novém rozhodnutí ze dne 20. 8. 2014, čj. MPSV-UP/39845/14/KV, ovšem správní orgán I. stupně shledal žalobce odpovědným za nezákonné použití opatření omezující pohyb pouze vůči jedné osobě (= R.H.) [je však otázka, zda tuto změnu plně zaregistroval i žalovaný správní orgán, když v duplice uvádí: *Žalobce opakovaně závažným způsobem a vůči několika osobám porušil ustanovení § 89 zákona o sociálních službách.*]. Charakteristické je, že jak v původním, tak také v novém rozhodnutí byla žalobci vyměřena pokuta v naprosto identické celkové výši 80.000,- Kč. To u soudu vyvolává dojem, že v přezkoumávané věci nešlo o individualizaci sankce, nýbrž o dání si za pravdu, ať už jsou zjištěné skutečnosti jakékoliv.

Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Karlových Varech vydal nejen rozhodnutí ze dne 20. 8. 2014, čj. MPSV-UP/39845/14/KV, ale i, jak to doložil žalobce, rozhodnutí ze dne 29. 9. 2014, čj. MPSV-UP/45222/14/KV. I když tu nejde o skutkově shodné případy, určitá obdoba mezi nimi bezesporu je. Zvláštní je, že v případě jiného poskytovatele se zdůrazňuje, že obdobné porušení zákona u něj nebylo nikdy dříve zjištěno, kdežto v případě poskytovatele – žalobce, ač zřejmě nebylo zjištěno nic jiného, není o prvopachatelství ani zmínka. Za situace, kdy žalobci byla vyměřena šestnáctkrát vyšší pokuta než jinému poskytovateli, lze opravdu mít pochybnosti o konzistentnosti přístupu správních orgánů k jednotlivým pachatelům.

Lze tedy uzavřít, že z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze vysledovat, že v přezkoumávané věci bylo skutečně možno / nutno určit pokutu ve stanovené výši.

VI.5 Další námitky

Jelikož další námitky (souhlas klienta s podáním medikace a neobjektivita obou rozhodnutí krajské pobočky) uplatnil žalobce až v replice datované a došlé soudu dne 5. 2. 2015, nemohl se soud jimi zabývat z důvodu koncentrace řízení stanovené v § 71 odst. 2 věť třetí s. ř. s. („rozšířit žalobu o další žalobní body může žalobce jen ve lhůtě pro podání žaloby“).

VII. Celkový závěr a náklady řízení

Vzhledem k tomu, že v daném případě v rozsahu, v jakém je uvedeno výše, je rozhodnutí správního orgánu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí a z důvodů, které jsou uvedeny výše, došlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správními orgány, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, soud pro vady řízení podle § 76 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s. bez jednání zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a ze stejného důvodu podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je správní orgán v dalším řízení vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobci, který měl ve věci plný úspěch, bylo podle § 60 odst. 1 věty prvé s. ř. s. proti žalovanému správnímu orgánu, který ve věci úspěch neměl, přiznáno právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem v jím uplatněné celkové výši **10.292,- Kč**, skládající se ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3.000,- Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000,- Kč a z odměny advokáta za čtyři úkony právní služby po 1.000,- Kč podle § 7, § 9 odst. 2 [?] a § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (4.000,- + DPH = 4.840,- Kč) a z náhrady hotových výdajů – výdajů na vnitrostátní poštovné, místní hovorné a přepravné za čtyři úkony právní služby po 300,- Kč podle § 13 odst. 1 a 3 advokátního tarifu (1.200,- + DPH = 1.452,- Kč). Za úkony právní služby podle § 11 odst. 1 advokátního tarifu se považují 1) převzetí a příprava zastoupení, 2) žaloba, 3) návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a 4) replika. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 části věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

P o u č e n í : *Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů po jeho doručení. Kasační stížnost se podává 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.

V Plzni dne 27. října 2015

JUDr. PhDr. Petr KUCHYNKA, Ph.D., v.r.
předseda senátu

Za správnost: Kovářiková