



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **Domov seniorů Metuj, s. r. o.**, se sídlem Velké Svatoňovice 61, zastoupený JUDr. Miroslavem Nyplem, advokátem se sídlem Hradec Králové, Dukelská 15, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 1/376, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 10. 2017, č. j. 31 Ad 14/2017 - 125,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím Ministerstva práce a sociálních věcí (dále též jen „žalovaný“) ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2015/36469-223/1, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru sociálních věcí (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 12. 5. 2015, č. j. 8393/SV/2015/Gr/SpD/13-4, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání správního deliktu podle ustanovení § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 250.000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení. Uvedeného správního deliktu se měl žalobce dopustit tím, že nejméně od září 2014 poskytoval v provozovně na adrese *Nové Město nad Metují, Klosova 471*, pobytovou sociální službu typu domova pro seniory ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách, a to bez

oprávnění k jejímu poskytování dle § 78 odst. 1 téhož zákona. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou; rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 12. 10. 2017, č. j. 31 Ad 14/2017 - 125, byla žaloba zamítnuta.

[2] V napadeném rozsudku krajský soud konstatoval, že v České republice lze sociální služby poskytovat výhradně na základě registrace, přičemž registraci nelze nahrazovat živnostenským oprávněním. Zároveň zdůraznil, že sociální služby jsou charakteristické vykonávanými činnostmi i cílovou skupinou, jíž jsou tyto činnosti poskytovány; v případě poskytování činnosti odpovídající základním činností stanoveným pro určitý druh sociální služby je nezbytné se při výkonu takové činnosti řídit zákonem o sociálních službách.

[3] Dle krajského soudu žalovaný své závěry o spáchání správního deliktu opřel o zjištění, která mají oporu ve správním spisu. Z listin v něm založených se podává, že žalobce na základě *smlouvy o poskytování pomoci* zajišťoval klientům pomoc při zvládání základních životních potřeb. Na základě *příkazní smlouvy* byly klientům obstarávány záležitosti v podobě zajištění přímé obslužné péče prostřednictvím asistenta sociální péče či pečovatelské služby, provádění vyúčtování příspěvku na péči asistentovi sociální péče či pečovatelské službě, komunikace s úřady práce směřující k zajištění finančních prostředků na přímou obslužnou péči, správa veškeré dokumentace a vyřizování záležitostí stran příspěvku na péči, vedení dokumentace týkající se přímé obslužné péče (tj. smluv s asistentem sociální péče či smluv o poskytování pečovatelské služby), zajištění lékařské péče, zdravotního dohledu a odborné ošetrovatelské péče, kompenzačních pomůcek, léků a léčivých přípravků, služeb pedikúry, manikúry, kadeřníka, denního programu a volnočasových aktivit. Na základě *smlouvy o ubytování a využívání služeb s ubytováním spojených* bylo klientům poskytováno ubytování včetně celodenního stravování. Výčet činností poskytovaných klientům v rámci *smlouvy o poskytnutí pomoci, příkazní smlouvy a smlouvy o ubytování* tedy odpovídá základním, případně i fakultativním činnostem, vymezeným zákonem o sociálních službách pro domov pro seniory v § 49.

[4] Krajský soud aproboval závěr žalovaného, že žalobce měl již při rekonstrukci dané budovy jasný záměr poskytovat služby domova pro seniory, avšak nedostal příslušné povolení k žádané změně užívání budovy. Svůj podnikatelský záměr proto postavil na obejití zákona, když bez příslušné registrace skutečně reálně provozoval domov pro seniory, tj. v daném objektu poskytoval rozhodné služby seniorům v návaznosti na jejich příspěvek na péči (pouze přímé účtování obcházel zprostředkováním uzavření příslušných smluv mezi klienty a asistenty sociální péče, kterým příspěvek přeposílal). Obranu žalobce proto označil za účelovou.

[5] Pokud jde o výši uložené pokuty, tu krajský soud shledal adekvátní a řádně odůvodněnou. Poukázal na skutečnost, že byla uložena ve výši jedné čtvrtiny maximální možné sazby, přičemž od 1. 8. 2016 došlo novelou zákona k jejímu navýšení, právě s ohledem na závažnost problému poskytování sociálních služeb bez oprávnění.

[6] Proti tomuto rozsudku brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, odkazující na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

pokračování

[7] V kasační stížnosti stěžovatel nejdříve odkazuje na tvrzení krajského soudu, že žalovaný konstrukci naplněného správního deliktu opírá o zjištění, která mají mít oporu ve správním spisu, tj. že žalobce na základě *smlouvy o poskytnutí pomoci* zajišťoval klientům pomoc při zvládnání základních životních potřeb; takové tvrzení je však dle stěžovatele v přímém rozporu s obsahem správního spisu, neboť na základě této smlouvy ubytovaným žádné služby neposkytoval. Stěžovatel zdůraznil, že není tvůrcem ani subjektem *smlouvy o poskytnutí pomoci*; ta je uzavírána mezi asistentem sociální péče a osobou, jíž asistent poskytuje pomoc. Stěžovatel, jakožto právnická osoba, ostatně ani jako asistent sociální péče nemůže působit. Krajský soud přitom bez bližšího odůvodnění označil žalobní námitku, že stěžovatel není subjektem předmětné *smlouvy*, za irrelevantní.

[8] Krajský soud dle stěžovatele rovněž bez bližšího odůvodnění odmítl provést navrhovaný důkaz výslechem asistentů sociální péče, a to i přesto, že z protokolu o místním šetření, konkrétně z výpovědi asistentky sociální péče paní B., vyplývá, že není se stěžovatelem v žádné formě pracovněprávního vztahu a rozpis služeb asistentů sestavuje sama. To svědčí pro závěr, že asistenti sociální péče fungovali v zařízení nezávisle na stěžovateli.

[9] Stěžovatel taktéž namítá, že krajský soud v napadeném rozsudku ani neuvádí, z jakých důkazů vyplývá jeho závěr, že poskytoval ubytovaným sociální služby prostřednictvím asistentů sociální péče (a obcházel tak zákon). V této souvislosti podotýká, že současná právní úprava nestanoví, že asistenti sociální péče musí poskytovat pomoc svým klientům pouze v jejich domácím prostředí, respektive není zakázáno, aby asistenti poskytovali pomoc též klientům v ubytovacím zařízení. Z uvedených důvodů stěžovatel nepředvídal rozpornost svého postupu se zákonem.

[10] Stěžovatel důrazně odmítá, že by prostřednictvím využití institutu asistenta sociální péče obcházel zákon. Dle jeho názoru je jádrem případu posouzení, zda sám či prostřednictvím asistentů sociální péče poskytoval ubytovaným služby, které spolu se službami poskytovanými ubytovaným na základě *smlouvy o ubytování*, případně *příkazní smlouvy*, naplňují znaky sociální služby ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách. Dle stěžovatele však nebylo v řízení prokázáno, že by ubytovaným poskytoval sociální služby prostřednictvím svých zaměstnanců; mezi ním a asistenty sociální péče pak žádný právní vztah neexistuje. Nebylo rovněž prokázáno, že by činnost asistentů sociální péče organizoval či z této činnosti jakkoli profitoval. Naopak bylo prokázáno, že asistenti si svou činnost organizují sami. Přestože krajský soud nepovažuje tyto argumenty za relevantní, stěžovatel jeho názor nesdílí.

[11] Pokud správní orgány i soud dovozují odpovědnost stěžovatele za správní delikt, který měl být spáchán jednáním jiných osob, pak jsou povinni řádně zdůvodnit, z jakého důvodu je mu takové jednání přičítáno (to ostatně dle stěžovatele ani nebylo možné, neboť institut přičitatelnosti jednání fyzické osoby osobě právnické byl zaveden až zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Stěžovatel je však rovněž přesvědčen, že ani asistenti sociální péče nejednali v rozporu se zákonem, poskytovali-li sociální služby některým ubytovaným v zařízení, jelikož zákon takové jednání nezakazuje, ani nestanovuje, kde asistent sociální péče může sociální služby poskytovat a kde nikoliv.

[12] Stěžovatel dále zdůrazňuje, že žádné služby, které ubytovaným poskytuje, nejsou hrazeny z příspěvku na péči a ani si z něho nic neponechává. V zásadě nemůže ovlivnit ani strukturu ubytovaných, přičemž v zařízení byli v době kontroly ubytování jak příjemci příspěvku na péči, tak osoby tento příspěvek nepobírající. Ze *smluv o ubytování a smluv příkazních* (uzavřených mezi ním a ubytovanými) vyplývá, že z činností ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách vykonává pro ubytované pouze činnosti uvedené pod body a), b) a h); tím ovšem nenaplní zákonem vymezené znaky sociální služby typu domova pro seniory, v důsledku čehož nemůže být za její údajné poskytování bez oprávnění sankcionován.

[13] Dále stěžovatel krajskému soudu vytkl pouhé mechanické převzetí závěrů z rozhodnutí žalovaného, aniž by vyjádřil své vlastní úvahy ve vazbě na žalobní argumentaci.

[14] V závěru kasační stížnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud – dojde-li k závěru, že ke spáchání vytýkaného správního deliktu skutečně došlo - sám upustil od uložení pokuty či snížil její výši. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, upozorňuje, že se správní orgány vůbec nezabývaly jeho majetkovými poměry, respektive tím, zda uložení pokuty pro něj nebude likvidační. Krajský soud reagoval na předmětnou námitku toliko konstatováním, že z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že potřebě zohlednění individuálních kritérií při hodnocení přiměřenosti věnoval patřičnou pozornost. Stěžovatel zdůraznil, že v minulých účetních obdobích končil opakovaně ve ztrátě, což mohou potvrdit „*veřejně dostupné dokumenty ve sbírce listin obchodního rejstříku*“.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že argumentace stěžovatele je značným zjednodušením toho, co bylo provedenou kontrolou zjištěno. Upozornil, že: (i) stěžovatel se (na webu) prezentuje jako zařízení pro seniory, (ii) kromě ubytování a stravování nabízí ošetrovatelskou a zdravotnickou péči i volnočasové aktivity, (iii) na podkladě formulářů (dostupných na webu) zjišťuje mimo jiné údaje stran důchodových dávek, příspěvku na péči, zdravotního stavu, seznamu léků, vyjádření ošetřujícího lékaře a uveřejnil rovněž seznam věcí nezbytných k pobytu, (iv) péče je poskytována asistenty sociální péče na základě smlouvy přímo s klienty stěžovatele, vůči němuž nejsou v žádném pracovněprávním či jiném smluvním vztahu, (v) stěžovatel zprostředkuje kontakt klientů s asistenty a poskytnuté služby zúčtuje (klienti zasílají příspěvek na péči stěžovateli, který jej asistentům sociální péče přeposílá), (vi) asistenti se nestarají jen o klienta, s nímž mají uzavřenou smlouvu, ale střídají se ve směnách a poskytují péči všem klientům, (vii) asistenti provádí i některé úkony zdravotní péče, (viii) *smlouvy o poskytování péče* jsou uloženy v zařízení stěžovatele, (ix) do zařízení dochází jednou týdně smluvní lékař, který zde má ordinaci, (x) v zařízení jsou jedno až třílůžkové pokoje, vybavené polohovacími postelemi, některé se signalizačním zařízením, se jmenovkami ubytovaných na dveřích. Na základě uvedeného má žalovaný za jednoznačně prokazané, že ze strany stěžovatele je poskytována sociální služba typu domova pro seniory dle § 49 zákona o sociálních službách. Skutečnost, že službu poskytují asistenti podle rozpisu směn, na tomto faktu dle žalovaného nic nemění; stěžovatel se totiž fakticky chová jako poskytovatel sociální služby.

pokračování

[16] Na vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti reagoval stěžovatel replikou, v níž stran tvrzení o elektronické prezentaci zařízení konstatoval, že informace zde uvedené jsou pozůstatkem z doby, kdy ještě zamýšlel poskytovat v zařízení registrovanou sociální službu. Dále uvedl, že v případě zájmu ubytovaných pro ně na základě *příkazní smlouvy* zprostředkoval kontakt s asistentem sociální péče, přičemž pouze pro tyto účely byly od zájemců vyžadovány informace prostřednictvím formulářů (tyto již byly z webových stránek odstraněny). Stěžovatel rovněž opět zdůraznil, že z příspěvku na péči nic neinkasuje a neposkytuje ani žádné služby, které by z něj byly hrazeny; toliko na základě *příkazní smlouvy* provádí zúčtování příspěvku na péči (přeposílá jej příslušnému asistentovi), za což ničeho neinkasuje. V argumentaci žalovaného rovněž postrádá souvislost mezi závěrem o spáchání správního deliktu a svým jednáním; žádné sociální služby neposkytoval, přičemž správní orgány jej činí odpovědným za jednání jiných osob, aniž by řádně zjistily skutkový stav a své závěry odůvodnily. Dle stěžovatele bez provedení výsledku asistentů sociální péče nemohly správní orgány dojít k jednoznačnému závěru o spáchání správního deliktu. Byť v průběhu řízení zjistily skutečnosti, ze kterých vyplývá, že činnost asistentů byla na stěžovateli nezávislá, zcela rezignovaly na bližší zjištění jejich činnosti a postupovaly striktně formalisticky, aniž by zkoumaly faktickou stránku věci. Stěžovatel zároveň podotýká, že existuje nespočet ubytovacích zařízení, která nabízí ubytování ve vícelůžkových pokojích, šetřící náklady ubytovaných. S ohledem na uvedené nesouhlasí s názorem žalovaného, že bylo jednoznačně prokázáno, že poskytoval pobytovou službu typu domova pro seniory. Stěžovatel rovněž nemohl předvídat, že správní orgány budou institut asistenta sociální péče vykládat tak, že asistent má poskytovat pomoc klientům jen v jejich domácím prostředí.

[17] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává mimo jiné důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., *in concreto* nepřezkoumatelnosti rozsudku pro nedostatek důvodů. Z povahy věci se Nejvyšší správní soud zabýval touto námitkou na prvním místě, neboť setrvale judikuje, že zpravidla teprve poté, dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí přezkoumatelné je, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že krajský soud bez bližšího odůvodnění: (1) odmítl provést navrhovaný důkaz výsledkem asistentů sociální péče, (2) konstatoval nedůvodnost žalobní námitky, dle které stěžovatel není subjektem *smluv o poskytnutí pomoci*, tyto nijak nepřipravuje, nezařizuje rozpis služeb asistentů ani jejich činnost nijak neorganizuje. Stěžovatel krajskému soudu rovněž vytkl i (3) absenci uvedení důkazů, z nichž má vyplývat, že poskytoval ubytovaným sociální služby.

[20] Pokud jde o navrhovaný výslech asistentů sociální péče, nelze přehlédnout, že uvedený důkaz byl navržen u jednání ze dne 14. 10. 2016, vedeného samosoudkyní JUDr. Ivonou Šubrtovou, kde byl zamítnut (viz protokol o jednání č. j. 32 Ad 18/2015 – 58). Nejvyšší správní soud však rozsudkem ze dne 22. 2. 2017, č. j. 3 Ads 284/2016 – 43, následně vydaný rozsudek krajského soudu zrušil z důvodu zmatečnosti řízení, jelikož daná věc měla být předmětem senátního rozhodování. S ohledem na to muselo soudní řízení v této věci proběhnout znovu, od počátku, tzn., že muselo být (nyní při řádném obsazení soudu) zopakováno i jednání, kde došlo ke zcela novému (a na předchozím hodnocení nezávislému) zhodnocení skutkového stavu věci. Nové jednání soudu proběhlo dne 5. 10. 2017 již za obsazení příslušného senátu (viz protokol o jednání č. j. 31 Ad 14/2017 – 118), v rámci něhož zástupce stěžovatele (prostřednictvím substituční zmocněnkyně) toliko odkázal na podanou žalobu a její doplnění; na provedení důkazu výslechem asistentů sociální péče tedy již výslovně netrval. Nelze proto krajskému soudu vytýkat, jestliže se k návrhu na provedení dokazování, uplatněnému pouze ve fázi řízení, které bylo kasačním soudem prohlášeno *en bloc* za zmatečné (tedy z hlediska dosud provedených procesních kroků a úkonů nepoužitelné), v odůvodnění napadeného rozsudku nijak nevyjádřil. Ostatně z kasační stížnosti (str. 5 *in fine*) vyplývá, že stěžovatel skutečně cílil na návrh k doplnění dokazování uplatněný při prvním (zmatečném) jednání, když poukázal na zamítnutí navrhovaného provedení důkazu soudem, k čemuž došlo právě při jednání dne 14. 10. 2016.

[21] Odmítnout je třeba rovněž tvrzení stěžovatele, dle kterého krajský soud dostatečně neodůvodnil, proč považuje jednotlivé žalobní námitky za nedůvodné. Krajský soud na str. 6 napadeného rozsudku podal ucelenou a logicky provázanou argumentaci, z níž jasně plyne neopodstatněnost uplatněných žalobních námitek, v důsledku čehož je již nebylo nutno explicitně jednotlivě vypořádat. Nejvyšší správní soud totiž již v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, vyslovil, že „[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.“ Obdobně se z rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaného pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že „[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.“ (obdobně viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, dostupný z www.nalus.usoud.cz). Jestliže tedy krajský soud proti jednotlivým žalobním námitkám postavil vlastní ucelenou argumentaci, kterou fakticky vypořádal všechny argumentační pozice žalobce, nelze takovému postupu ničeho vytýknout. V tomto kontextu nezbyvá než dodat, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí.

[22] Nedůvodná je konečně i výtka o absenci uvedení důkazů, z nichž má vyplývat, že stěžovatel poskytoval ubytovaným sociální služby. I zde lze odkázat na str. 6

pokračování

napadeného rozsudku, kde krajský soud poukázal na obsah *smluv o poskytnutí pomoci*, *smluv příkazních* a *smluv o ubytování*, z nichž je v jejich celkovém kontextu patrné, že výčet činností poskytovaných klientům na základě těchto smluv odpovídá základním, popřípadě i fakultativním, činnostem vymezeným zákonem o sociálních službách pro domov pro seniory (§ 49). Deficit odůvodnění napadeného rozsudku nicméně představuje fakt, že krajský soud (na rozdíl od žalovaného) konkrétně nezmínil i další důkazy (zejména výsledky místního šetření a webové stránky stěžovatele), které osvědčují, že dle obsahu uvedených smluv bylo i fakticky plněno. Tento dílčí nedostatek odůvodnění ovšem nemůže zakládat nepřezkoumatelnost rozsudku jako celku.

[23] Nejvyšší správní soud se proto neztotožnil s názorem stěžovatele, že rozsudek krajského soudu trpí nepřezkoumatelností v tom smyslu, jak byla pojmově ustálena jeho judikaturou (viz například rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, nebo ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64). Nezjistil rovněž ani žádnou jinou vadu řízení před krajským soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy nejsou důvodné.

[24] Další kasační námitkou stěžovatel oponuje tvrzení krajského soudu, že žalovaný existenci správního deliktu dle § 107 zákona o sociálních službách (správně) opírá o obsah *smlouvy o poskytnutí pomoci*, dle které měl zajišťovat klientům pomoc při zvládání základních životních potřeb. Dle stěžovatele je však takové tvrzení v přímém rozporu s obsahem správního spisu [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], neboť stěžovatel na základě uvedené smlouvy ubytovaným žádné služby neposkytoval (stěžovatel není subjektem této smlouvy; ta je uzavírána mezi asistentem sociální péče a osobou, již asistent poskytuje pomoc). Zde je nutno stěžovateli dát za pravdu, neboť krajský soud skutečně toto tvrzení v odůvodnění napadeného rozsudku uvedl. Z celkového vyznění rozhodné pasáže odůvodnění napadeného rozsudku je nicméně zcela zjevné, že závěr krajského soudu o odpovědnosti stěžovatele je vystaven především na komplexním posouzení obsahu smluv: 1) o *poskytování pomoci*, 2) *příkazních* a 3) o *ubytování*; stěžovatelem rozporované konstatování krajského soudu je tedy jen zjevnou chybou v jinak konzistentní argumentaci.

[25] Další skupinu kasačních námitek posoudil Nejvyšší správní soud společně, neboť stěžovatel jimi napadá toliko jednotlivosti případu, které je ovšem nutno chápat v jejich celkovém kontextu. Konkrétně jde o námitky, kterými opakovaně tvrdí, že to byli právě asistenti sociální péče, kteří ubytovaným fakticky poskytovali sociální služby, zatímco stěžovatel se na této jejich činnosti nijak nepodílel. Stěžovatel tak i v kasační stížnosti setrval na přesvědčení o nesprávném posouzení právní otázky odpovědnosti za správní delikt [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[26] Nejdříve je vhodné zdůraznit, že v projednávané věci není sporu o tom, že stěžovatel fakticky ubytovaným neposkytoval sociální služby přímo prostřednictvím svých zaměstnanců. Není rovněž sporné, že subjektem jednotlivých *smluv o poskytování pomoci* byli vždy asistenti sociální péče a ubytovaný senior, nikoliv stěžovatel. Na druhou stranu

však nelze odhlédnout od skutečnosti, že výčet činností poskytovaných ubytovaným na základě *smluv o poskytnutí pomoci, příkazních smluv* a *smluv o ubytování* odpovídá ve svém souhrnu základním, případně i fakultativním činnostem, vymezeným zákonem o sociálních službách (§ 49). Je tedy zřejmé, že v objektu stěžovatele docházelo k poskytování sociálních služeb, které lze poskytovat výhradně na základě registrace (§ 78 zákona o sociálních službách). A byl to přitom právě stěžovatel, který jako „*spiritus agens*“ celý chod domova pro seniory fakticky zajišťoval, koordinoval a celkově umožňoval (ostatně na základě *smluv příkazních* se stěžovatel zavázal přímou obslužnou péčí zajistit); tomu ostatně odpovídala i prezentace zařízení na webových stránkách. Zjevnou indicií pro závěr o obcházení zákona je bezesporu i skutečnost, že prvotním záměrem stěžovatele bylo právě poskytování registrovaných sociálních služeb domova pro seniory; jelikož se mu nepodařilo zajistit povolení změny v užívání objektu a požadovanou registraci, dosáhl kýženého cíle za využití kombinace jiných právních institutů. Předmětná skutečnost bezesporu dotváří celkový obraz posuzovaného případu. S ohledem na uvedené považuje Nejvyšší správní soud závěr krajského soudu o účelovém obcházení zákona o sociálních službách stěžovatelem za přiléhavý.

[27] Nelze přitom přisvědčit stěžovateli v názoru, že krajský soud dospěl ke stejnému závěru jen za použití mechanického převzetí závěrů z rozhodnutí žalovaného, aniž by o jednotlivých aspektech věci podrobněji sám pojednal. Jak již bylo uvedeno výše, krajský soud se k základním sporným otázkám přezkoumatelným způsobem vyjádřil, přičemž z konstantní judikatury zdejšího soudu vyplývá, že „[j]e-li rozhodnutí žalovaného správního orgánu řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč žalovaný nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho odvolací námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, shodují-li se žalobní námitky s námitkami odvolacími a nedochází-li krajský soud k jiným závěrům, je přípustné, aby si krajský soud správné závěry se souhlasnou poznámkou osvojil.“ (srov. rozsudky ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 – 130, č. 1350/2007 Sb. NSS, ze dne 20. 7. 2016, č. j. 3 As 46/2014 – 28, či ze dne 25. 10. 2016, č. j. 7 As 175/2016 – 32). O takový případ jde i v nyní projednávané věci.

[28] Pro případ, kdy by Nejvyšší právní soud nedospěl k závěru o nezákonnosti napadeného rozsudku, stěžovatel navrhl, aby kasační soud uloženou pokutu sám moderoval. Tento procesní návrh je bezpředmětný, neboť Nejvyššímu správnímu soudu v řízení o kasační stížnosti moderační oprávnění nenáleží (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20, č. 2992/2014 Sb. NSS).

[29] V souvislosti s otázkou výše uložené pokuty stěžovatel (s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133) opakovaně upozornil, že se správní orgány vůbec nezabývaly jeho majetkovými poměry, respektive tím, zda uložení pokuty pro něj nebude likvidační. Krajský soud reagoval na předmětnou námitku pouhým konstatováním, že z rozhodnutí žalovaného vyplývá, že potřebě zohlednění individuálních kritérií při hodnocení přiměřenosti pokuty věnoval patřičnou pozornost. Současně stěžovatel podotýká, že v minulých účetních obdobích končil opakovaně ve ztrátě a odkazuje v tom na „*veřejně dostupné dokumenty ve sbírce listin obchodního rejstříku*“.

pokračování

[30] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že z usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, jehož se stěžovatel dovolává, skutečně vyplývá, že „[s]právní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter, a to i v případech, kdy příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí.“ Rozšířený senát se však v citovaném rozhodnutí vyjádřil i ke způsobu, jakým správní orgán v případě potřeby zjišťuje osobní a majetkové poměry pachatele v řízení o jiném správním deliktu. Uvedl, že „[j]e (...) třeba na jedné straně vycházet z toho, že povinnost správního orgánu zjistit veškeré rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, jemuž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 správního řádu), se vztahuje i na zjišťování osobních a majetkových poměrů účastníka řízení, je-li to nezbytné pro stanovení výše pokuty za jiný správní delikt. Na straně druhé ovšem nelze opominout ani důkazní břemeno účastníka řízení, které i v řízení o jiném správním deliktu nese, pokud jde o prokázání jeho vlastních tvrzení (§ 52 správního řádu).“ (...) „Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost.“

[31] Na tomto místě je zapotřebí zdůraznit, že v průběhu správního řízení stěžovatel námitku likvidačního charakteru výše uložené pokuty vůbec neuplatnil. V odvolání toliko vyjádřil názor, že „správní orgán I. stupně porušil zásadu nestranného a rovného přístupu (tedy zásady, aby přijaté řešení odpovídalo okolnostem daného případu), neboť s ohledem na kvalitu prostředí a poskytovaných služeb se tato (tj. výše uložené pokuty) jeví jako nepřiměřeně vysoká.“ Žalovaný proto svou argumentaci v napadeném rozhodnutí zaměřil především na zohlednění kvality poskytování služeb, jako polehčující okolnosti. Teprve v žalobě stěžovatel poprvé nastolil otázku možného likvidačního charakteru výše uložené pokuty s tím, že správní orgány porušily svou povinnost přihlédnout při ukládání výše pokuty k jeho osobním a majetkovým poměrům ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 9/2008 – 133. Konkrétní zdůvodnění a doložení tohoto tvrzení však absentovalo. Krajský soud se sice k rozporované výši uložené pokuty srozumitelně a vcelku dostatečným způsobem vyjádřil, pravdou však je, že k otázce možné likvidační povahy uložené sankce výslovně ničeho neuvedl. V kasační stížnosti stěžovatel na své argumentaci setrval s tím, že v minulých účetních obdobích končil opakovaně ve ztrátě a poukázal na „veřejně dostupné dokumenty ve sbírce listin obchodního rejstříku“. Z uvedeného je zřejmé, že správní orgány ani krajský soud nedostály své povinnosti vyslovit se k tomu, zda uložená pokuta nevykazuje pro stěžovatele likvidační potenciál. Na straně druhé ovšem nelze přehlédnout, že stěžovatel v žádné fázi správního ani soudního řízení neuvedl nic konkrétního, z čeho by takové důsledky bylo možné dovodit. Nejvyšší správní soud považuje za absurdní, že by si stěžovatel možné likvidační důsledky uložené pokuty uvědomil až v řízení před správním soudem (ve správním řízení v tomto směru ničeho nenamítal), přičemž by při vědomosti hrozby takových – pro něj zcela fatálních – důsledků nepovažoval za potřebné cokoli bližšího sdělit a doložit ani následně soudu. Jeho laxní přístup (evokující nutně účelovost celého tvrzení) jasně dokládá fakt, že v řízení o kasační stížnosti pouze zcela neurčitě konstatoval svou účetní ztrátu v předcházejících (opět blíže nevymezených) zdaňovacích obdobích, což si má soud iniciativně ověřit

v dokumentové databázi obchodního rejstříku. Jako podnikatelský subjekt si přitom stěžovatel musí být vědom, že k posouzení ekonomických dopadů uložené pokuty na jeho další existenci pouhý účetní výsledek hospodaření nepostačuje. Není přitom věcí soudu, aby za účastníka aktivně domýšlel možnou konkrétní argumentaci a vyhledával za něj důkazy na její podporu. Neuvedl-li tedy stěžovatel nic konkrétního, z čeho by bylo možné na oprávněnost tvrzené hrozby usuzovat, pak zmíněné pochybení krajského soudu nedosahuje intenzity, pro kterou by měl být jeho rozsudek zrušen.

[32] Z uvedených skutečností je tedy zřejmé, že napadený rozsudek z hlediska zákona ob stojí. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle *kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl*. Jelikož byl stěžovatel v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. V případě procesně úspěšného účastníka – žalovaného nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady (přesahující běžnou úřední činnost) vznikly. Náhrada nákladů řízení mu proto nebyla přiznána.

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. dubna 2019

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu