



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Václava Trajera a soudců Ing. Mgr. Martina Jakuba Bruse a JUDr. Martiny Vernerové ve věci

žalobce: **Klidné stáří, z.s.**, IČO: 05383366,
sídlem Březová 372/83, 405 02 Děčín,
zastoupený JUDr. Miroslavem Nyplem, advokátem,
sídlem Dukelská třída 15/16, 500 02 Hradec Králové,

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**,
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2018, č. j. MPSV-2018/129784-220/1,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou prostřednictvím svého právního zástupce v zákonem stanovené lhůtě domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 8. 2018, č. j. MPSV-2018/129784-220/1, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, odboru sociálních věcí, (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 29. 5. 2018, č. j. 2380/SV/2017-372. V tomto rozhodnutí správní orgán I. stupně shledal, že se žalobce dopustil přestupku podle § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“)

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

tím, že minimálně v období od 26. 9. 2017 do 30. 11. 2017 na adrese svého sídla vykonával činnosti odpovídající pobytové sociální službě bez oprávnění k jejímu poskytování podle § 78 odst. 1 téhož zákona ve vztahu k 27 uvedeným osobám, za což mu byla podle § 107 odst. 5 písm. f) téhož zákona uložena pokuta ve výši 81 000 Kč a povinnost uhradit náklady řízení stanovené paušální částkou ve výši 1 000 Kč. Žalobce se v žalobě zároveň domáhal také toho, aby soud žalovanému uložil povinnost nahradit mu náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobce má za to, že byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech. Nesouhlasí se závěry správních orgánů, podle kterých popsany způsob ubytování nelze považovat za přirozené prostředí domova nebo nájemní bydlení, ale jedná se o nedílnou součást poskytování sociální pobytové služby, neboť všichni členové spolku (žalobce) se za poskytováním sociální služby přestěhovali do sídla spolku. Uvedl, že je spolkem založeným podle § 214 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a jako subjekt právních vztahů v žádném případě neposkytuje sociální služby, ale slouží především k zajištění důstojného stáří pro své vlastní členy. V řízení bylo naopak podle žalobce prokázáno, že samotné sociální služby byly poskytovány jednotlivými asistenty sociální péče (dále jen „asistent“) na základě smlouvy mezi členem spolku a asistentem. Sociální služby členům spolku tak byly poskytovány plně v souladu s § 83 zákona o sociálních službách. Žalobce také poukazoval na absurdnost situace spočívající v tom, že z neoprávněného poskytování sociálních služeb je obviňován a pokutován zapsaný spolek (právnícká osoba), jehož stavebním kamenem jsou právě členové, kteří sociální služby potřebují. Proto je podle něj jasné, že sociální služby si přirozeně členové neposkytují sami sobě, ale pouze se sdružují za stejným cílem. Dodal, že cíle žalobce jakožto spolku nejsou cíli zakázanými, přičemž výrazem společovacího práva je přirozeně i odluka od státu, tj. ve vlastní samosprávě si řídit vlastní věci po svém v zákonných mantinelech.
3. Žalobce uvedl, že jeho členové se sice musejí do sídla spolku přestěhovat, ale jde o stěhování do nového domova, které se nijak výrazně neliší od toho, kdyby se stěhovali do nového nájemního bytu. V tomto případě pouze vědí, že v objektu se sdružují lidé v podobné situaci a se stejnými cíli – zajistit si důstojné stáří a nebýt sám. I v nájemním bytě se podle žalobce člověk může sestěhovat s osobou, kterou předtím neznal. Byt je velice často pronajímán několika osobám, které mezi sebou nemají žádný vztah. Bytové jednotky jsou uzamykatelné. Záleží na členech, zda si je zamknout chtějí, či považují za dostačující, že se zamyká hlavní branka. Od té mimochodem také mají klíče, přičemž v prvostupňovém rozhodnutí je uveden opak. Základní vybavení (nábytek apod.) není ve vlastnictví žalobce, ale vlastníka objektu. Tak je tomu často i v běžných nájemních vztazích. Stejně jako v běžných nájemních vztazích si i zde mohou členové donést jakékoliv vlastní věci a byt si dovybavit dle svých představ. Nájemní vztah k bytovým jednotkám má uzavřen vlastník objektu s žalobcem a právo bydlení odvozují členové ze svého členství.
4. Nadto je podle žalobce třeba přihlídnout k jeho povaze jakožto spolku, kdy jeho hlavním účelem je zabezpečování podmínek pro důstojné stáří pro seniory. Veškerá činnost je tak orientována dovnitř spolku, tj. ve prospěch vlastních členů. Spolek vyvíjí dovolenou činnost a nevyvíjí žádnou podnikatelskou aktivitu. Tím, že členové spolku jsou zároveň osobami, jimž je poskytována péče, dospělo by se argumentací správních orgánů k Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

absurdnímu závěru, že členové spolku poskytují nezbytnou péči sami sobě nezákonným způsobem.

5. Rovněž podle žalobce není ničím podložen závěr žalovaného, podle kterého způsob prezentace žalobce u veřejnosti vzbuzuje dojem, že se jedná o pobytovou sociální službu pro osoby se sníženou soběstačností z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby. Žalobce namítá, že není uvedeno, z jakých dokumentů či informací žalovaný vycházel, což má za důsledek nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Podle žalobce je naopak z webové prezentace na <https://spolekklidnestari.cz> jednoznačně patrné, že žalobce je zapsaným spolkem sdružujícím seniory s cílem vytvářet domácí prostředí a podmínky s ohledem na jejich věk, zdravotní stav, individuální potřeby a zájmy.
6. Na straně 4 napadeného rozhodnutí žalovaný vyjmenovává základní činnosti pobytové sociální služby a konstatuje, že právě tyto činnosti žalobce poskytuje. K tomu žalobce namítá, že žalovaný obecně v napadeném rozhodnutí směšuje dohromady služby, které byly členům poskytovány asistenty, se službami, které členům poskytoval sám žalobce. Žalobce však není subjektem smlouvy o poskytnutí pomoci, ani tyto smlouvy pro členy nepřipravuje. Smlouvy o poskytnutí pomoci jsou uzavřeny mezi asistenty a jednotlivými členy. Žalobce pouze vypořádává příspěvek na péči ve vztahu člena a asistenta, a to na základě příkazní smlouvy a v případě, že má člen o toto zájem. Není tedy pravdou, že všechny vyjmenované činnosti charakteristické pro pobytové sociální služby (zejména pomoc při zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobu a pomoc při osobní hygieně) vykonává žalobce.
7. Žalobce má za to, že pokud je péče poskytována asistenty, kteří s ním nejsou ve vztahu, jde o významný prvek vylučující poskytování sociálních služeb žalobcem. Žádný předpis nestanoví, že by jeden příjemce péče nemohl mít pomoc od více asistentů a naopak. Podstatné je, aby asistent pomoc poskytoval osobně. Zákon ani jiný právní předpis také přitom nezakazuje, aby příjemce příspěvku na péči svěřil spravování „administrativních záležitostí“ spojených s jeho poskytováním jinému. Žalobce považuje za zásadní, že asistenti s ním nejsou v žádné formě pracovněprávního vztahu, žalobce jejich činnost nijak neorganizuje a z příspěvku na péči, který na základě příkazních smluv uzavřených s členy asistentům přeposílá, ničeho neinkasuje, a neposkytuje žádné služby, které by z něj byly hrazeny.
8. Žalobce shrnul, že pro členy „zajišťuje“ sociální péči výhradně tak, že členům, kteří ho k těmto úkonům zmocní, pomůže vyřešit administrativní záležitosti s tím spojené, v žádném případě však tuto péči nezajišťuje ve vlastním slova smyslu. Žalobce pouze umožňuje asistentům přístup do pronajatého objektu, ale dále se na jejich činnosti nijak nepodílí, neorganizuje ji a z této činnosti nemá žádný majetkový prospěch. Pokud žalovaný dospěl k jiným závěrům, pak tak učinil v rozporu s provedenými důkazy. Podle žalobce nemůže být řeč o provázanosti žalobce a asistentů. Nejenže mezi nimi není vztah podložený smlouvou, ale neexistuje ani fakticky. Asistenti dochází do sídla žalobce poskytovat členům pomoc výhradně na základě smlouvy s členy. Ani přerozdělování příspěvků mezi asistenty není výrazem vztahu mezi nimi, ale vztahu mezi členem a asistentem, když právní nárok na úhradu má asistent vždy vůči členovi, nikoliv vůči žalobci. Všichni tam působící asistenti si mezi sebou svobodně zvolili vlastní vedoucí a mezi sebou se domluvili a rozdělili si mezi sebe časové úseky poskytování péče, a to spravedlivě a poctivě, aby někteří nebyli vytěžováni příliš a někteří málo. Jde ale pouze o svobodnou domluvu asistentů mezi sebou, do které žalobce nemá právo žádným způsobem zasahovat. Tuto

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

skutečnost mohli asistenti potvrdit, kdyby správní orgány vyhověly návrhům žalobce na jejich výslech. V souvislosti s tím žalobce navrhl provedení důkazů smlouvou o poskytování pomoci asistentem sociální péče a výslechy J. Š., H. G., M. D., O. D. a T. P.

9. Dále žalobce konstatuje, že při posouzení legislativního rámce pro asistenty dle § 83 zákona o sociálních službách šel správní orgán I. stupně značně nad něj a mezi řádky četl práva a povinnosti, která z ničeho nevyplývají. Nejdůležitějším a v daném případě splněným je podle žalobce prvek osobní činnosti asistentů. Výhradní poskytování pomoci jedním asistentem nelze z ničeho dovodit. Naopak by bylo v rozporu s oprávněnými zájmy a potřebami příjemce pomoci, kdyby byl omezen pouze na tuto jednu osobu, např. v případě jejího onemocnění či jiné objektivní překážky v její činnosti. V souvislosti s tím žalobce polemizuje s názorem žalovaného na straně 5 napadeného rozhodnutí, podle kterého žalovaný poskytuje výklad právních předpisů.
10. Žalovaný se podle žalobce také prakticky nevypořádal s důležitými námitkami procesních pochybení správního orgánu I. stupně, když pouze uvedl, že měly být vzneseny dříve. Šlo především o námitku toho, že protokol o kontrole v rozporu s § 12 odst. 1 písm. h) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „kontrolní řád“) neuváděl kvalifikovaně jednu ze svých hlavních náležitostí, a to konkrétní nedostatky s označením porušených právních předpisů. Žalobce navrhl, aby v případě, že nedostatky shledány byly, bylo toto do protokolu výslovně uvedeno včetně uvedení právních ustanovení, která byla porušena, neboť bez tohoto údaje nebyl schopen podat řádně odůvodněné námitky. Správní orgán I. stupně však přesto protokol o kontrole o řádné kontrolní zjištění nedoplnil, resp. o návrhu na doplnění vůbec nerozhodl.
11. Žalovaný se podle žalobce ani nijak nevypořádal s námitkou týkající se chování kontrolujících, ačkoli žalobce na tuto skutečnost upozorňoval opakovaně a nedostalo se mu smysluplné reakce. Při kontrole se totiž členka kontrolní skupiny, paní Bc. R. B., ve III. n. p. u bytové jednotky č. „X“ zeptala předsedy žalobce, jak jsou určovány výše členského příspěvku a doplnila: „Podle *ksichtu*“. Předseda slušně odpověděl, že je to individuální. Tomuto nevhodnému a urážlivému jednání členky kontrolní skupiny byla přítomna vedle předsedy F. L. také paní K. F. Tato událost podle žalobce dobře ilustruje postoj členů kontrolní skupiny a obecně zaujatost správního orgánu I. stupně vůči žalobci. V souvislosti s tím žalobce navrhl provedení důkazů protokolem o kontrole č. 22/2017/SV a výslechy F. L. a K. F.
12. Žalobce nesouhlasil ani s účelem zavedení asistentů do zákona o sociálních službách tak, jak ho na straně 7 napadeného rozhodnutí podal žalovaný. Podle žalovaného jím měla být snaha zajistit dostupnost potřebné pomoci v oblastech s málo dostupnými sociálními službami terénního charakteru a současně umožnit lidem, kteří vyžadují pomoc jiné fyzické osoby, aby mohli i nadále zůstat ve svém přirozeném domácím prostředí. V té souvislosti žalovaný dále upozorňuje na vymezení pojmu přirozené sociální prostředí, který je definován v § 3 písm. d) zákona o sociálních službách jako rodina a sociální vazby k osobám blízkým, domácnost osoby a sociální vazby k dalším osobám, se kterými sdílí domácnost, a místa, kde osoby pracují, vzdělávají se a realizují běžné sociální aktivity.
13. K tomu žalobce namítá, že žalovaný celkem nejasně zaměňuje termíny „domácí“ a „sociální“. Dále není z ničeho zřejmé, proč by uvedený termín měl být použitelný právě i při výkladu činnosti asistentů, neboť § 83 zákona o sociálních službách s ním vůbec neoperuje. Nadto se žalobce domnívá, že vzhledem k argumentům výše (viz 2. – 4. odstavec odůvodnění tohoto rozsudku) lze pod uvedený termín podřadit sídlo spolku, kde Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jsou členové ubytováni, neboť členové nepochybně subjektivně toto místo vnímají jako svůj domov a jde o místo, kde realizují běžné sociální aktivity. Podle žalobce zákon o sociálních službách pro činnost asistenta vymezuje pouze, že ji má konat osobně, a dále stanoví náležitosti smlouvy uzavřené s příjemcem péče. Nikde není stanoveno, že by asistent musel péči poskytovat na adrese bydliště příjemce. Vůbec nemusí být pravdou, že adresa bydliště je primárním sociálním prostředím příjemce. V případě žalobce platí opak – členové považují adresu žalobce, kde bydlí, za svůj domov. O tom svědčí i to, že následně většina členů přehlašuje adresu trvalého pobytu právě do sídla žalobce, a deklaruje tak, že právě zde mají být k dispozici pro státní orgány a jiné osoby. Bývalé adresy bydliště pro ně žádným domovem mnohokrát už nebývají a častou motivací vstupu do spolku je pro členy vidina toho, že v bytě nebudou sami, budou jej sdílet s jinou osobou a jejich stáří nebude smutné a osamocené. Správní orgány se tak snaží dovodit, že péče od asistentů by primárně měla být poskytována v původních bydlištích příjemců péče, aniž by k tomu měly jakýkoliv zákonný podklad.

14. Žalobce uzavřel, že kontrola správního orgánu I. stupně zjistila od samotných členů žalobce, že je o ně dobře postaráno a směrem k fungování žalobce nepadla jediná negativní odpověď. Členové kontrolní skupiny také při odchodu zmínili, že je vše v pořádku a o členy je řádně postaráno. Čestná prohlášení členů dokládána žalobcem žalovanému ale žalovaný nejenže neprovedl k důkazu, ale ani se s nimi byť zmínkou v napadeném rozhodnutí nevypořádal, což má za důsledek nepřezkoumatelnost rozhodnutí. V souvislosti s tím žalobce navrhl provedení důkazů čestnými prohlášeními členů.
15. Stejně tak se žalovaný vůbec nevyjádřil k mnoha odvolacím námitkám žalobce, např. k námitce kvalifikovaného neuvedení zjištěných nedostatků v protokolu o kontrole, námitce neoprávněného odmítnutí nahlédnout do spisu, námitce o právní povaze spolku, kdy z kontextu plyne, že tuto otázku správní orgány vůbec neřeší a jednájí s žalobcem jako s obchodní společností či jiným podnikatelem, námitce týkající se zajištění stravování, návštěv a zamykání objektu apod.

Vyjádření žalovaného k žalobě

16. Žalovaný k výzvě soudu předložil správní spis a písemné vyjádření k žalobě, v němž navrhl její zamítnutí pro nedůvodnost. Shodně jako v napadeném rozhodnutí popsal výsledky kontroly, na jejichž základě dospěl k závěru o naplnění skutkové podstaty přestupku. Zjištěný způsob poskytování ubytování a stravy podle něj nelze považovat za přirozené prostředí členů spolku nebo nájemní bydlení, ale jedná se o nedílnou součást poskytování sociální pobytové služby, neboť všichni členové spolku se za poskytováním sociální služby přestěhovali do sídla spolku. Účelem zavedení institutu asistenta sociální péče podle žalovaného byla snaha zajistit dostupnost potřebné pomoci v oblastech s málo dostupnými sociálními službami terénního charakteru a současně snaha umožnit osobám, které vyžadují pomoc jiné osoby, aby mohly i nadále zůstat ve svém přirozeném domácím prostředí. Využívání neregistrovaných asistentů pro zajištění sociální služby pro ubytované členy v sídle žalobce žalovaný považuje za obcházení zákona o sociálních službách. Žalobce podle něj nabízel a poskytoval pobytové služby poskytované domovy pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách. Dodal, že úhrada za péči v registrovaných pobytových sociálních službách (domovech pro seniory) se stanoví při jejím poskytování ve výši přiznaného příspěvku. Maximální výše úhrady za ubytování a stravu je stanovena prováděcím právním předpisem a po úhradě za ubytování a stravu při poskytování

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

pobytových služeb musí osobě zůstat alespoň 15 % jejího příjmu. Povinný zůstatek však žalobce rovněž nerespektoval.

17. K námitce týkající se protokolu o kontrole žalovaný uvedl, že předmětem kontroly byla kontrola dle § 82b zákona o sociálních službách, podle kterého je registrující orgán oprávněn provádět kontrolu i u fyzických a právnických osob, kterým nebylo vydáno rozhodnutí o registraci, nasvědčují-li skutečnosti tomu, že u těchto osob jsou poskytovány sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování.
18. K námitce týkající se řešení podjatosti, případně zaujatosti členů kontrolní komise žalovaný uvedl, že kontrolovaná osob může namítat podjatost, jakmile se o ní dozví. Žalobce však námitku podjatosti uplatnil až v rámci odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí.

Jednání soudu

19. Při jednání soudu konaném dne 8. 6. 2021 právní zástupce žalobce v plném rozsahu odkázal na znění žaloby a navrhl, aby soud žalobě vyhověl. Dále uvedl, že předmětné řízení poukazuje na palčivý problém poskytování sociálních služeb seniorům, kdy stát není schopen vytvořit uspokojivé kapacity pro péči o ně. Správní orgány se v rámci správního řízení podle něj vůbec nezabývaly otázkou stanov spolku a jeho vnitřního uspořádání.
20. Pověřený pracovník žalovaného při tomtéž jednání odkázal na písemné vyjádření k žalobě a obsah správního spisu s tím, že nadále navrhoval zamítnutí žaloby.

Posouzení věci soudem

21. Napadené rozhodnutí žalovaného soud přezkoumal v řízení podle části třetí hlavy druhé prvního dílu zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), který vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 větě druhé a třetí a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, že rozhodnutí správního orgánu nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení zdůvodnit. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. Takové nedostatky však v projednávané věci nebyly zjištěny.
22. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu, po prostudování obsahu předloženého správního spisu a proběhlém jednání dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
23. Soud se nejprve vypořádal s námitkami žalobce, ve kterých namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí z důvodu nevypořádání jeho odvolacích námitek či navržených důkazů.
24. K tomu soud považuje za vhodné předeslat, že zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Přehlédnout pak nelze ani fakt, že správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43).

25. Dále je třeba zdůraznit, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek, a není proto vyloučeno, aby případné mezery odůvodnění tato rozhodnutí vzájemně doplňovala (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25). Žalobce přitom žalovanému v žalobě vytýká, že se řádně vůbec nevyjádřil k řadě jeho odvolacích námitek týkajících se povahy žalobce jakožto spolku, nedostatků protokolu o kontrole a neoprávněného odmítnutí nahlédnout do (kontrolního) spisu. K tomu považuje soud za potřebné poukázat na to, že žalobce tytéž námitky přednesl již v řízení před správním orgánem I. stupně a následně je zopakoval v odvolání a poté i v žalobě, a to aniž by svou argumentaci přizpůsobil průběhu řízení a vydaným rozhodnutím. Na tyto námitky bylo správními orgány reagováno, přičemž nelze považovat za nedostatek působící nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí, pokud se tak za dané situace stalo „pouze“ v rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek a v odvolacím řízení žalobce ohledně daných námitek nepřišel s argumentací, která by reagovala na průběh řízení před správním orgánem I. stupně a jeho rozhodnutí.
26. Námitku týkající se chování úřední osoby při kontrole vznesenou poprvé až v odvolání nelze považovat za nevypořádanou, neboť se jí žalovaný zabýval na straně 5 napadeného rozhodnutí. Zde uvedl, že nemá kompetence k řešení stížností na chování pracovníků správního orgánu I. stupně a že žalobce mohl tuto námitku podat v průběhu kontroly nebo prvostupňového správního řízení přímo krajskému úřadu. Tímto způsobem žalovaný podle soudu dostatečně vypořádal námitku a též návrhy na provedení dokazování výsledky F. L. a K. F.
27. Další odvolací námitka, tedy skutečnost, že o členy spolku bylo dobře postaráno, není v rozporu s kontrolními zjištěními, mezi účastníky řízení nikdy sporná nebyla a správní orgány ji nikdy ve svých rozhodnutích netvrdily. Zároveň tato skutečnost nijak nesouvisí s naplněním skutkové podstaty přestupku, který správní orgány kladly žalobci za vinu. Povinností správních orgánů (ani následně soudu v řízení o přezkumu napadeného rozhodnutí) přitom není se výslovně zabývat skutečnostmi (a vypořádávat s nimi související návrhy na provedení dokazování), které s předmětem projednávané věci nesouvisí, ale předložit právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Soud má za to, že správní orgány ve svých rozhodnutích řádně vymezily předmět řízení a nevypořádání dané námitky a navrhovaných důkazů, které s předmětem řízení nesouvisí, nelze považovat za nedostatek napadeného rozhodnutí, který by způsobil jeho nepřezkoumatelnost.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

28. Jde-li o namítané nevypořádané námitky týkající se zajištění stravování, návštěv a zamykání objektu, soud k tomu podotýká, že skutečnosti týkající se zajištění stravování, návštěv a zamykání objektu uvedené žalobcem v odvolání podle svého obsahu nelze považovat za námitky, ale snad pouze za jakési doplnění skutkových zjištění, která ve svém rozhodnutí popsal správní orgán I. stupně. Pokud tedy správní orgán I. stupně např. uvedl, že *„členové mají pevně stanovený jídelníček, který je pro všechny členy jednotný, je stanoven na celý týden a zveřejňován na webových stránkách spolku“*, a žalobce v odvolání dodal, že *„není už ale uvedeno, že v žádném případě nejde o jídelníček závazný. Členové jsou svobodní lidé, a pokud si z jídelníčku nic nevyberou, mají možnost nechat si dovézt jakékoli jiné jídlo“*, nelze toto tvrzení žalobce považovat za námitku, kterou měl žalovaný povinnost se zabývat a jednotlivě a výslovně ji vypořádat. Totéž platí u obdobných tvrzení žalobce týkajících se návštěv a zamykání objektu.
29. Soud z výše uvedených důvodů neshledal námitky žalobce týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí důvodnými.
30. Vadu řízení soud neshledal ani v tom, že podle žalobce v napadeném rozhodnutí není uvedeno, z jakých dokumentů či informací žalovaný vycházel, když uvedl, že způsob prezentace žalobce u veřejnosti vzbuzuje dojem, že se jedná o pobytovou sociální službu pro osoby se sníženou soběstačností z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby. Podle žalobce je naopak z webové prezentace na <https://spolekkldnestari.cz> jednoznačně patrné, že žalobce je zapsaným spolkem sdružujícím seniory s cílem vytvářet domácí prostředí a podmínky s ohledem na jejich věk, zdravotní stav, individuální potřeby a zájmy. Právě printscreen těchto webových stránek žalobce ze dne 15. 8. 2017 přitom je součástí předloženého správního spisu. Žalobci lze přisvědčit v tom, že by bylo vhodné, aby žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že způsobem prezentace žalobce u veřejnosti jsou právě jeho webové stránky. Zároveň soud dodává, že předmětem sporu mezi účastníky je podle něj ve skutečnosti posouzení na webových stránkách prezentovaných skutečností, nikoli absence odkazu na tyto stránky, což je zřejmé z toho, že žalobce sám v námitce zmiňuje jen a pouze právě ony webové stránky. Vzhledem k tomu, že však jejich printscreen je součástí spisu a že účelem webových stránek (na rozdíl od všech ostatních dokumentů založených ve správním spisu) jednoznačně je působení na veřejnost, soud uzavírá, že závěr žalovaného měl oporu ve správním spise a že při posouzení předmětných skutečností vycházel právě z obsahu těchto webových stránek.
31. Dále se soud stručně vyjádří k tvrzeným procesním pochybením správního orgánu I. stupně, byť má za to, že žalobce v žalobě namítal zejména to, že žalovaný se nevypořádal s jeho námitkami týkajícími se těchto pochybení, než že by tato procesní pochybení předkládal k věcnému posouzení soudu.
32. V případě v odvolání uvedené námitky týkající se chování úřední osoby při kontrole soud souhlasí s žalovaným v tom, že pokud by v chování úřední osoby žalobce spatřoval její podjatost, bylo by jen logické, kdyby toto namítl primárně již při kontrole a svou námitku nechal zanést do protokolu o kontrole č. 22/2017/SV ze dne 30. 11. 2017, č. j. 245/SV/2017, (dále jen „protokol o kontrole“), který jeho zástupce podepsal, nikoli až v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně. O údajném vyjádření úřední osoby by navíc i tak bylo možné samo o sobě podle soudu uvažovat jako o nevhodném, nikoli však jako o důvodně nasvědčujícím tomu, že daná osoba má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

pro něž lze pochybovat o její nepodjatosti. Podle § 175 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů mají dotčené osoby právo se proti nevhodnému chování úředních osob obracet na správní orgány se stížnostmi, neposkytuje-li tento zákon jiný prostředek ochrany. Podání žádné takové stížnosti z předloženého spisu nevyplývá.

33. Jde-li o protokol o kontrole, soud zjistil, že v něm skutečně v rozporu s § 12 odst. 1 písm. h) kontrolního řádu nejsou výslovně označeny právní předpisy, které měly být podle správního orgánu I. stupně porušeny, a nejsou zde ani výslovně označeny zjištěné nedostatky. Přesto však uvedené pochybení nelze považovat za vadu řízení, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. V první řadě žalobce nic takového ani netvrdí, když pouze uvedl, že bez tohoto údaje nebyl schopen podat řádně odůvodněné námítky. Zadruhé pak má soud za to, že z předmětu kontroly popsaného v protokolu o kontrole je zřejmé, že správní orgán I. stupně postupoval podle § 82b zákona o sociálních službách a posuzoval, zda žalobce poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování. Nejpozději z oznámení o zahájení správního řízení ze dne 13. 4. 2018, č. j. 2380/SV/2017, kterým bylo s žalobcem zahájeno řízení ve věci přestupku podle § 107 zákona o sociálních službách, muselo být žalobci jednoznačně zřejmé, že ze skutečností zjištěných při kontrole správní orgán I. stupně dovedl, že žalobce na adrese svého sídla minimálně do 30. 11. 2017 poskytoval sociální služby – konkrétně poskytoval péči odpovídající základním činnostem poskytovaným v pobytových zařízeních sociálních služeb –, a to bez oprávnění k jejich poskytování. Nelze tedy uvažovat, že by žalobcem správně namítané nedostatky protokolu o kontrole mohly být vadou, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.
34. Pro úplnost a s ohledem na dále řešené otázky týkající se zejména posouzení skutečného stavu věci soud dodává, že protokol o kontrole není důkazem неотředitelným, ale že jeho závěry mohou být zpochybněny důkazy následně provedenými ve správním řízení nebo navrženými účastníkem řízení (srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99-45, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80). Správní orgán nemůže odmítnout takové důkazy provést například jen proto, že kontrolovaná osoba nepodala proti kontrolním zjištěním včas námítky a ponechala si svou procesní obranu až do samotného správního řízení (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 8. 1993, č. j. 6 A 82/93-21).
35. Následně soud přistoupil k posouzení námitek zpochybňujících zákonnost napadeného rozhodnutí. Žalobce byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, jehož se dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba tím, že poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování podle § 78 odst. 1.
36. 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 stanoveno jinak; toto oprávnění vzniká rozhodnutím o registraci. Tato registrace přitom není na úrovni pouhé evidence žadatele, neboť její podmínky jsou velmi přísně vymezeny v § 79 zákona o sociálních službách, přičemž zahrnují materiální, technické, hygienické, personální (odbornou způsobilost fyzických osob, které budou poskytovat sociální služby) a jiné požadavky, které musí žadatel o registraci splňovat a dokládat. Význam uvedeného přestupku je zřejmý i z toho, že s ním je spojena výrazně vyšší pokuta než u ostatních deliktů páchaných na tomto úseku veřejné správy.
37. Podle § 107 odst. 5 písm. f) zákona o sociálních službách lze za tento přestupek uložit pokutu až 2 000 000 Kč. Z důvodové zprávy k novele provedené zákonem č. 189/2016 Sb.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jsou zřejmé důvody, které vedly ke zvýšení této pokuty z 1 000 000 Kč na dvojnásobek. V praxi se totiž rozmáhal tzv. „obchod se stářím“ spočívající v nelegálním poskytování sociálních služeb v různých ubytovnách a zařízeních nesplňujících potřebné standardy, kdy ani pokuty uložené při horní hranici podle dřívější právní úpravy neměly dostatečný odrazující účinek a počet zjištěných případů naopak narůstal. Uvedenou novelou také bylo do zákona v rámci zefektivnění boje proti poskytování sociálních služeb bez oprávnění vloženo nové ustanovení § 82b umožňující kontrolu neregistrovaných subjektů. To vše svědčí o společenské naléhavosti zájmu na postihu za uvedený přestupek.

38. Podle § 49 odst. 1 zákona o sociálních službách se v domovech pro seniory (tedy v jednom z typů sociálních služeb, které podléhají zákonné registraci) poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby. V odstavci 2 tohoto ustanovení jsou uvedeny základní činnosti uvedené služby, které tato služba obsahuje, a sice: a) poskytnutí ubytování, b) poskytnutí stravy, c) pomoc při zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobu, d) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu, e) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, f) sociálně terapeutické činnosti, g) aktivizační činnosti, h) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.
39. Po seznámení se s obsahem předloženého správního spisu a proběhlém ústním jednání se soud ztotožnil se závěry správních orgánů. Má tak na základě listin založených ve správním spise (smluv o poskytování pomoci asistentem sociální péče uzavíraných členy žalobce a asistenty, vzoru příkazních smluv uzavíraných mezi členy žalobce a žalobcem, vzoru žádosti o zprostředkování asistenta sociální služby určené žalobci, vzoru dopisu pro nové členy žalobce, provedené kontroly dle § 82b zákona o sociálních službách, poskytnuté součinnosti týkající se vyplacení příspěvku na péči, jehož příjemci byly členové spolku, printscreenu webových stránek žalobce a jídelníčku) za prokázané, že ubytovaným klientům zařízení (členům žalobce) byla poskytována sociální služba typu domova pro seniory ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách, neboť zde byly osobám se sníženou soběstačností zejména z důvodu věku poskytovány ubytování, stravování, pomoc při zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobu a pomoc při osobní hygieně formou péče zajišťované asistenty sociální péče, kteří se střídali ve směnách. Dále byla těmto osobám zajišťována lékařská péče a další činnosti. Soud nepochybně žalobcem zdůrazňovanou skutečnost, že vyjmenované služby poskytovaly ubytovaným členům spolku z velké části (tj. zejména vyjma ubytování a částečně stravování, které zajišťoval přímo žalobce) asistenti sociální péče, kteří s žalobcem nebyli v žádném smluvním vztahu. To však na uvedeném faktu, že těmto osobám byly v zařízení žalobce uvedené služby poskytovány, ničeho nemění. Správní orgány v souvislosti se zdůvodněním zavedení institutu asistenta sociální péče zcela správně upozornily na § 3 písm. d) zákona o sociálních službách, ve kterém je definován pojem „přirozené sociální prostředí“, v němž mají být služby asistenta zpravidla poskytovány a za které ani dle názoru soudu nelze považovat zařízení žalobce, přestože mnozí členové si tam podle něj přehlásili i svůj trvalý pobyt.
40. Za podstatnou pro posouzení dané věci považuje soud prokázanou skutečnost, že v zařízení – sídle žalobce – ubytovaným členům spolku, pobírajícím příspěvek na péči, poskytovali péči asistenti sociální péče, kteří s nimi měli sjednané smlouvy o poskytnutí pomoci, a to asistent vždy zároveň se všemi klienty a klienti zároveň se všemi asistenty, reálně pak asistenti poskytovali osobní pomoc a péči o vlastní osobu všem ubytovaným klientům 24 hodin denně podle rozpisu směn v rozsahu 12 hodin. Ani skutečnost, že si Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

asistenti měli sami mezi sebou zvolit vedoucí a domlouvat se a rozdělovat si mezi sebe časové úseky poskytování péče, na uvedeném závěru ničeho nemění. Není tak pochyb o tom, že poskytování péče bylo v případě žalobce navenek zajištěno prostřednictvím asistentů sociální péče, ale ve skutečnosti podmínky a rozsah péče o ubytované osoby odpovídaly pobytové sociální službě typu domova pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách. Asistenti sociální péče přitom de facto nahrazovali personál v zařízení žalobce. K hrazení této péče byl využíván příspěvek na péči, který byl zasílán na jeden účet, načež z něj žalobce následně hradil služby jednotlivých asistentů.

41. V projednávané věci není pochyb o tom, že jednotlivé smlouvy o poskytování pomoci byly uzavřeny vždy mezi asistentem sociální péče a ubytovaným členem žalobce, nikoliv se žalobcem. Ačkoli žalobce setrvale zdůrazňuje, že nebyl subjektem smlouvy o poskytování pomoci, lze v rámci komplexního posouzení věci dospět k závěru, že výčet činností poskytovaných členům spolku na základě jejich členství, smluv o poskytnutí pomoci a příkazních smluv odpovídal základním, příp. i fakultativním činnostem vymezeným v § 49 zákona o sociálních službách. Bylo tak prokázáno, že v zařízení – sídle žalobce – docházelo k poskytování sociálních služeb, které lze poskytovat pouze na základě registrace dle § 78 a násl. zákona o sociálních službách. Žalobce celé fungování zařízení a poskytování uvedených sociálních služeb reálně zajišťoval, koordinoval a umožňoval, čemuž ostatně odpovídala i prezentace zařízení na webových stránkách, kde se žalobce hned na úvodní stránce prezentoval jako člen Asociace pensionů pro seniory České republiky. Soud považuje správními orgány učiněný závěr o tom, že zavedení asistenta sociální péče v ubytovacím zařízení bylo vedeno snahou žalobce obejít požadavek registrace sociální služby dle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách a fungovat tak mimo systém sociálních služeb, za příléhavý zjištěnému skutkovému stavu věci. Žalobce se totiž fakticky navenek choval jako poskytovatel sociálních služeb typu domova pro seniory (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 336/2017-63).
42. Soud uzavírá, že propojení žalobce s asistenty sociální péče vyplývalo zejména z příkazních smluv a vzoru žádosti o zprostředkování asistenta sociální služby určené žalobci. Žalobce tím, že vedl evidenci smluv asistentů s klienty, zprostředkovával kontakt s asistenty a úhrady za služby asistentů, platby mezi asistenty rozděloval podle odpracovaných směn, zajišťoval zdravotní péči (prostřednictvím nasmlouvaného lékaře a zdravotních sester) a ošetrovatelskou péči, se fakticky choval jako poskytovatel sociální služby typu domova pro seniory ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách. Žalobce jako právnická osoba poskytoval sociální služby bez oprávnění, čímž naplnil znaky přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách. Přestože v zařízení nebyly shledány nedostatky v poskytované péči, nic to nemění na skutečnosti, že žalobce poskytoval sociální služby v rozporu se zákonem.
43. Jde-li o poukaz žalobce na jeho formu spolku, soud se ztotožňuje s názorem vyjádřeným v komentáři k § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, podle kterého každý, kdo poskytuje sociální službu (charakterizovanou zákonem o sociálních službách a především v návaznosti na základní činnosti při jejich poskytování a definici sociální služby uvedenou v § 3 uvedeného zákona), musí mít pro výkon této činnosti výše zmíněnou registraci, a to bez ohledu na právní formu tohoto poskytovatele. Registraci tedy musí mít jak organizace založená k veřejně prospěšnému účelu (spolek, ústav, obecně prospěšná společnost), tak organizace založená za účelem dosažení zisku (společnost s ručením omezeným, fyzická osoba podnikatel) (srov. MACH, P., JANEČKOVÁ, E.: Zákon o sociálních službách. Komentář, Praha: Wolters Kluwer, 2016).

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

44. Námitkou, podle které se správní orgány v rámci správního řízení vůbec nezabývaly otázkou stanov spolku a jeho vnitřního uspořádání, se soud nemohl zabývat, neboť byla uplatněna až při jednání, tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby dle § 72 odst. 1 s. ř. s. Stejně tak až při jednání žalobce poukázal na palčivost problému společnosti v péči o seniory. Ani to však není možné při posouzení daného případu zohlednit.
45. V souladu s § 52 odst. 1 s. ř. s. soud neprovedl dokazování výsledky osob přítomných při kontrole F. L. a K. F. a asistentů sociální péče J. Š., H. G., M. D., O. D. a T. P., a to pro nadbytečnost, neboť toto dokazování by nemohlo výše uvedené závěry soudu jakkoli ovlivnit.
46. Z uvedených důvodů soud žalobu vyhodnotil v mezích uplatněných žalobních bodů jako zcela nedůvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
47. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému náklady řízení nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, ani jejich náhradu nepožadoval, a proto soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů řízení právo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat **kasační stížnost** ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, sídlem Moravské náměstí 611/6, 657 40 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 nejbližze 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.

Ústí nad Labem 8. června 2021

Mgr. Václav Trajer, v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.