



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem - pobočka v Liberci rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Lucie Trejbalové a soudců Mgr. Karolíny Tylové, LL.M. a Mgr. Zdeňka Macháčka ve věci

žalobce: X
sídlem X
zastoupen advokátem Mgr. Martinem Rottou
sídlem POLEDNE ROTTA ADVOKÁTI s.r.o.,
Maiselova 38/1524, Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 8. 2021, č. j. X

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 10. 8. 2021, č. j. X, se zrušuje pro vady řízení a věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů částku 11 228 Kč, k rukám Mgr. Martina Rotty, advokáta, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobce se domáhá přezkumu shora označeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 18. 5. 2021, č. j. X. Prvostupňovým rozhodnutím krajský úřad uznal žalobce vinným z přestupku podle § 107 odst. 2 písm. n) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, kterého se měl žalobce dopustit tím, že ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem nesplnil opatření k odstranění nedostatku zjištěného při kontrole registračních podmínek dne 16. 5. 2019 podle § 82a odst. 2 zákona o sociálních službách, když lhůta pro splnění marně uplynula dne 31. 8. 2019. Za přestupek byl žalobci podle § 107 odst. 5 písm. e) ve spojení s § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), správní trest pokuty ve výši 50 000 Kč a současně povinnost nahradit náklady řízení v paušální výši 1 000 Kč.
2. Krajský úřad konstatoval, že žalobce ve lhůtě do 31. 12. 2019 nedoložil doklad o bezdlužnosti od České průmyslové zdravotní pojišťovny, Zaměstnanecké pojišťovny Škoda a Revírní bratrské pokladny, čímž ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem dle protokolu o kontrole, čj. X, který byl žalobci prostřednictvím zmocněnkyně doručen dne 12. 8. 2019, nesplnil opatření k odstranění nedostatků, když doklady doložil až dne 19. 9. 2019 po upozornění kontrolujícího orgánu. Při určení výše pokuty krajský úřad k povaze a závažnosti přestupku konstatoval, že žalobce neprokázal splnění všech podmínek registrace tím, že nedoložil doklad o neexistenci nedoplatku na pojistném a penále na veřejné zdravotním pojištění, což může být důvodem pro zrušení registrace dle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách. Za polehčující okolnost krajský úřad považoval, že žalobce doložil potvrzení o bezdlužnosti chybějících zdravotních pojišťoven a jednání žalobce nemělo negativní vliv na jeho klienty ani zaměstnance ani kvalitu poskytované péče či zdraví klientů či zaměstnanců. Jako přítěžující okolnost krajský úřad hodnotil, že si žalobce nepožádal o prodloužení lhůty pro splnění stanoveného opatření a požadované doklady doložil až po telefonickém upozornění. Krajský úřad tak přestupek považoval za méně závažný, a proto uložil pokutu ve výši 50 000 Kč jako především preventivní a represivní, nikoli likvidační.
3. V napadeném rozhodnutí žalovaný k naplnění skutkové podstaty přestupku konstatoval, že krajský úřad je dle § 82a odst. 1 zákona o sociálních službách oprávněn kontrolovat plnění podmínek stanovených pro registraci u poskytovatelů sociálních služeb a ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole. Podle žalovaného je poskytovatel sociálních služeb povinen plnit podmínky pro registraci po celou dobu poskytování sociálních služeb. Žalobce krajskému úřadu neposkytl ve stanovené lhůtě doklad o bezdlužnosti od České průmyslové zdravotní pojišťovny, Zaměstnanecké pojišťovny Škoda a Revírní bratrské pokladny, čímž se dopustil přestupku. Ve vyjádření ze dne 26. 3. 2021 žalobce doznal, že v září 2019 doplatil zbývajících dluh a dne 19. 9. 2019 doložil doklad o bezdlužnosti. K odvolacím námitkám žalovaný konstatoval, že přestupek je naplněn, pokud poskytovatel sociálních služeb opatření splní až po určité lhůtě, aniž by požádal o

její prodloužení nebo opatření nesplnil vůbec. Žalobce krajskému úřadu předložil doklad o odborné způsobilosti X v požadovaném termínu, neposkytl ale doklady o bezdlužnosti od uvedených zdravotních pojišťoven. Zopakoval, že až v září 2019, tedy po stanoveném termínu, žalobce doplatil zbývajících dluh ve výši 120 762 Kč a doložil krajskému úřadu doklad o bezdlužnosti. K námitce zahájení řízení s odstupem 2 let za marginální pochybení nesplnění lhůty v délce 19 dní žalovaný uvedl, že podstatné je, že odpovědnost žalobce za daný přestupek nezanikla, neboť promlčecí doba přestupku dle § 30 zákona o odpovědnosti za přestupky činí 3 roky. Nedůvodná je námitka týkající se stanovení termínu, sám žalobce ve vyjádření doznal, že po společném jednání dne 9. 9. 2019 doplatil dluh a doložil doklad o bezdlužnosti. Dále žalovaný konstatoval, že krajský úřad nedoručil protokol o kontrole prostřednictvím veřejné datové schránky, ale prostřednictvím provozovatele poštovních služeb dle § 21 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a žalobce protokol prokazatelně obdržel 12. 8. 2019, kdy jej převzala zaměstnankyně žalobce. Z toho, že žalobce doložil ve stanoveném termínu doklad o odborné způsobilosti pracovníka v sociálních službách, žalovaný dovozoval, že se žalobce s protokolem o kontrole seznámil, když jedno z uložených opatření ve stanovené lhůtě splnil. Žalovaný jako nepřipustnou odmítl námitku, že posledním kontrolním úkonem nemůže být dožadované stanovisko nadřízeného správního orgánu. Podle žalovaného krajský úřad uložil pokutu v dolní hranici pokuty a přihlédl k tomu, že při splácení dluhu ve výši 520 762 Kč nedocházelo k zásadnímu snížení kvality poskytované péče a nebylo ohroženo zdraví klientů a zaměstnanců. Pokuta je přiměřená okolnostem a dopadům s tím spojeným a krajský úřad respektoval zásadu přiměřenosti, když přihlížel k jiným řízením za stejný druh přestupku, aby při rozhodování skutkově obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Protože žalobce pobírá dotaci od Ministerstva práce a sociálních věcí (dále též „MPSV“), nelze na něj nahlížet jako na bezpříjmového poskytovatele sociální služby nebo pokutu považovat za likvidační. K námitkám týkajícím se finanční újmy pro nerealizování vedlejších činností žalovaný uvedl, že k nim nelze přihlídnout, neboť se netýkají skutkové podstaty přestupku.

II. Žaloba

4. Ve včasné žalobě žalobce namítal, že se žalovaný k námitce ohledně nezákonného požadavku na prokázání bezdlužnosti u všech pojišťoven omezil pouze na obecný odkaz na § 82 odst. 2 zákona o sociálních službách a s odvolací námitkou, kterou žalobce stavěl na argumentaci, že požadavek na doložení bezdlužnosti vůči všem pojišťovnám považuje za nezákonný, neboť nemá oporu v § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách, se vypořádal nedostatečně. Absenci zákonné opory nelze zhojit argumentací krajského úřadu, že uvedený požadavek je zakotven v Doporučeném postupu MPSV č. 4/2016 ze dne 1. 5. 2016. Požadavek je absurdní a nelogický za situace, kdy žalobce nemá žádného zaměstnance u požadovaných pojišťoven pojištěného a s institucemi nemá žádný smluvní vztah. Podle žalobce požadavek na předložení dokladu dle § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách souvisí výlučně s doložením dokladu ke splnění podmínek k registraci. Žalobce byl v době kontroly dlouhodobě registrovaným subjektem, a to od roku 2003, není zřejmé, z jakého titulu by měl nově dokládat bezdlužnost ve vztahu k jmenovaným pojišťovnám. Nejde o situaci, která by zakládala změnu podmínek pro registraci dle § 82 odst. 1 zákona o sociálních službách. Povinnost doložit bezdlužnost prostřednictvím všech zdravotních pojišťoven nelze založit Doporučeným postupem MPSV, neboť se vztahuje pouze na doklady související s žádostí o registraci a jde o dokument doporučujícího charakteru. Žalobce argumentoval tím, že dle čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny základních

práv a svobod a dle čl. 2 odst. 4 Ústavy mohou být povinnosti ukládány na základě zákona a v jeho mezích. V daném případě povinnost nebyla uložena zákonem ani žalovaný nebyl k vydání případných podzákonných norem zakládajících povinnost subjektům zmocněn zákonem. Žalobce doplnil, že je zaměstnavatelem na chráněném trhu práce, a přestože bezdlužnost dokládá opakovaně od své registrace čtvrtletně, dosud po něm žádný orgán předložení bezdlužnosti ve vztahu ke všem zdravotním pojišťovnám nepožadoval. K žádosti o příspěvek § 78a zákona o zaměstnanosti žalobce dokládá čtvrtletně potvrzení ve smyslu § 75 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, že nemá v evidenci zachyceny nedoplatky na pojistném a na penále na veřejném zdravotním pojištění, a to úřadu práce, tedy správnímu orgánu podřízenému žalovanému, přičemž úřad práce akceptuje doložení bezdlužnosti pouze od zdravotních pojišťoven, u kterých jsou pojištěni zaměstnanci žalobce. Vzhledem k zásadě legitimního očekávání se nemohou požadavky kontrolního orgánu v rámci prokazování bezdlužnosti odlišovat.

5. Žalovaný se vyjádřil nepřiléhavě k námitce, že žalobci nebyl protokol o kontrole nikdy řádně doručen, a tudíž ani nemohla začít běžet lhůta k jejímu splnění, jestliže odkázal na písemné vyjádření žalobce ze dne 25. 3. 2021, v němž se žalobce měl doznat k doplacení dluhu a doložení dokladu o bezdlužnosti. Žalovaný se s námitkou vypořádal mimo její kontext, měl ověřit, zda protokol byl žalobci doručen řádně. Žalobce uváděl, že nebylo v jeho dispozici lhůtu danou protokolem splnit včas, neboť protokol mu nebyl řádně doručen. Dle § 12 odst. 3 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), měl krajský úřad protokol o kontrole doručit kontrolované osobě. Nezákonný postup krajského úřadu při doručování protokolu způsobil, že se protokol nedostal nikdy řádně do sféry žalobce, tudíž nemohla začít běžet lhůta k doložení požadovaných dokladů. Krajský úřad upustil od doručení protokolu dle § 19 odst. 1 správního řádu prostřednictvím veřejné datové sítě do datové schránky žalobce. Doručení prostřednictvím provozovatele poštovních služeb způsobil, že za žalobce protokol převzala osoba, která zjevně nebyla osobou způsobilou k přebírání písemností ve smyslu § 21 odst. 2 správního řádu. K prosbě žalobce byla krajským úřadem teprve dne 27. 5. 2021 předložena doručenka ze dne 12. 8. 2019, ze které žalobce zjistil, že protokol převzala paní K., zaměstnankyně žalobce, a následně jej převzala paní Vysekalová, která již v době přebírání protokolu byla ve výpovědní době. Tyto osoby nebyly za žalobce osobou pověřenou k přebírání písemností, a písemnost se tedy nedostala do sféry žalobce. Sam krajský úřad konstatoval, že povinnost žalobce splnil až po telefonickém upozornění. I tato skutečnost nasvědčuje závěru, že žalobce s žádnou povinností seznámen nebyl.
6. V dalším žalobním bodu žalobce namítal nedodržení lhůty k vyhotovení protokolu ve smyslu § 12 odst. 2 kontrolního řádu. Kontrola proběhla dne 16. 5. 2019, údajně posledním kontrolním úkonem mělo být doručení stanoviska žalovaného ze dne 6. 8. 2019. Tento úkon však podle žalobce nelze považovat za kontrolní úkon ve vztahu ke kontrolované osobě, neboť žalobce stanovisko nikdy neobdržel. Posledním úkonem byla samotná kontrola dne 16. 5. 2019 a krajský úřad nesplnil zákonnou lhůtu pro vyhotovení protokolu, neboť ten byl vyhotoven až dne 6. 8. 2019. S uplatněnou námitkou se žalovaný vypořádal tak, že je nepřijatelná. Tento závěr však nekonvenuje závěru Stanoviska odboru veřejné správy, dozoru a kontroly žalovaného č. 4/2017 ze dne 23. 2. 2017, které se týká vymezení posledního kontrolního úkonu.
7. Jak krajský úřad tak žalovaný neposoudili správně polehčující okolnosti, resp. žalovaný se k případným polehčujícím okolnostem nevyjádřil. Pokud žalovaný konstatoval, že

k uložení pokuty v dolní hranici vedlo splácení dluhu žalobcem a skutečnost, že při jeho splácení nedocházelo k zásadnímu snížení kvality poskytované péče a nebylo ohroženo zdraví klientů, jde o odůvodnění nesprávné, neboť žalobci byla uložena pokuta za zcela jiný přestupek. Žalobce nesouhlasil ani se závěry krajského úřadu ohledně povahy a závažnosti přestupku, neboť s ohledem na uvedené okolnosti, zejména s ohledem na chybné doručení písemností ze strany žalobce a vzhledem k nemožnosti započetí běhu lhůty, je míra závažnosti velmi nízká, resp. téměř nulová. Žalobce namítal, že krajský úřad ani žalovaný nepřihlédl ke zcela marginální délce doby 19 dnů, po kterou trvalo údajné protiprávní jednání. S tím souvisí i posouzení přitěžující okolnosti, že si žalobce nepožádal o prodloužení lhůty pro splnění stanoveného opatření. Přitěžující okolnost postrádá logiku, neboť žalobce si o prodloužení lhůty nemohl požádat, neboť nevěděl, že nějaká lhůta počala běžet. Ve prospěch žalobce hovoří, že ihned poté, co se o své povinnosti telefonicky dozvěděl, povinnost splnil a současně jeho jednání nemělo žádný negativní dopad na činnost žalobce, jeho zaměstnance či klienty.

8. Správní orgány při uložení pokuty nerespektovaly zásadu přiměřenosti. Žalovaný neuvedl, jakými úvahami se při svém rozhodování řídil. Jako důvod uložení pokuty v dolní hranici uvedl okolnost splácení dluhu žalobcem a skutečnost, že při jeho splácení nedocházelo k zásadnímu snížení kvality poskytované péče a nebylo ohroženo zdraví klientů. Takové odůvodnění je irelevantní, neboť žalobci byla pokuta uložena za zcela jiný přestupek nežli splácení dluhu ve splátkách. Správní úvaha ohledně výše pokuty je v rozhodnutí krajského úřadu i žalovaného zcela nedostatečná. Protože vytknuté nedostatky nezpůsobily žádnou škodu či újmu a představovaly zcela marginální pochybení, nelze pokutu považovat za přiměřenou. Správní orgány byly povinny přihlížet i k majetkovým poměrům žalobce, když jeho hospodaření není ziskové. Žalobce argumentoval tím, že hlavní činností a jeho posláním je poskytovat chráněná pracovní místa lidem se zdravotním postižením, nabídnout zařazení do pracovního prostředí a potřebnou seberealizaci a poskytování komplexních sociálních služeb. K tomu žalovaný konstatoval pouze, že žalobce pobírá dotaci od MPSV a nelze na něj nahlížet jako na bezpříjmového poskytovatele sociální služby nebo dokonce považovat pokutu za likvidační. Tento závěr není přiléhavý, neboť žalobce netvrdil, že je bezpříjmový poskytovatel sociální služby, ale tvrdil, že jeho činnost nemůže být zisková, a přestože má ve své činnosti určité příjmy, nelze vyloučit likvidační povahu uložené sankce. Žalovaný se nedostatečně vypořádal s požadavkem, aby bylo přihlédnuto k trvajícím stavu koronavirové krize, která má na hospodaření žalobce fatální finanční dopad. Žalovaný nepřihlédl ani se dostatečně nevypořádal s tvrzením žalobce, že je obecně prospěšnou společností, která zaměstnává nadpoloviční počet zaměstnanců s hendikepem a v důsledku pandemické situace žalobce čelil významnému omezení činností a provozu s tím, že v rámci vedlejší činnosti, kdy došlo ke zrušení kulturních a společenských akcí a k utlumení činnosti cestovní agentury, došlo u žalobce k finanční újmě v řádech milionů korun. Ani k tomuto neziskovému statusu veřejně prospěšné činnosti žalovaný nepřihlédl. Nad rámec žalobce dodal, že řízení krajský úřad zahájil teprve s odstupem 2 let na základě zcela marginálního pochybení, a to pro nesplnění lhůty v délce 19 dní za sporného doručení protokolu o kontrole. Pokud žalovaný konstatoval, že krajský úřad přihlížel k epidemiologické situaci a k možnému předpokladu podjatosti úřední osoby, a proto zahájil správní řízení o přestupku až po uplynutí dvou let, není zřejmé, jakou to má souvislost s námitkou žalobce.
9. Z uvedených důvodů žalobce navrhoval, aby soud zrušil napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí a žalovanému uložil, aby žalobci nahradil náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

10. Podle žalovaného je povinen registrovaný subjekt poskytující sociální služby plnit podmínky registrace po celou dobu registrace a registrující orgán je oprávněn jejich plnění kontrolovat. Pokud by podmínky registrace musely být splněny pouze při registraci, nebyl by důvod vydávat opatření k odstranění nedostatků a nejednalo by se o přestupek. Pokud žalobce brojil proti požadavku, aby byla prokazována bezdlužnost vůči všem zdravotním pojišťovnám i v případě, kdy subjekt prohlásí, že žádný ze zaměstnanců není u té konkrétní pojišťovny zdravotně pojištěn, žalovaný oponoval tím, že požadavek uplatňuje vůči všem poskytovatelům jednotně, což dokládá metodické stanovisko č. 4/2016. Prokazování bezdlužnosti u všech zdravotních pojišťoven je za relevantní nástroj ověření skutečnosti, že poskytovatel sociálních služeb podmínku bezdlužnosti splňuje. Uvedený postup je výkladem zákonných ustanovení o bezdlužnosti, žalovaný nepostupuje nad rámec zákonných limitů, pokud podmínku bezdlužnosti ověřuje na základě potvrzení všech zdravotních pojišťoven. Žalovaný upozornil, že skutkovou podstatou přestupku dle § 107 odst. 2 písm. n) zákona o sociálních službách je nesplnění ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole registračních podmínek. Předmětem posouzení v rámci přestupkového řízení je otázka, zda byla naplněna skutková podstata přestupku, nikoli otázka, zda bylo uloženo opatření relevantní. Žalovaný upozornil na to, že žalobce proti opatření uloženému v protokole o kontrole nebrojil, požadované doklady o bezdlužnosti dodatečně doložil.
11. Žalovaný připustil, že doručení protokolu o kontrole prostřednictvím provozovatele poštovních služeb bylo v rozporu se zákonem, nicméně v případě, že danou písemnost adresát převezme, lze ji považovat za doručenou. Žalobci byl protokol o kontrole doručen, v sídle žalobce jej převzala jeho zaměstnankyně. Takový postup správní řád ve smyslu § 21 odst. 4 umožňuje, neboť protokol o kontrole není písemností, kterou je nezbytné doručovat do vlastních rukou. Žalobce jednal se znalostí obsahu protokolu, když ve lhůtě stanovené protokolem předložil doklad o odborné způsobilosti zaměstnankyně, jak mu bylo uloženo.
12. Žalovaný setrval na stanovisku, že posledním úkonem, od něhož se odvíjí lhůta pro vyhotovení protokolu o kontrole, bylo stanovisko žalovaného ze dne 6. 8. 2019. I v případě, že by protokol nebyl vydán v zákonném stanoveném termínu, neměla by tato skutečnost vliv na výsledek kontroly ani přestupkového řízení, neboť lhůta pro vypracování protokolu je pořádková.
13. K žalobním námitkám týkajícím se nesprávného uložení výše pokuty žalovaný konstatoval, že žalobci byla uložena pokuta ve výši jedné desetiny horní hranice pokuty, přičemž horní hranici pokuty má jen přestupek poskytování sociální služby bez registrace. I vzhledem k tomu nelze přestupek považovat za marginální. Výše pokuty je přiměřená, okolnosti byly v rozhodnutí řádně odůvodněny. Žalovaný navrhoval, aby soud žalobu zamítnul.

IV. Posouzení věci krajským soudem

14. Napadené rozhodnutí a řízení jeho vydání předcházející posoudil krajský soud v řízení dle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), v rozsahu a mezích žalobních bodů, jimiž je v duchu dispoziční zásady, kterou je správní soudnictví ovládáno, vázán, v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. Vycházel

přitom ze skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu podle § 75 odst. 1 s. ř. s.

15. Soud vycházel z následujících skutečností:
16. Podle protokolu o kontrole čj. SOC 16/2019 ze dne 6. 8. 2019 proběhla u žalobce jako poskytovatele sociálních služeb dne 16. 5. 2019 kontrola plnění podmínek stanovených pro registraci za kontrolované období březen 2013 až květen 2019. Krajský úřad žalobci uložil opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole, konkrétně aby v souladu s § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách doložil doklad o bezdlužnosti od zdravotních pojišťoven Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, Zaměstnanecká pojišťovna Škoda a Revírní bratrská pokladna s termínem splnění do 31. 8. 2019, a v souladu s § 79 odst. 5 písm. f) zákona o sociálních službách doložil doklad prokazující odbornou způsobilost X k výkonu povolání pracovníka v sociálních službách s termínem splnění do 31. 8. 2019. Opatření byla uložena dle § 82a odst. 2 zákona o sociálních službách s poučením, že pokud tak žalobce neučiní, může mu kontrolní orgán uložit za přestupek dle § 107 odst. 2 písm. n) zákona o sociálních službách pokutu do výše 500 000 Kč. Dle doručanky založené ve správním spisu byl protokol o kontrole doručen žalobci dne 12. 8. 2019, kdy jej za žalobce převzala paní K. Mezi účastníky není sporu o tom, že dne 22. 8. 2019 žalobce doložil dokladu o dosaženém vzdělání X. Dne 19. 9. 2019 žalobce doložil potvrzení o bezdlužnosti od Revírní bratrské pokladny zdravotní pojišťovny, Zaměstnanecké pojišťovny Škoda a České průmyslové zdravotní pojišťovny. Písemností ze dne 24. 3. 2021 oznámil krajský úřad žalobci zahájení řízení z moci úřední ve věci přestupku podle § 107 odst. 2 písm. n) zákona o sociálních službách, kterého se měl žalobce dopustit tím, že jako poskytovatel sociálních služeb nesplnil ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole registračních podmínek. V průběhu přestupkového řízení se žalobce dne 26. 3. 2021 písemně vyjádřil, poukázal na to, že při kontrole se zjistil evidovaný nedoplatek na pojistném na sociálním zabezpečení, nicméně spolu s povolením splátkového kalendáře ze dne 22. 1. 2019 považuje doložení bezdlužnosti za dostačující. Žalobce namítal, že termín pro splnění nebyl určen, neboť až dne 8. 8. 2019 přišlo vyjádření žalovaného na krajský úřad, a teprve dne 9. 9. 2019 proběhlo jednání, kdy bylo žalobci doporučeno uhradit zbývajících dluh u OSSZ, dokud se nevydá oficiální stanovisko o zjištěných nedostacích. Proto dne 23. 9. 2021 žalobce doplatil 120 762 Kč, doložil bezdlužnost z OSSZ, čímž měl záležitost za uzavřenou. Rozhodnutím ze dne 18. 5. 2021 byl žalobce z uvedeného přestupku uznán vinným a byla mu uložena pokuta ve výši 50 000 Kč. Prvostupňovému rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním, odvolací námitky se prakticky shodovaly s uplatněnými žalobními. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný prvostupňové rozhodnutí potvrdil.
17. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí krajského úřadu ve spojení s rozhodnutím žalovaného, jimiž byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 107 odst. 2 písm. n) zákona o sociálních službách.
18. Dle uvedeného ustanovení se právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba jako poskytovatel sociálních služeb dopustí přestupku tím, že nesplní ve lhůtě stanovené registrujícím úřadem opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole registračních podmínek podle § 82a odst. 2.
19. Ustanovení § 82a odst. 1 zákona o sociálních službách zakládá registrujícímu úřadu pravomoc kontrolovat plnění podmínek stanovených pro registraci (viz § 79) u

poskytovatelů, kterým vydal rozhodnutí o registraci. Podle § 82a odst. 2 zákona o sociálních službách je registrující orgán oprávněn poskytovatelům sociálních služeb ukládat opatření k odstranění nedostatků ujištěných při této kontrole. Poskytovatel sociálních služeb je povinen splnit tato uložená opatření ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem.

20. V úvodu musel soud reagovat na výtky týkající se nedostatků odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného. Podrobit soudnímu přezkumu lze totiž zpravidla pouze přezkoumatelné správní rozhodnutí. Zrušení správního rozhodnutí pro jeho nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám, kdy pro absenci důvodů nebo pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů má místo zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela, tj. i implicitně, reagovat [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2013-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64]. Lze ovšem dodat, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka postaví právní názor, j jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, či rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014-43).
21. V souzené věci žalobce namítal, že se žalovaný nevypořádal s odvolacími námitkami dostatečně, závěry žalovaného jsou kusé, bez opory v příslušných právních předpisech, nelze seznat, kde končí shrnutí věci a stanoviska krajského úřadu a žalobce a kde začínají úvahy samotného žalovaného, což činí rozhodnutí nepřesvědčivým a ztěžuje jeho přezkum na základě námitek.
22. Odůvodnění napadeného rozhodnutí soud neshledal natolik stručným a nepřehledným, aby bylo možné hovořit o jeho celkové nepřezkoumatelnosti ve shora popsaném smyslu. V úvodní části odůvodnění žalovaný pod body I. a II. shrnul podstatu přezkoumávaného rozhodnutí krajského úřadu a skutečnosti plynoucí z provedené kontroly registračních podmínek a další pro věc rozhodné okolnosti. Pasáž pod bodem III. pak obsahuje vlastní úvahy žalovaného, které se týkají naplnění skutkové podstaty přestupku v jím posuzované věci, přičemž je zřejmé, že žalovaný vycházel ze skutkového stavu, jak jej zjistil krajský úřad na základě předloženého správního spisu. Pod bodem IV. žalovaný v rámci přezkumu prvostupňového rozhodnutí reagoval na odvolací námitky žalobce. Reagoval-li žalovaný na jednotlivé námitky natolik stručně či mimoběžně, aby bylo možné dovodit v dané části nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, soud zhodnotí v rámci vypořádání jednotlivých uplatněných žalobních bodů.
23. Žalobce především namítal, že požadavek na prokázání bezdlužnosti od České průmyslové zdravotní pojišťovny, Zaměstnanecké pojišťovny Škoda a Revírní bratrské pokladny je nezákonný a že se žalovaný nedostatečně vypořádal s jeho argumentací uvedenou v odvolání.
24. Soud má za to, že rozhodnutí žalovaného dává dostatečnou odpověď na otázku, zda má takový požadavek krajského úřadu, který byl obsahem uloženého opatření, oporu v zákoně. Soud nesouhlasí s tím, že by se žalovaný soustředil pouze na obecný odkaz na zákonné ustanovení. Podstatou odvolací námitky žalobce týkající se nezákonnosti požadavku na prokázání bezdlužnosti od zmíněných zdravotních pojišťoven bylo, že požadavek daný § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách souvisí výlučně s doložením dokladů k registraci, a protože žalobce je již dlouhodobě registrovaným

subjektem, není důvod v průběhu registrace nově dokládat bezdlužnost ve vztahu k jmenovaným pojišťovnám. Argumentace žalovaného obsažená na str. 5 až 7 napadeného rozhodnutí pak jako celek odpověď na odvolací námitku dává. Žalovaný jednoznačně dovodil, že registrační podmínky uvedené v § 79 a § 80 zákona o sociálních službách, tj. implicitně i požadavek na doložení bezdlužnosti ve vztahu k pojistnému a penále na veřejné zdravotní pojištění, musí být splněny po celou dobu poskytování sociálních služeb. Právě na dodržování všech registračních podmínek, tedy logicky i podmínky bezdlužnosti ve vztahu k pojistnému a penále na veřejné zdravotní pojištění ve smyslu § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách, je zaměřena kontrola registrujícího úřadu, zde krajského úřadu, prováděná podle § 82a odst. 1 zákona o sociálních službách. Zmínka žalovaného, že žalobce žádnou žádost o změnu registrace ve smyslu § 82 odst. 2 zákona o sociálních službách nepodal, je reakcí na žalobcovo tvrzení, že se nejedná o situaci, která by takovou změnu zakládala. Pokud žalobce v odvolání namítal, že na věc nedopadá ani Doporučený postup MPSV č. 4/2016, kterým krajský úřad zdůvodnil požadavek na doložení dokladu o bezdlužnosti ve vztahu ke všem zdravotním pojišťovnám, stavěl svoji argumentaci především tak, že se tento doporučující dokument vztahuje pouze na doklady související s žádostí o registraci. Na tuto námitku dává odpověď ucelený právní názor žalovaného, že veškeré podmínky pro registraci poskytovatele sociálních služeb vyplývající z § 79 a § 80 zákona o sociálních službách musí být splněny po celou dobu poskytování sociálních služeb. Tedy nikoli pouze při vlastní registraci a podání žádosti se stanovenými údaji a doklady, včetně dokladů podle § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách.

25. Ustanovení § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách neobsahuje požadavek na doložení dokladu o bezdlužnosti ve vztahu k pojistnému a penále na veřejné zdravotní pojištění výslovně od všech zdravotních pojišťoven. Zmíněné ustanovení hovoří o připojení dokladu, že žadatel, resp. registrovaný poskytovatel sociálních služeb (viz argumentace v předchozí pasáži), nemá nedoplatek na pojistném a na penále na veřejném zdravotním pojištění. Zákon ani prováděcí právní předpisy nestanoví, jaký konkrétní doklad to má být a jaký subjekt ho má poskytnout. Požadavek na předložení dokladu o bezdlužnosti ve vztahu k pojistnému a penále na veřejné zdravotní pojištění je tak otázkou výkladu citovaného ustanovení. Za daného stavu má soud za to, že požadavek správních orgánů na předložení potvrzení o neexistenci nedoplatku na pojistném a penále na veřejné zdravotní pojištění od všech zdravotních pojišťoven (v projednávané věci od zbývajících třech shora uvedených zdravotních pojišťoven) je logický, nadto zaštitěný metodickým pokynem žalovaného zajišťujícím jednotný výklad, který nepřekračuje rámec § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách. Nejde o situaci, kdy by byly žalobci opatřením uloženým dle § 82a odst. 2 zákona o sociálních službách ukládány povinnosti v rozporu se zákonem či nad jeho rámec. Nelze tedy hovořit o porušení ústavních zásad plynoucích z relevantních článků Listiny základních práv a svobod a Ústavy, na které žalobce v žalobě poukázal. Soud dodává, že nevidí jiný relevantní nástroj, který by prokázání bezdlužnosti na veřejném zdravotním pojištění zajistil, než ten, který byl krajským úřadem v duchu Doporučeného postupu MPSV č. 4/2016 aplikován. Žalobce jako registrovaný poskytovatel sociálních služeb není povinen v rámci kontroly dodržování registračních podmínek uvádět seznam všech svých zaměstnanců, ať již stávajících či bývalých, a seznam zdravotních pojišťoven, jimž byl z tohoto důvodu povinen pojistné odvádět. Požadavek na doložení potvrzení o bezdlužnosti ve vztahu ke všem zdravotním pojišťovnám je za daného stavu zcela oprávněným.

26. Soud dále dospěl k závěru, že v žalobcově případě nebyla porušena ani zásada legitimního očekávání. O legitimním očekávání účastníka lze hovořit v případě jednotné, dlouhodobé a ustálené činnosti (příp. i nečinnosti) orgánů veřejné správy správní praxe, která opakovaně potvrzuje určitý výklad a použití právních předpisů. O takový případ se však nejednalo. Žalobce netvrdí a nedokládá, že by při výkladu § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách krajský úřad jako registrující úřad a žalovaný jako jeho nadřízený správní orgán v ostatních případech nevyžadovali pro prokázání bezdlužnosti potvrzení o nedoplatku na pojistném a penále na veřejné zdravotní pojištění od všech zdravotních pojišťoven. Případná jiná praxe úřadu práce vůči žalobci při dokládání bezdlužnosti pro případ čerpání příspěvků dle zákona o zaměstnanosti legitimní očekávání žalobce, že po něm nebudou požadovány doklady v duchu ustálené praxe při výkladu shora uvedeného ustanovení zákona o sociálních službách, podloženého metodickým stanoviskem ve formě Doporučeného postupu MPSV č. 4/2016, nezakládá.
27. Další žalobní bod se týkal nedodržení lhůty pro dodání kontrolou požadovaných dokladů. K uvedené otázce považuje soud za potřebné shrnout následující skutečnosti. Podle protokolu o kontrole sepsaném dne 6. 8. 2019, čj. SOC 16/2019, stanovil krajský úřad žalobci lhůtu do 31. 8. 2019, ve které měl v souladu s § 82a odst. 2 věta druhá zákona o sociálních službách splnit uložená opatření, tj. doložit doklad o bezdlužnosti od jmenovaných třech zdravotních pojišťoven a doklad prokazující odbornou způsobilost X k výkonu povolání pracovníka v sociálních službách. Protokol o kontrole byl žalobci doručován prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb. Dle doručky prokazující doručení této písemnosti žalobci vyplývá, že žalobci nebyla tato písemnost doručována do vlastních rukou a že ji za žalobce převzala dne 12. 8. 2019 paní K., která převzetí písemnosti stvrdila svým podpisem, označila se za zmocněnkyni žalobce a připojila jeho razítko. Mezi účastníky není sporu o tom, že doklad o odborné způsobilosti X žalobce doložil již dne 22. 8. 2019 (viz záznam krajského úřadu ze dne 7. 10. 2019 k opatřením k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole), doklad o bezdlužnosti od jmenovaných zdravotních pojišťoven doložil až dne 19. 9. 2019.
28. Přestože si soud dokáže představit podrobnější a pregnantnější vypořádání odvolací argumentace týkající se této otázky, kterou žalobce stejně jako v žalobě spojil s námitkami nezákonného postupu krajského úřadu při doručování protokolu o kontrole, dospěl soud k závěru, že v dané části není odůvodnění žalovaného natolik nedostatečné, aby bylo možné označit je za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný si byl pochybení krajského úřadu při doručování protokolu o kontrole vědom. Za rozhodné pro věc však považoval faktické doručení protokolu o kontrole žalobci, za kterého protokol dne 12. 8. 2019 převzala jeho zaměstnankyně paní X. Žalovaný závěr o tom, že žalobce byl s obsahem protokolu prokazatelně seznámen, podepřel také poukazem na skutečnost, že ve lhůtě stanovené v protokolu o kontrole jedno z uložených opatření splnil. Proto souhlasil s krajským úřadem, že ve stanovené lhůtě žalobce druhé uložené opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole nesplnil, čímž naplnil skutkovou podstatu přestupku.
29. S posouzením dané otázky žalovaným se soud plně ztotožnil. Žalobci lze přisvědčit, že v souladu s § 12 odst. 3 kontrolního řádu bylo povinností krajského úřadu doručit protokol o kontrole žalobci, nikoli tedy např. pouze zmocněnci, pokud by byl žalobce jako kontrolovaný subjekt v rámci kontrole zastoupen. Protože kontrolní řád neobsahuje zvláštní pravidla pro doručování protokolu o kontrole, subsidiárně se použijí ustanovení §

19 a násl. správního řádu. Nepochybně tedy bylo povinností krajského úřadu v souladu s § 19 odst. 1 správního řádu doručit protokol o kontrole do datové schránky žalobce. Pokud tak krajský úřad neučinil a protokol o kontrole žalobci doručoval prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb ve smyslu § 19 odst. 2 správního řádu, jednalo se o pochybení. Soud se však ztotožňuje s postojem žalovaného, který za rozhodující považoval, že žalobci byl protokol doručen ve smyslu § 21 správního řádu, když převzetí písemnosti potvrdila jeho zaměstnankyně paní K. Faktické doručení doručované písemnosti zde má přednost, jiný náhled na věc by byl přepjatým formalismem (srov. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008-73). Ostatně pravidla pro doručování písemností zákonodárce v jednotlivých procesních předpisech stanoví s jediným cílem, a to zajistit seznámení adresáta s doručovanou písemností a současně zajistit, aby adresát nečinil s přebíráním písemností obstrukce, které by vedly k protahování vedených řízení, resp. postupů orgánů státní správy. Pokud se žalobce v žalobě dovolává § 21 odst. 2 správního řádu a namítá, že paní K ani další jeho zaměstnankyně paní X, které byl dle tvrzení žalobce protokol o kontrole předán k vyřízení, nejsou osobami, které by byly za žalobce oprávněné jednat či byly jím byly zmocněny k přebírání písemností, nelze jeho obranu uznat. Žalobce opomněl, že protokol o kontrole nebyl doručován do vlastních rukou, ustanovení § 21 odst. 2 správního řádu proto na daný případ nedopadá. Naopak v souladu s § 21 odst. 4 správního řádu k řádnému doručení protokolu o kontrole stačilo, že jeho převzetí za žalobce potvrdila paní K, která byla zaměstnancem žalobce, a připojila razítko žalobce. Tvrzení žalobce, že mu protokol o kontrole nebyl doručen a žalobce nebyl s jeho obsahem a uloženými opatřeními k nápravě zjištěných nedostatků seznámen, a tudíž lhůta k jejich splnění nemohla začít běžet, se jeví jako účelové. Jak příhodně konstatoval žalovaný v napadeném rozhodnutí, fakt, že žalobce ve stanovené lhůtě do 31. 8. 2019 jedno z uložených opatření splnil, když již dne 22. 8. 2019 krajskému úřadu předložil potvrzení o odborné způsobilosti X, žalobcovu tvrzení neodpovídá. Zmiňuje-li žalobce, že sám krajský úřad žalobci vytýkal, že požadované doklady předložil až po telefonickém upozornění, nikterak to argumentaci žalovaného nevyvrací. Dle obsahu prvostupňového rozhodnutí se totiž mělo jednat o upozornění, že nebyla splněna všechna uložená opatření. Jestliže žalobce jedno z uložených opatření splnil již před upozorněním ze strany krajského úřadu, nepodporuje to jeho tvrzení, že se o uložených opatření dozvěděl právě až na základě tohoto upozornění.

30. Rovněž námitky týkající se nedodržení lhůty k vyhotovení protokolu neshledal soud důvodnými. Podle § 12 odst. 2 kontrolního řádu se protokol o kontrole vyhotoví ve lhůtě 30 dnů ode dne provedení posledního kontrolního úkonu, ve zvláště složitých případech do 60 dnů. Lhůta pro vyhotovení protokolu je lhůtou pořádkovou, s jejímž překročením zákon nespojuje negativní důsledky. Případné nedodržení lhůty k vyhotovení protokolu by nemělo vliv na výsledek kontrolních zjištění ani na výsledek přestupkového řízení, které bylo se žalobcem vedeno. S ohledem na právě uvedené se soud blíže dodržením lhůty zakotvené v § 12 odst. 2 kontrolního řádu nezabýval. A nezabýval se tedy ani posouzením, zda posledním kontrolním úkonem, od něhož se běh lhůty stanovené v § 12 odst. 2 kontrolního řádu odvíjí, bylo až stanovisko žalovaného ze dne 6. 8. 2019, či již samotná kontrola provedená u žalobce dne 16. 5. 2019.
31. Žalobními body uplatněnými v závěru žaloby žalobce brojil proti výši uložené pokuty. Jeho výhrady se týkaly nesprávného posouzení závažnosti přestupku, nezohlednění polehčujících okolností a nesprávného hodnocení k přitěžujícím okolnostem a

přiměřenosti pokuty. Žalobce zdůrazňoval, že se těmito aspekty k jeho odvolacím námitkám žalovaný zabýval zcela nedostatečně.

32. Dle § 107 odst. 5 písm. e) zákona o sociálních službách lze za přestupek podle odst. 2 písm. n) uložit pokutu do výše 500 000 Kč.
33. Kritéria pro uložení výše pokuty obsahuje zákon o odpovědnosti za přestupky. Ustanovení § 37 tohoto zákona demonstrativně stanoví kritéria pro určení druhu a výměry správního trestu, mezi která patří např. povaha a závažnost přestupku (§ 38), přitěžující a polehčující okolnostem (§ 39 a § 40), u právnické nebo podnikající fyzické osoby povaha její činnosti.
34. V obecné rovině je třeba předeslat, že ukládání pokut za přestupky se děje ve sféře volného uvážení správního orgánu. Při posuzování zákonnosti uložené pokuty soud k žalobní námitce přezkoumá, zda správní orgán při stanovení výše pokuty zohlednil všechna zákonem stanovená kritéria, zda jeho úvahy o výši pokuty jsou racionální, ucelené, koherentní a v souladu se zásadami logiky, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení nebo jej nezneužil, a zda uložená pokuta není likvidační (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, č. 2092/2010 Sb. NSS). Prostor pro zohlednění přiměřenosti ukládané pokuty při hodnocení zákonnosti pokuty ve smyslu § 78 odst. 1 s. ř. s. je dán pouze tehdy, pokud by vytýkaná nepřiměřenost měla kvalitu nezákonnosti, tj. že by správní orgán vybočil ze zákonných mantinelů při ukládání pokuty, jeho hodnocení kritérií pro uložení pokuty by postrádalo logiku, správní orgán by nevzal v úvahu všechna zákonná kritéria, uložená pokuty by byla likvidační (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, č. 2671/2012 Sb. NSS). K otázce likvidační výše pokuty lze poukázat na závěry rozsudku NSS ze dne 13. 12. 2004, č. j. 7 As 43/2004, podle něhož musí druh a výměra trestu odpovídat závažnosti přestupku. Pokud správní orgán uloží sankci, aniž přihlédne ke způsobu spáchání přestupku, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, překročí tím zákonem stanovené meze správního uvážení a způsobí nezákonnost daného rozhodnutí. Z usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, vyplývá, že správní orgán ukládající pokutu za jiný správní delikt je povinen přihlédnout k osobním a majetkovým poměrům pachatele, a to i tehdy, pokud příslušný zákon osobní a majetkové poměry pachatele v taxativním výčtu hledisek rozhodných pro určení výše pokuty neuvádí. Rozšířený senát dále konstatoval, že likvidační pokutou se rozumí sankce, která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost. Dodal, že aby pokuta za správní delikt naplnila svůj účel, musí být citelným zásahem do majetkové sféry pachatele. Dle rozsudku NSS ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012-351, je přitom ostatní závazky účastníka řízení možné zohlednit pouze do určité míry.
35. Předpokladem soudního přezkumu volného správního uvážení o výši ukládané pokuty je přezkoumatelnost úvah, které správní orgán k uložení pokuty v konkrétní výši vedly. Správní orgán je povinen se při svých úvahách o konkrétní výši ukládané pokuty zabývat hledisky pro ukládání pokuty a srozumitelně a jednoznačně formulovat východiska, která jej ke stanovení konkrétní výše pokuty vedla tak, aby odůvodnění stanovené výše sankce bylo následně soudem přezkoumatelné (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2009, č. j. 9 As 53/2008-60). Povinností odvolacího orgánu v rámci přezkumu uložené výše pokuty je nepochybně vypořádání všech odvolacích námitek týkajících se výše pokuty.

36. V daném případě shledal soud napadené rozhodnutí žalovaného v části týkající se výše uložené pokuty nepřezkoumatelným. Úvahy žalovaného ohledně posouzení závažnosti žalobcem spáchaného přestupku byly zcela kusé, obecné, žalovaný se nedostatečně zabýval námitkami, které žalobce v této souvislosti uplatnil.
37. K námitkám nesprávného a nedostatečného hodnocení povahy a závažnosti přestupku žalovaný pouze v obecné rovině odkázal na význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen, kterým je zákon o sociálních službách, přitom zdůraznil, že krajský úřad uložil pokutu při dolní hranici. Tato úvaha je zcela obecná, v rozporu s konstantní judikaturou správních soudů (např. již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 31. 1. 2000, č. j. 5 A 83/98-34). Soud připomíná, že: „*Povaha přestupku je určována zejména zákonnými znaky skutkové podstaty, která je spáchaným přestupkem naplněna. Půjde o objekt přestupku (především význam, případně též druh porušeného nebo ohroženého zájmu chráněného přestupkovým zákonem či zvláštním zákonem), objektivní stránku či subjektivní stránku (forma zavinění). Nadto povahu dále určuje způsob spáchání přestupku, u fyzických osob míra zavinění či pohyblivost pachatele, způsobené následky apod. Závažnost přestupku pak plyne především z toho, jak moc byly jednotlivé znaky skutkové podstaty přestupku a okolnosti přestupku naplněny, tj. v jaké výši, jakou intenzitou, v jakém rozsahu, kolik různých přitěžujících či naopak polehčujících okolností pachatel naplnil atd.*“ (srov. BOHADLO, David, Jan BROŽ, Stanislav KADEČKA, Petr PRŮCHA, Filip RIGEL a Vít ŠŤASTNÝ. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-1-6]. ASPI ID KO250_2016CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X., komentář k § 38). Žádné shora nastíněné úvahy rozhodnutí žalovaného neobsahuje, a to ani ve spojení se stručnou rekapitulací zjištěných okolností v prvostupňovém rozhodnutí, jehož nedostatečnost v tomto směru žalobce v odvolání napadal. Žalovaný v této souvislosti také zcela pominul zásadní obranu žalobce, a sice že krajský úřad nehodnotil marginální překročení lhůty ke splnění uloženého opatření o pouhých 19 dnů. Podle přesvědčení soudu se z hlediska hodnocení závažnosti spáchaného přestupku jedná o významnou okolnost ve smyslu § 38 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky. Konstatování žalovaného, že krajský úřad při ukládání pokuty přihlédl k tomu, že při splácení dluhu 520 762 Kč nedocházelo k zásadnímu snížení kvality poskytované péče a nebylo ohroženo zdraví klientů a zaměstnanců, odpovídá obsahu prvostupňového rozhodnutí jen částečně. Splácení dluhu v uvedené výši nebylo krajským úřadem nikterak zohledňováno, žalobce má pravdu, uvádí-li, že jde o okolnost, která se spáchaným přestupkem nesouvisí. Již rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 15. 5. 2001, č. j. 2 A 10/2000-58, konstatoval, že výše pokuty uložené za správní delikt může být odůvodněna toliko obsahem skutku, jenž se stal předmětem porušení zákona a byl vymezen výrokovou částí rozhodnutí.*
38. Žalovaný se dále zcela nepřezkoumatelným způsobem vypořádal s celkem obsáhlou argumentací žalobce proti nepřiměřenosti uložené pokuty. Jak již bylo konstatováno shora, přiměřenost pokuty, resp. její nikoli likvidační povahu nelze odůvodnit pouhým odkazem na to, že pokuta byla uložena při dolní hranici zákonem stanoveného rozpětí její možné výše. Rovněž tvrzení žalovaného, že pokuta je přiměřená, když krajský úřad přihlížel k jiným řízením za stejný druh přestupku, aby nevznikaly při rozhodování skutkově obdobných případů nedůvodné rozdíly, je zcela nepřezkoumatelné. Jde o pouhou floskuli, neboť na základě odůvodnění rozhodnutí krajského úřadu ani obsahu správního spisu takový závěr učinit nelze. A sám žalovaný v tomto směru žádné podrobnosti takovému závěru svědčící neuvedl. V této souvislosti si soud dovolí poukázat na

skutečnost, že ze skromné judikatury správních soudů týkající se přestupků dle § 107 zákona o sociálních službách plyne, že pokuta nikoli o mnoho vyšší, konkrétně 81 000 Kč, byla uložena za přestupek spočívající ve výkonu činnosti odpovídající pobytové sociální službě bez oprávnění ve vztahu k 27 osobám (srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 6. 2021, č. j. 15 A 220/2018-70), což obecné tvrzení žalovaného v žádném případě nepodporuje.

39. Žalovaný se také nesprávně odmítnul zabývat řadou skutečností, kterými žalobce popisoval charakter své činnosti jako poskytovatele sociálních služeb a současně zaměstnavatele chráněného na trhu práce, který zaměstnává nadpoloviční počet zaměstnanců se zdravotním hendikepem. Přitom tyto skutečnosti je třeba do úvah o výši pokuty v souladu s § 37 písm. g) zákona o odpovědnosti promítnout, neboť se jedná o okolnosti určující povahu činnosti žalobce jako právnické osoby, zde obecně prospěšné společnosti. Žalovanému je dále třeba vytknout, že do úvah o přiměřenosti výše pokuty nezahrnul žalobcova tvrzení, že koronavirová situace zapříčiní řádový pokles příjmů z vedlejší činnosti žalobce, kterou je činnost cestovní agentury a pořádání kulturních a společenských akcí. Tato tvrzení žalovaný nesprávně odmítnul hodnotit s odůvodněním, že se jedná o námitky mimo skutkovou podstatu přestupku.
40. Ze shora uvedených důvodů spatřuje soud část napadeného rozhodnutí žalovaného týkající se výše uložené pokuty nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
41. Závěrečné námitky žalobce, který vyjádřil podiv nad časovou prodlevou se zahájením přestupkového řízení, jsou neopodstatněné. Jak správně uvedl žalovaný, rozhodnou skutečností je zachování promlčecí lhůty 3 roků dle § 30 písm. b) zákona o odpovědnosti za přestupky.

V. Závěr a náklady řízení

42. Na základě shora uvedené argumentace shledal soud žalobu důvodnou a rozhodnutí žalovaného zrušil pro vady řízení podle § 78 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. V dalším řízení je žalovaný vysloveným právním názorem soudu vázán v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. Jeho povinností bude znova k odvolacím námitkám posoudit výši uložené pokuty 50 000 Kč a přezkoumatelným způsobem svoje úvahy týkající se posouzení povahy a závažnosti přestupku, včetně polehčujících a přitěžujících okolností, a přiměřenosti pokuty, včetně zohlednění povahy činnosti žalobce a jeho majetkových poměrů, vyjádřit v odůvodnění rozhodnutí v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu a v duchu shora citované judikatury.
43. Ve věci soud rozhodoval, aniž nařídil ústní jednání, v souladu s § 51 odst. 2 ve spojení s § 76 odst. 1 s. ř. s.
44. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s., podle kterého 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.
45. V uvedené věci měl úspěch žalobce, soud mu proto proti žalovanému přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce byl v řízení před soudem zastoupen advokátem, náleží mu tedy náhrada nákladů spojených se zastoupením. Výše odměny a náhrady hotových výdajů byla stanovena v rozsahu vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu. Odměna byla stanovena v souladu s § 7, § 9 odst. 1 advokátního tarifu ve výši 3 100 Kč za jeden úkon

právní služby, přičemž soud odměnu počítal za 2 úkony právní služby ve smyslu § 11 písm. a), d) advokátního tarifu, tedy ve výši 6 200 Kč. Náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby, tedy celkem ve výši 600 Kč. Odměna a náhrada hotových výdajů byla v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. zvýšena o daň z přidané hodnoty ve výši 1 428 Kč. Celkem činily náklady na odměnu a zastoupení žalobce částku 8 228 Kč, k níž soud připočetl částku 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Žalovanému soud uložil, aby celkovou náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč zaplatil žalobci k rukám jeho advokáta v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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, 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 nejbližší 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.

Liberec 11. ledna 2022.

Mgr. Lucie Trejbalová
předsedkyně senátu