



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Petry Weissové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Spolek seniorů Mladé Buky, z.s.**, se sídlem Mladé buky 213, zast. JUDr. Miroslavem Nyplem, advokátem, se sídlem Dukelská třída 15/16, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 9. 2018, č. j. MPSV-2018/155113-220/1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 12. 2020, č. j. 30 A 135/2018-93,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

[1] Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor sociálních věcí (dále jen „správní orgán prvního stupně“), rozhodnutím ze dne 20. 6. 2018, č. j. KUKHK-15306/SV/2018/Zv/SOCPR/7-12, vyslovil, že se žalobce dopustil přestupku podle § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“), tím, že na adrese Mladé Buky 213, minimálně od listopadu 2017 poskytuje pobytovou sociální službu typu domovy pro seniory podle § 49 téhož zákona, a to bez oprávnění k poskytování služeb ve smyslu § 78 odst. 1 citovaného zákona (výrok I.). Za tento přestupek žalobci podle § 107 odst. 5 písm. f) zákona o sociálních službách uložil pokutu ve výši 200.000 Kč (výrok II.).

[2] Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl žalobcovo odvolání a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobce bránil žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl.

[4] Krajský soud nepřisvědčil výtkám žalobce, že je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, že žalovaný nedostatečně odůvodnil neprovedení výsledků asistentů sociální péče, že se žalovaný nezabýval právní povahou spolku ani že žalovaný pochybil, nezabýval-li se čestnými prohlášeními členů spolku přiloženými k odvolání. Co se týče stěžejní sporné otázky, měl krajský soud ve shodě se správními orgány na základě důkazů opatřených ve správním řízení za prokázané, že ubytovaným klientům (členům žalobce), pobírajícím příspěvek na péči, byla v sídle žalobce (v zařízení Senior centra Sluníčko) poskytována sociální služba typu domova pro seniory ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách, kterou lze poskytovat pouze na základě registrace podle § 78 téhož zákona, aniž by žalobce tuto registraci měl. Žalobce tak podle krajského soudu poskytoval sociální služby bez oprávnění, čímž naplnil znaky přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách. Skutečnost, že v zařízení nebyly shledány nedostatky v poskytované péči, přitom podle krajského soudu neospravedlňuje fakt, že žalobce poskytoval sociální služby v rozporu se zákonem.

[5] Ve vztahu k žalobcem (při jednání soudu) namítanému rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 10. 2019, č. j. 65 A 92/2018-48, krajský soud vyslovil, že závěry v něm uvedené nejsou na nyní projednávanou věc zcela přílehlavé; soud totiž citovaným rozsudkem zrušil rozhodnutí odvolacího správního orgánu pro nedostatečně zjištěný skutkový stav, aniž se zabýval samotnou podstatou věci, tedy spácháním přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách.

[6] K sankci stanovené správními orgány žalobci krajský soud uzavřel, že tato je přiměřená a řádně odůvodněná. Nakonec krajský soud na podporu svých argumentů odkázal na rozsudek ze dne 12. 10. 2017, č. j. 31 Ad 14/2017-125, a následný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 336/2017-63, které se týkaly skutkově shodné věci, a to společnosti, která poskytovala služby vymezené v § 49 zákona o sociálních službách prostřednictvím asistentů sociální péče na základě stejných smluv jako v nyní projednávané věci, již byla uložena pokuta podle § 107 odst. 1 citovaného zákona; Nejvyšší správní soud v odkazovaném rozsudku potvrdil závěry krajského soudu ohledně obcházení zákona spočívajícího v poskytování sociálních služeb bez registrace podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách.

III.

[7] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) nyní proti rozsudku krajského soudu (dále jen „napadený rozsudek“) brojí kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Stěžovatel především namítá, že krajský soud nesprávně posoudil v žalobě namítanou vadu správního řízení spočívající v nevyhovění důkaznímu návrhu na provedení výsledku asistentů sociální péče žalovaným. Základní procesní povinností správního orgánu je totiž mimo jiné řádné vypořádání se s důkazními návrhy; pouhý

pokračování

odkaz na § 6 správního řádu bez konkrétního odůvodnění, proč navržené svědky žalovaný nepotřebuje vyslechnout, nepostačuje. Přitom právě asistenti sociální péče jako faktičtí poskytovatelé sociálních služeb mohli jako jediní dopodrobna vylicít svůj vztah jak ke spolku (stěžovateli), tak k jednotlivým seniorům.

[9] Krajský soud podle stěžovatele také pochybil, neprovedl-li v žalobě navržené důkazy, a to výslechy asistentů sociální péče, výslechy členů stěžovatele (seniorů), výslech lékaře docházejícího k členům spolku, výslech terénní služby a shlednutí televizní reportáže J. K. Zcela nedostatečné je odůvodnění neprovedení důkazů pro jejich nadbytečnost tím, že obsah správního spisu představuje dostatečný podklad pro vydání rozhodnutí ve věci, a poukazem na zásadu procesní ekonomie.

[10] Stěžovatel dále správním orgánům a krajskému soudu vytýká, že se nikterak nevyjádřily k jeho stěžejnímu argumentu, a to porušení spolčovacího práva. Stěžovatel je spolkem, s nímž jsou osobně provázáni i všichni seniori, kteří tak tvoří jeho členskou základnu. Stěžovatel tedy není entitou stojící mimo ubytované seniory, a není tak ovládán třetími osobami. Uložení pokuty stěžovateli jsou tudíž postižení samotní členové spolku (stěžovatele), a to ubytovaní seniori. Z uvedeného důvodu je podle stěžovatele nepřipadný odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 336/2017-63, v němž byla z přestupku obviněna společnost s ručením omezeným, fungující na zcela jiných principech než spolek.

[11] Stěžovatel rovněž se správními orgány a krajským soudem nesouhlasí v tom, že služby asistentů sociální péče mají být podle § 3 písm. d) zákona o sociálních službách poskytovány pouze v přirozeném sociálním prostředí, tedy primárně v původních bydlech příjemců péče. Podle stěžovatele není pojem „přirozené sociální prostředí“ s činností „asistentů sociální péče“ v zákoně o sociálních službách spojen (zákon pro činnost asistenta sociální péče stanoví pouze, že má činnost vykonávat osobně, a též stanoví náležitosti smlouvy uzavřené s příjemcem péče) a ani žalovaný a krajský soud ve svých rozhodnutích nikterak tuto tvrzenou spojitost neodůvodnili. Stěžovatel je naopak přesvědčený o tom, že asistent sociální péče nemusí poskytovat péči na adrese bydliště příjemce péče. Nadto někteří stěžovateli členové považují za svůj domov právě sídlo stěžovatele.

[12] Stěžovatel je podle krajského soudu koordinátorem celého systému zajišťování služeb asistentů, a fakticky tak vystupuje jako poskytovatel sociálních služeb. K tomu soud došel po vyhodnocení obsahu smluv o ubytování, smluv příkazních a smluv o poskytnutí pomoci. Stěžovatel považuje toto právní hodnocení za chybné a nerespektující právní základy uvedených smluv. Sociální služby poskytují asistenti sociální péče, za poskytování činnosti bez registrace tudíž nemůže být sankcionován stěžovatel. Nadto z napadeného rozsudku není patrné, z jakého důvodu by měla být poskytovaná služba posuzována jako obcházení povinnosti poskytovat sociální služby s patřičnou registrací a nikoliv jako výsledek spolčovacího práva fyzických osob za účelem zajištění důstojného stáří sobě samým. Stěžovatel poukazuje také na to, že není zdaleka jediným subjektem, který se poskytování služeb seniorům snaží touto cestou dosáhnout.

[13] Stěžovatel nakonec nesouhlasí ani se závěrem krajského soudu, že na nynější věc nelze použít závěry rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 30. 10. 2019, č. j. 65 A 92/2018-48. Uznává, že důvody pro zrušení rozhodnutí odvolacího správního orgánu v citovaném rozsudku spočívaly v nedostatečně zjištěném skutkovém stavu správními orgány, avšak zdůrazňuje, že v daném řízení byl prokázán téměř totožný princip fungování spolku jako v posuzovaném případě. Vycházel-li by tak Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci ze stejných premis jako nyní krajský soud, byl by podle stěžovatele povinen žalobu zamítnout bez ohledu na nedostatečná zjištění správních orgánů.

IV.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Má za to, že napadené rozhodnutí je věcně správné, zohlednilo všechny skutkové okolnosti, je dostatečně odůvodněno a vypořádalo se se všemi námitkami stěžovatele.

[15] Žalovaný předesílá, že ve správním řízení bylo jednoznačně prokázáno, že v sídle stěžovatele bylo osobám se sníženou soběstačností, zejména z důvodu věku, poskytováno asistenty sociální péče ubytování, stravování, pomoc při zvládání běžných úkonů, péče o vlastní osobu a pomoc při osobní hygieně, tedy byly seniorům poskytovány služby podle § 49 zákona o sociálních službách. Dále zde byla zajištěna lékařská péče a další činnosti zahrnující například kontakt s okolím, aktivizace či sociálně terapeutické činnosti.

[16] Skutečnost, že některé služby klientům poskytovali asistenti sociální péče bez oficiálního smluvního vztahu se stěžovatelem, přitom nebyla podle žalovaného rozhodná. Primárním účelem institutu asistenta sociální péče je totiž poskytování osobní péče v přirozeném prostředí klienta, nikoliv poskytování péče všem klientům podle rozpisu směn. Stěžovatelem uplatňovaný způsob ubytování členů (sestěhování členů spolku do jeho sídla za účelem poskytování sociálních služeb, bydlení ve dvoulůžkových pokojích s cizí osobou bez vlastního výběru) však nelze považovat za přirozené sociální prostředí ve smyslu § 3 písm. d) zákona o sociálních službách. Provázanost stěžovatele a asistentů sociální péče spatřuje žalovaný zejména v existenci příkazních smluv, na základě kterých stěžovatel od členů spolku vybírá a dále podle vlastního uvážení přerozděluje finanční prostředky (příspěvek na péči) asistentům sociální péče, přičemž členové spolku nejsou informováni, kterému asistentovi a za jaké úkony je příspěvek poskytnut. Stěžovatel se tedy tím, že zprostředkoval úhrady služby asistentům, platby mezi asistenty rozděloval podle odpracovaných směn, zajišťoval vybavení pokojů, celodenní stravování a zdravotní a ošetrovatelskou péči, fakticky choval jako poskytovatel sociálních služeb ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách. A jelikož tyto služby poskytoval bez potřebného oprávnění, naplnil podle žalovaného znaky přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách.

[17] Žalovaný dodává, že nezpochybňuje právo stěžovatele spolčovat se jako takové. Výkon tohoto práva však musí být v souladu s právním řádem a nesmí být nástrojem k obcházení zákona. Pravidla poskytování sociálních služeb stanovená v zákoně o sociálních službách, jejichž účelem je zachování kvality služeb a ochrana klientů, platí pro každý subjekt, který sociální služby poskytuje, a je tak nerozhodná jeho právní forma. Nadto

pokračování

žalovaný zdůrazňuje, že v nynějším případě neměli podle doložených stanov členové stěžovatele prakticky žádné možnosti, jak činnost spolku ovlivňovat.

V.

[18] Stěžovatel v replice k vyjádření žalovaného poukazuje na závěry rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 11. 2021, č. j. 33 Ad 16/2020-66. Upozorňuje, že rozsudek poměrně podrobně rozebírá některé aspekty činnosti asistentů sociální péče, ačkoliv je v meritu věci o něčem jiném. Na podkladě tohoto rozsudku stěžovatel dovozuje, že správní orgány dlouhodobě vycházejí z mylného předpokladu, že činnost asistenta sociální péče může být vykonávána pouze v přirozeném sociálním prostředí závislé osoby a pouze jedním asistentem. Stěžovatel nepovažuje za problematické, pečuje-li o jeho členy více asistentů sociální péče v prostorách, které nejsou původní domácností těchto členů.

VI.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[20] Kasační stížnost není důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud především posuzoval námitky, jež jsou podřaditelné pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že se jí Nejvyšší správní soud zabývá i tehdy, pokud ji stěžovatel nenamítá, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Nejprve se kasační soud zabýval stěžovatelovou námitkou, že krajský soud neprovedl jím v řízení o žalobě navrhované důkazy, a to výslech asistentů sociální péče, výslech členů stěžovatele (seniorů), výslech lékaře docházejícího k členům spolku, výslech terénní služby a shlednutí televizní reportáže J. K., respektive že řádně neodůvodnil jejich neprovedení. Je zřejmé, že touto argumentací stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. V souvislosti s tím se věnoval i související stěžovatelově výtce podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., že krajský soud nesprávně posoudil v žalobě namítanou vadu správního řízení spočívající v neprovedení důkazního návrhu na výslech asistentů sociální péče žalovaným.

[23] Nejvyšší správní soud setrvale ve svých rozhodnutích uvádí, že soud není povinen provést všechny důkazy navrhované účastníkem řízení, avšak je vždy povinen náležitě odůvodnit, z jakých důvodů navrhovaný důkaz neprovedl. Na splnění této podmínky je přitom nutné trvat, neboť je zárukou práva na spravedlivý proces. V opačném případě jde o tzv. opomenutý důkaz, jenž zakládá nepřezkoumatelnost přezkoumávaného rozhodnutí. Nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů tedy může být rozsudek vydaný poté, co krajský soud neprovedl důkaz navrhovaný účastníkem bez toho, že by vyložil, z jakých důvodů navržené důkazy neprovedl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008-108, či ze dne 15. 12. 2011, č. j. 1 As 84/2010-72).

[24] V nynější věci Nejvyšší správní soud nejprve ze spisu krajského soudu ověřil, že stěžovatel v řízení o žalobě skutečně krajskému soudu navrhl k provedení tvrzené důkazy, a to výslech asistentů sociální péče, výslech členů stěžovatele (seniorů), výslech lékaře docházejícího k členům spolku, výslech terénní služby a shlednutí televizní reportáže J. K. Stěžovatel tak učinil při jednání soudu konaném dne 8. 12. 2020. Krajský soud při jednání rozhodl, že žádný ze stěžovatelem navržených důkazů neprovede, neboť to neshledává nezbytným pro posouzení žaloby. Podrobněji v odstavci 32. napadeného rozsudku krajský soud uvedl, že navržené důkazy neprovedl v souladu se zásadou procesní ekonomie a pro nadbytečnost, jelikož již správní spis představuje dostatečný podklad pro vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud rovněž ze správního spisu ověřil, že i v odvolacím řízení stěžovatel uplatňoval důkazní návrh na výslech asistentů sociální péče, jak nyní stěžovatel tvrdí v kasační stížnosti. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k tomuto návrhu uvedl, že důkaz nebude proveden z důvodu dodržení zásady hospodárnosti řízení podle § 6 správního řádu.

[25] Podle kasačního soudu lze z důkazů provedených správními orgány usoudit na jednoznačný skutkový stav, díky kterému mohl žalovaný i krajský soud posoudit, zda stěžovatel bez registrace poskytoval služby podle § 49 zákona o sociálních službách. Z těchto důvodů se skutečně jeví stěžovatelovy důkazní návrhy učiněné jak ve správním řízení, tak v řízení před krajským soudem, jako nadbytečné. Stěžovatel v odvolacím řízení i v řízení o žalobě zejména navrhoval výslech asistentů sociální péče jako faktických poskytovatelů služby, aby mohli vyličit svůj vztah jak ke stěžovateli, tak k jednotlivým seniorům, dále pak v řízení o žalobě navrhoval výslech členů stěžovatele (seniorů), výslech lékaře docházejícího k členům spolku, výslech terénní služby a shlednutí televizní reportáže J. K. To ovšem nic nemění na obsahu smluv (o ubytování, o poskytování pomoci asistentem sociální péče, příkazních), které byly mezi subjekty uzavřeny. Z těch jasně a zřetelně plyne, jaká práva a jaké povinnosti jednotlivé smluvní strany [členové spolku (senioři), asistenti sociální péče, stěžovatel, zástupci stěžovatele] měly. Z dalších podkladů založených ve spisovém materiálu (jedná se například o zprávu z kontrol o využívání příspěvku na péči, zprávu z místního šetření) rovněž plyne denní program jednotlivých subjektů a další informace o poskytovaných službách a činnostech. Žalovaný ani krajský soud proto nepochybili, pokud důkazy neprovedli s poukazem na jejich nadbytečnost.

[26] Krajský soud tedy sice stěžovatelem uplatněné důkazní návrhy neprovedl, avšak zcela dostatečně odůvodnil, z jakých důvodů tak neučil. Napadený rozsudek proto pro uvedené nezatížil vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů.

[27] Nejvyšší správní soud stěžovateli nepřisvědčil ani v tom, že krajský soud pochybil při vypořádání žalobní námitky týkající se neprovedení důkazního návrhu na výslech asistentů sociální péče žalovaným. Krajský soud se touto problematikou zabýval v odstavcích 45. a 46. napadeného rozsudku. V nich vyslovil, že napadené rozhodnutí je podloženo řádně zjištěným skutkovým stavem odpovídajícím požadavkům podle § 50 správního řádu, a tudíž bylo další dokazování ve správním řízení i v řízení o žalobě nadbytečné. Konkrétně ve vztahu k neprovedení výslechů asistentů sociální péče správními orgány předeslal, že řízení u správního orgánu prvního stupně a řízení o odvolání, jakož i rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek. V nynější věci přitom správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí

pokračování

k důkaznímu návrhu na provedení výsledku svědků (asistentů sociální péče) uvedl, že jejich výslech neprovede, neboť z předložených podkladů a zjištění z úřední činnosti dospěl k závěru, že výčet znaků sociální služby a důkazních prostředků je dostatečný k prokázání posuzovaného přestupku a uložení správního trestu; měl tedy za dostatečně prokázané, že účelem zavedení asistenta sociální péče v ubytovacím řízení penzionového typu byla pouze stěžovatelova snaha obejít zákonný požadavek registrace sociální služby podle § 78 a násl. zákona o sociálních službách a fungovat tak mimo systém sociálních služeb. Žalovaný poté v napadeném rozhodnutí vyslovil, že uvedený důkaz neprovede s ohledem na dodržení zásady hospodárnosti řízení podle § 6 správního řádu.

[28] Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru, že předestřené vypořádání otázky neprovedení důkazního návrhu na výslech asistentů sociální péče správními orgány je dostatečné a přiléhavé. Správní orgány postupovaly v souladu se zásadou volného hodnocení důkazů, podklady pro rozhodnutí tvořily ucelený důkazní rámec a ze strany správních orgánů tedy nedošlo při dokazování k pochybení a toho se nedopustil ani krajský soud při posouzení uvedené otázky.

[29] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítá, že se krajský soud v napadeném rozsudku nikterak nevypořádal s argumentací poukazující na porušení stěžovatelova práva na spolčování a také, že se bez bližšího zdůvodnění ztotožnil s žalovaným v tom, že služby asistenta sociální péče mají být podle § 3 písm. d) zákona o sociálních službách poskytovány v přirozeném sociálním prostředí (tedy že by péče od asistentů měla být primárně poskytována v původních bydlíštích příjemců péče). Je zřejmé, že v tvrzených pochybeních krajského soudu stěžovatel spatřuje vadu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů.

[30] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že s kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25).

[31] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v určitých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33).

[32] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek uvedeným kritériím přezkoumatelnosti vyhovuje. Krajský soud v něm výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení, vypořádal se se všemi stěžejními námitkami stěžovatele a v reakci na ně podal ucelenou a logicky provázanou argumentaci, z níž jasně plyne neopodstatněnost uplatněných žalobních námitek. Konkrétně co se týče právní povahy spolku a namítaného porušení spolčovacího práva stěžovatele, poukázal krajský soud v odstavci 46. napadeného rozsudku na závěry rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o tom, že ani spolková činnost ve smyslu § 214 násl. zákona č. 89/2012, občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), neopravňuje subjekt k poskytování sociálních služeb bez oprávnění, tj. bez registrace, a že registraci musí mít jak organizace založená k veřejně prospěšnému účelu (spolek, ústav, obecně prospěšná společnost), tak organizace založená za účelem zisku (společnost s ručením omezeným, podnikatel). Krajský soud následně zdůraznil, že závěrem, že na právní formě subjektu, který poskytuje sociální služby bez povinné registrace, nezáleží, je podstata námitky související s právní povahou spolku vypořádána.

[33] Je tedy zcela zřejmé, že krajský soud podstatu uvedené žalobní argumentace v napadeném rozsudku vypořádal. Nejvyšší správní soud k tomu dodává, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24). Nadto nesouhlas se závěry krajského soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezakládá (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30, nebo ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010-163).

[34] Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nezakládá ani stěžovatelem vytýkaná skutečnost, že krajský soud bez bližšího zdůvodnění přisvědčil závěru žalovaného, že služby asistenta sociální péče mají být poskytovány v přirozeném sociálním prostředí ve smyslu § 3 písm. d) zákona o sociálních službách (tedy primárně v původních bydlištích příjemců péče). Z odstavce 40. napadeného rozsudku je zřejmé, že poukaz na správnost závěru žalovaného, že za přirozené sociální prostředí, v němž mají být služby asistenta sociální péče poskytovány, ve smyslu § 3 písm. d) zákona o sociálních službách, nelze považovat zařízení zřízené v sídle stěžovatele, užil krajský soud pouze jako dílčí argument v rámci odůvodnění závěru, že v zařízení v sídle stěžovatele je ubytovaným klientům poskytována sociální služba typu domova pro seniory ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách. Rozsah odůvodnění tohoto poukazu tak podle kasačního soudu zcela odpovídá jeho doplňkové funkci. Nadto, jak výše uvedeno, nesouhlas stěžovatele se závěrem krajského soudu, že stěžovatelovo zařízení nelze považovat za přirozené sociální prostředí ve smyslu § 3 písm. d) zákona o sociálních službách, tedy s výkladem citovaného ustanovení a jeho aplikací na posuzovaný případ, nemůže založit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

[35] Nejvyšší správní soud tedy neshledal napadený rozsudek nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Nezjistil ani to, že by byl nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost nebo, že by zde byla jiná vada řízení před krajským soudem, která by mohla mít vliv na

pokračování

zákonnost napadeného rozsudku. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto není naplněn.

[36] Nejvyšší správní soud se tudíž dále věnoval zbylé stěžovatelově argumentaci podřaditelné pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Lze shrnout, že stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, kterým přisvědčil správním orgánům, že stěžovatel jako právnická osoba ve svém sídle bez příslušného oprávnění poskytoval sociální služby, které lze poskytovat pouze na základě registrace podle § 78 téhož zákona, čímž naplnil znaky přestupku podle § 107 odst. 1 citovaného zákona; konkrétně se měl stěžovatel chovat jako poskytovatel sociální služby typu domova pro seniory ve smyslu § 49 zákona o sociálních službách. Podle stěžovatele krajský soud uvedeným posouzením nerespektuje právní základy smluv založených ve správním spise, a to smluv o ubytování, smluv příkazních a smluv o poskytnutí pomoci. Zdůrazňuje, že sociální služby neposkytuje on, ale jednotliví asistenti, a tudíž nemůže být za poskytování těchto služeb bez registrace sankcionován.

[37] Stěžovatel dále namítá, že je spolkem, s nímž jsou osobně provázáni klienti ubytovaní v zařízení (senioři), a tudíž krajský soud v napadeném rozsudku nepřipadně odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 336/2017-63, v němž byla obviněnou z přestupku společnost s ručením omezením, tedy subjekt fungující na zcela jiných principech. Stěžovatel rovněž krajskému soudu vytýká, že přisvědčil závěru žalovaného, že služby asistenta sociální péče mají být poskytovány v přirozeném sociálním prostředí ve smyslu § 3 písm. d) zákona o sociálních službách, a tudíž primárně v původních bydlištích příjemců péče. Sam má za to, že tyto závěry z citovaného zákona nevyplývají.

[38] Stěžovatel nakonec na podporu své argumentace poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 10. 2019, č. j. 65 A 92/2018-48 (ohledně obdobného principu fungování spolku), a rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 11. 2021, č. j. 33 Ad 16/2020-66 (ohledně výkonu činnosti asistenta sociální péče mimo původní domácnost klientů).

[39] Nejvyšší správní soud předesílá, že v nedávném rozsudku ze dne 10. 1. 2023, č. j. 2 Ads 175/2021-58, se zabýval obdobnou problematikou, a to případem, kdy byl spolek shledán vinným z přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách. Právním zástupcem spolku byl přitom též advokát, který zastupuje stěžovatele v posuzované věci, a kasační argumentace s ohledem na skutkovou podobnost věci byla taktéž obdobná. S ohledem na to, že Nejvyšší správní soud přisvědčuje závěrům citovaného rozsudku, a nemá důvod se od nich odchýlit, vychází z nich i v nynější věci.

[40] Podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách se právnická osoba dopustí přestupku tím, že poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování podle § 78 odst. 1 téhož zákona. Podle naposledy citovaného ustanovení platí, že *sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb, není-li v § 83 a 84 stanoveno jinak; toto oprávnění vzniká rozhodnutím o registraci*. Registrace se přitom ve

smyslu § 83 odst. 1 téhož zákona nevyžaduje mimo jiné tehdy, poskytuje-li osobě pomoc asistent sociální péče.

[41] V nynějším případě je nesporné, že stěžovatel je právní formou spolkem, který je právnickou osobou ve smyslu § 214 a násl. občanského zákoníku, a že stěžovatel neměl oprávnění k poskytování sociálních služeb ve smyslu § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách. Na podkladě smluv o poskytování pomoci asistentem sociální péče, příkazní smlouvy, smlouvy o ubytování, dopisu pro nové členy stěžovatele, protokolu o provedení kontroly ze dne 20. 2. 2018 a 22. 2. 2018 a scanu letáku Senior centra Sluníčko (založených ve správním spise) má přitom Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za prokázané, že ačkoliv stěžovatel jako takový neposkytoval sociální služby, byl faktickým koordinátorem těchto služeb. Všechny zmíněné důkazy podávají ucelený obraz o tom, jak stěžovatel koordinoval chod zařízení, kde byly služby poskytovány, a o tom, že stěžovatel zajišťoval seniorům základní životní potřeby, tedy ubytování, stravu a péči prostřednictvím asistentů sociální péče.

[42] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatele, že krajský soud nerespektoval právní základy smluv, ze kterých při posuzování činnosti stěžovatele vycházel, a že tuto činnost po právní stránce posoudil chybně. Krajský soud v odstavci 40. napadeného rozsudku sice přisvědčil stěžovateli v tom, že předmětné služby poskytují z velké části asistenti sociální péče, kteří se stěžovatelem nejsou v žádném smluvním vztahu. Podstatné však je to, že osobní asistenti poskytují jednu z několika služeb, které stěžovatel subjektům nabízí. Stěžovatel poskytuje ubytování, stravu, pomoc při zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobní hygienu, zprostředkování kontaktu se společenským prostředím a další služby. Naplňuje tak po obsahové stránce znaky zakotvené v § 49 odst. 1 a 2 zákona o sociálních službách, který vymezuje institut domovů pro seniory. Pro poskytování takovéto služby je však nutná registrace podle § 78 téhož zákona.

[43] Krajský soud tudíž respektoval právní základy smluv, ze kterých při posouzení věci vycházel. Ze smluv obsažených ve spisovém materiálu je totiž zřejmé, jaké služby byly v zařízení poskytovány. Spolu s dalšími důkazními materiály si tak bylo možno vytvořit ucelenou a přesnou představu o tom, jak ubytování, které poskytuje stěžovatel, funguje. Stěžejní je přitom právě cílená koordinační, zařizovací a obstarávací role stěžovatele, která ve svém celku fakticky vede k tomu, že se v zařízení poskytují služby domova seniorů. Tuto skutečnost jak žalovaný, tak i krajský soud správně identifikovali právě na podkladě provedených důkazů. Je velmi dobře možné, jak tvrdí stěžovatel, že touto svou činností poskytuje osobám, o které jím zprostředkovávání asistenti osobně pečují, kvalitní služby fakticky odpovídající standardům dobrého domova seniorů. Zákonodárce však považuje za potřebné mít o zařízeních a službách tohoto typu dostatečný administrativní přehled a možnost podrobit je důkladnému dohledu. Stěžovatel tedy byl povinen dostát zákonným podmínkám a být registrován. Pokud tuto podmínku nesplnil, nelze žalovanému vytýkat, že stěžovatele uznal vinným ze spáchání přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách a postihl jej pokutou. Krajský soud tedy nepochybil, přisvědčil-li v tomto směru závěrům žalovaného.

[44] K poukazu stěžovatele na to, že je spolkem, a k jeho nesouhlasu s citací rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 336/2017-63, v napadeném

pokračování

rozsudku, Nejvyšší správní soud taktéž přisvědčuje závěrům správních orgánů a krajského soudu. Podle nich ani spolková činnost ve smyslu § 214 a násl. občanského zákoníku neopravňuje subjekt k poskytování sociálních služeb bez oprávnění. Jak již bylo výše uvedeno, na právní formě subjektu, který poskytuje sociální služby bez povinné registrace, nezáleží. Poukaz krajského soudu na výše citovaný rozsudek, v němž kasační soud řešil skutkově obdobnou věc týkající se poskytování služeb vymezených v § 49 zákona o sociálních službách prostřednictvím asistentů sociální péče na základě stejných smluv jako v nynější věci, pouze s tím rozdílem, že byla vinnou za přestupek podle § 107 odst. 1 téhož zákona shledána společnost s ručením omezením, byl tedy namístě.

[45] Krajský soud v napadeném rozsudku také zcela správně vyslovil, že stěžovatelem odkazovaný rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 10. 2019, č. j. 65 A 92/2018-48, není na nynější věc zcela přílehlavý. Krajský soud v Ostravě v něm zrušil rozhodnutí odvolacího správního orgánu pro nedostatečně zjištěný skutkový stav (tomuto závěry následně přisvědčil také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 4. 11. 2021, č. j. 2 Ads 353/2019-33) a otázku spáchání přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách tedy vůbec neřešil. Argumentace stěžovatele, že pokud by Krajský soud v Ostravě vycházel ze stejných premis jako krajský soud v napadeném rozsudku, nerušil by rozhodnutí odvolacího správního orgánu pro nedostatečné zjištění skutkového stavu, ale žalobu by zamítl, kterou stěžovatel podporuje svou argumentací o nesprávnosti úvah krajského soudu v nynější věci, je tedy pouze hypotetická, a z hlediska jejího posouzení zcela mimoběžná.

[46] Stěžovatel dále v kasační stížnosti namítá, že od krajského soudu očekával, že spojitost osobní asistence s pojmem přirozené sociální prostředí v napadeném rozsudku vysvětlí. Je totiž přesvědčený o tom, že nemá zákonnou oporu. I zde se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s dílčím závěrem krajského soudu, že stěžovatelovo zařízení nelze považovat za přirozené sociální prostředí, v němž mají být služby asistenta sociální péče poskytovány. O tom, že služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich sociálním prostředí, pojednává § 38 zákona o sociálních službách. Navazující § 39 odst. 1 téhož zákona opět spojuje poskytování služby osobní asistence s přirozeným sociálním prostředím osob. Nadto osobní asistence je terénní službou, která spočívá v tom, že asistent sociální péče navštěvuje potřebné osoby v jejich sociálním prostředí (domácím prostředí) a poskytuje jim pomoc při činnostech, které osoba sama nezvládá a při nichž potřebuje asistenci. Pokud osoba je nesoběstačná natolik, že potřebuje přemístit do pobytového zařízení, podle zákona se umísťuje do domovů, které jsou těmto osobám přizpůsobeny a splňují zákonné požadavky podle zákona o sociálních službách. Nejvyšší správní soud tedy shrnuje, že osobní asistence je terénní službou, která se poskytuje v domácím prostředí uživatele, nikoliv v ubytovacím zařízení stěžovatele, jak tomu bylo v tomto případě. Krajský soud ani v posouzení této otázky nepochybil.

[47] Závěrem Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelův odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 11. 2021, č. j. 33 Ad 16/2020-66, v němž uvedený soud mimo jiné vyslovil, že zákon o sociálních službách „nepředpokládá ani jinak nestanoví místo, kde by péče měla být poskytována. Z kontextu je jasné, že nejčastějším místem bude domácnost, kde opečovávaná osoba žije, nicméně z ničeho nelze usoudit, že by bylo úmyslem

zákonodárce jiná možná místa vyloučit,“ není v nynější věci přílehlavý. Je pravda, že se zmíněný rozsudek dotýká problematiky osobní asistence a domovů pro seniory, nicméně řeší jiné otázky (jak posoudit, zda určitá osoba vykonávala činnost asistenta pro účely důchodového pojištění), jež se nynějšího předmětu sporu týkají jen nepřímo (v odkazované věci nebylo řešeno postavení osoby, jež činnost těch, kteří měli poskytovat osobní asistenci, koordinovala).

[48] Krajský soud se tedy nedopustil vytýkané nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení stěžovatelem nastolených sporných právních otázek. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto také nebyl naplněn.

VII.

[49] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[50] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatel, který neměl v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. února 2023

Mgr. Petra Weissová
předsedkyně senátu