



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Mariana Kokeše, Ph.D., ve věci

žalobce: **Dráček s.r.o.**, IČ: 293 62 113
sídlem Staňkova 324/29, 602 00 Brno
zastoupený advokátkou Mgr. Terezou Haraštovou
sídlem Olomoucká 1292/17a, 618 00 Brno

proti
žalovanému: **Státní úřad inspekce práce**
sídlem Kotlářská 451/13, 746 01 Opava

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2020, č. j. 797/1.30/20-7, sp. zn. S9-2019-329

takto:

- I. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce ze dne ze dne 7. 7. 2020, č. j. 797/1.30/20-7, sp. zn. S9-2019-329 **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobcům na náhradě nákladů řízení částku 4 000 Kč, a to k rukám jeho advokátky Mgr. Terezy Haraštové do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žalobou doručenou Krajskému soudu v Ostravě dne 16. 9. 2020 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 7. 2020, č. j. 797/1.30/20-7 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo rozhodnuto o odvolání žalobce tak, že bylo zčásti změněno (výše pokuty byla snížena ze 74 000 Kč na 53 000 Kč) a ve zbytku bylo potvrzeno rozhodnutí Oblastního inspektorátu práce pro Jihomoravský kraj a Zlínský kraj (dále jen „oblastní inspektorát“ či „správní orgán I. stupně“) ze dne 9. 12. 2019, č. j. 18302/9.30/19-14 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu I. stupně“). Tímto rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku dle ust. § 22 odst. 1 zákona č. 247/2014 Sb., o poskytování služby péče o dítě v dětské skupině a změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o dětských skupinách“), jehož se dopustil tím, že v období od 1. 3. 2018 do 3. 12. 2018 označoval svou činnost v „MŠ Dráček“ na adrese Bayerova 25, 602 00 Brno, jako službu péče o dítě v dětské skupině, ačkoliv nebyl zapsán do evidence poskytovatelů ve smyslu ust. § 4 zákona o dětských skupinách, čímž bylo porušeno ust. § 4 odst. 1 zákona o dětských skupinách. Za tento přestupek byla žalobci uložena pokuta a povinnost uhradit paušální částku náhrady nákladů přestupkového řízení.
2. Usnesením Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 9. 2020, č. j. 25 Ad 13/2020-16 byla uvedená věc postoupena Krajskému soudu v Brně. Usnesení nabylo právní moci dne 7. 10. 2020.
3. Žalobce v podané žalobě současně požádal o přiznání odkladného účinku žalobě. Tímto se Krajský soud v Brně (dále jen „soud“) již zabýval. Odkladný účinek byl usnesením ze dne 12. 11. 2020, č. j. 29 Ad 19/2020-36 žalobě přiznán.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

4. Ve včas podané žalobě žalobce namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Byl zkrácen na svých právech.
5. Žalobce dostatečně prokázal, že se nevydává za provozovatele dětské skupiny. Žalobce je řádným držitelem příslušného živnostenského oprávnění pro péči o děti dané věkové kategorie. Žalobce úzce spolupracuje se subjektem Standart island, z.s., IČ: 27024580 (dále jen „Standart island“) provozovatelem dětské skupiny Lvíčata. Žalobce měl s rodiči dětí, jejichž péči zajišťoval, vždy uzavřenou řádnou smlouvu, z jejíhož obsahu bylo zřejmé, o jaký druh služby se jedná.
6. Dle žalovaného způsob prezentace činnosti žalobce vedl k její zaměnitelnosti s činností spočívající v poskytování služby péče o dítě v dětské skupině. Uvádí pouze konkrétní případy vzbuzující v něm zaměnitelnost na společných internetových stránkách a dále poukazuje na evidentní překlep ve smlouvě uzavírané s rodiči dětí, v níž byla zkratka „DS“, avšak z obsahu smlouvy bylo zřejmé, že se jedná o zajištění péče o děti mimo dětskou skupinu. Rodiče uzavírali dvě smlouvy, jednu se žalobcem a jednu se spolkem Standart island o poskytování péče o dítě v dětské skupině. Pokud se děti nevešly z kapacitních důvodů do dětské skupiny, mohli rodiče svěřit děti žalobci na základě smlouvy o poskytování péče o dítě po dobu, než bude přijato do dětské skupiny, případně na dny, kdy se do dětské skupiny nevejde. Situace tedy byla rodičům zcela přehledná a neenesla žádné riziko zaměnitelnosti.
7. Žalobce užíval stejnou jednotku jako Dětská skupina Lvíčata Standard islandu, kde každý subjekt měl svoji výlučnou část – třídu – a společné části užívali dohromady. Žalobce

prezentoval svoji svěbytnou činnost na společné webové stránce se Standard islandem, což je pochopitelné, neboť obě služby se doplňovaly. Žalobce užíval služby stejného správce jako Standard island (Bytové družstvo Opora, družstvo), který nejen spravoval nemovitost, ale také vedl oběma subjektům, účetnictví a přijímal pro tyto oba subjekty poplatky od rodičů, které dále po úhradě měsíčních plateb distribuoval oběma subjektům. Žalobce rovněž užíval služby stejného advokáta, proto se ve Smlouvě o poskytování péče (dále jen „Smlouva“) objevila výše popsána chyba. Nic z uvedeného však není přestupkem.

8. Žalovaný se spokojil s povrchním a nesprávným zjištěním oblastního inspektorátu, které neodráží skutečný stav věcí a konstruuje skutkový stav na základě dojmů, nikoli důkazů. Riziko zaměnitelnosti nebylo zjištěno výsledkem rodičů. Účelem právního předpisu je chránit rodiče před rizikem spojeným se záměnou s péčí v dětské skupině. Tato tvrzení žalobce považuje za účelová, činěná ve snaze najít jakékoli administrativní pochybení, kterými by obvinění kladená žalobci za vinu mohl odůvodnit. Systém, kde na jedné adrese působí společně dva kooperující subjekty, které lze jednoduše odlišit, je zcela objektivně nastaven. Není tedy pravdivé tvrzení, že by žalobce významně zasáhl do právní jistoty rodičů dětí, že tito si nemohli být jistí tím, kterému subjektu reálně své děti svěřují a kdo je za řádné poskytování péče odpovědný.
9. Dle žalovaného spolupráce subjektů musí být v mezích zákona. Žalovaný však neuvádí, jaké konkrétní jednání není v mezích zákona. Žalovaný pouze dovozuje spáchání přestupku pouze zmateným označením na webových stránkách a nikde se již nevyjadřuje k tomu, jakým způsobem měl žalobce svou činnost pod označením dětské skupiny vykonávat. Žalovaný porušil zásadu správnosti, zásadu materiální pravdy, zásadu přesvědčivosti rozhodnutí a zásadu přednosti smírného řešení.
10. Uložená pokuta ve výši 53 000 Kč je pro žalobce zcela likvidační, neboť by ji splácel několik let. Pokud je žalobci kladeno za vinu spáchání přestupku pouze zavádějícím textem na internetových stránkách, nikoliv konkrétním označováním své péče za péči o dítě v dětské skupině, žádnou vzniklou škodou ani dalším pochybením, jeví se žalobci uložení pokuty v takové výši jako zjevný exces a pokud by měl být žalobce formálně potrestán, jevílo by se adekvátní uložení pokuty při spodní hranici rozpětí sazby u daného přestupku.
11. Žalobce tedy považuje napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nepřezkoumatelné, věcně chybné a vydané v rozporu se základními právními předpisy. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušit s tím, že žalovaný je povinen uhradit žalobci náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

12. Žalovaný setrval na správnosti svého rozhodnutí a vzhledem k tomu, že žalobní námitky jsou obsahově obdobné námitkám uvedeným v odvolání, odkázal na napadené rozhodnutí a na rozhodnutí oblastního inspektorátu. Kontrola byla provedena v souladu se zákonem a žalovaným i oblastním inspektorátem byly dodrženy zásady správního i přestupkového řízení. Žalovaný nepovažuje své rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Ke skutkovým zjištěním a nesouhlasu žalobce s právní kvalifikací žalovaný odkázal na své rozhodnutí. Žalovaný riziko zaměnitelnosti spatřuje v kumulaci jednotlivých skutečností, žalobce je zpochybňuje jednotlivě. K neprovedení výsledku rodičů se žalovaný vyjádřil na straně 12 napadeného rozhodnutí. Žalovaný nezpochybňoval, že má žalobce živnostenské

oprávnění, ani nebyla zpochybňována spolupráce se spolkem Standard island. Rovněž existence uzavřených smluv nebyla zpochybňována, pouze bylo poukázáno na jejich textaci.

13. Výše pokuty je dle žalovaného přiměřená. Pokuta odpovídá závažnosti přestupku, způsobu jeho spáchání, jeho následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán, všem zjištěným osobním a majetkovým poměrům žalobce a polehčujícím i přitěžujícím okolnostem, ale také smyslu a účelu správního trestání. Sankce za protiprávní jednání musí nést přiměřený zásah do majetkové sféry žalobce, aby tento byl veden k dodržování všech zákonných norem. Žalobce byl vyzván k doložení osobních a majetkových poměrů a zjištěné skutečnosti zohlednil při úvahách o výši pokuty. Žalovaný podrobně majetkovou situaci žalobce popsal a vyjádřil se ke skutečnosti, že při stanovení pokuty nebylo vycházeno ze zisku žalobce. Žalovaný vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 14. 8. 2014, č. j. 10 Ads 140/2014-58, dle kterého nelze vycházet pouze ze zisku, ale také z dalších skutečností, jako např. obrat skutečnosti a její obchodní aktivita.
14. Z výše uvedených důvodů žalovaný soud navrhl, aby žalobu zamítl.

V. Jednání před soudem a posouzení věci soudem

15. Ve věci proběhlo dne 7. 2. 2023 jednání před Krajským soudem v Brně. Žalobce serval na svém návrhu, žalovaný se z jednání omluvil. Krajský soud přezkoumal v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 zák. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“) napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně včetně řízení předcházejícího jejich vydání, a shledal, že žaloba **není důvodná** (§ 78 odst. 7 s. ř. s.).

a) námitka nepřezkoumatelnosti

16. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce v podané žalobě uplatnil rovněž námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí žalovaného, zabýval se krajský soud nejprve otázkou, zda je napadené rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je totiž vadou natolik závažnou, k níž je krajský soud povinen přihlížet z úřední povinnosti (ex offio) a pro kterou by muselo být rozhodnutí žalovaného dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušeno.
17. K uvedené námitce zdejší soud na úvod připomíná, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí. Obecně lze za nesrozumitelné považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, apod. V případě nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů soud posuzuje, zda se žalovaný v rozhodnutí vypořádal se všemi žalobkyní uplatněnými okolnostmi a zda srozumitelným způsobem uvedl, jaké skutečnosti vzal při svém rozhodování za prokázané a kterým naopak nepřisvědčil, jakými úvahami byl ve svém rozhodování veden, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a které důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí.

18. Vychází-li krajský soud z výše uvedených závěrů, jakož i ze základních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem odůvodnění rozhodnutí, pak je zřejmé, že žalobou napadené rozhodnutí tyto základní obsahové náležitosti nepostrádá. Z odůvodnění rozhodnutí je možno seznat, jakými úvahami byl žalovaný ve své rozhodovací činnosti veden, jakými skutečnostmi se zabýval a jaké důvody jej vedly k vyslovení závěrů obsažených ve výsledném rozhodnutí. Z rozhodnutí jsou patrné závěry, které žalovaný ve vztahu k žalobcem uplatněným námitkám zaujal a na základě jakých konkrétních skutečností k nim dospěl.
19. Namítanou nepřezkoumatelnost krajský soud tedy neshledal, a proto mohl přistoupit k věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí.

b) přestupek podle § 22 odst. 1 zákona o dětských skupinách

20. Krajský soud se nejdříve zabýval skutečností existence příznivější právní úpravy, kterou se musí zabývat *ex officio*.
21. Dle výroku usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 5 As 104/2013-46, publikovaného pod č. 3528/2017 Sb. NSS *„Rozhoduje-li krajský soud ve správním soudnictví o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo rozhodnuto o vině a trestu za správní delikt v situaci, že zákon, kterého bylo použito, byl po právní moci správního rozhodnutí změněn nebo zrušen, je povinen přihlédnout k zásadě vyjádřené ve větě druhé čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, podle níž se trestnost činu posoudí a trest ukládá podle právní úpravy, která nabyla účinnosti až poté, kdy byl trestný čin spáchán, je-li to pro pachatele příznivější.“*
22. Nejvyšší správní soud v citovaném usnesení navázal na řadu rozhodnutí, nejen svých, nýbrž i krajských soudů a nepřiklonil se k názoru pátého senátu, který mu spornou věc postoupil a uzavřel, že: *„Je-li soud nadán úplnou kasační pravomocí nejen z hlediska nezákonnosti správního rozhodnutí, vadného řízení, ale i nedostatečnosti skutkových zjištění, je zřejmé, že i hmotněprávní posouzení věci musí odpovídat aktuálnímu právnímu stavu v době jeho rozhodování. Plná jurisdikce se tedy uplatní jak co do jejího obsahu, tak co do času. Na tom nic nemění fakt, že by soud nenabízel svým výrokem správní rozhodnutí (s výjimkou modorce), ale na příznivější změnu zákona by reagoval prostým kasačním výrokem bez stopy výtky vůči správnímu orgánu I. a II. stupně, ovšem se závazným právním názorem k aplikaci a interpretaci hmotného práva na správním orgánem správně zjištěný (či soudem doplněný) skutkový stav. Důležité ovšem je, aby soud měl povinnost zkoumat, zda nedošlo ke změně zákona, bez ohledu, jestli to žalobce učiní předmětem svých žalobních námitek.“* Podobně se vyjádřil Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 126/2002-27. Dovedil, že povinnost použít pozdější pro pachatele příznivější právní úpravu mají v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny jak správní orgány, tak soudy: *„Také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu. Je totiž zřejmé, že rozhraničení mezi trestnými (a tedy soudně postižitelnými) delikty, a delikty, které stíhají orgány exekutivy, je výrazem vůle suverénního zákonodávce; není odůvodněno přirozenoprávními principy, ale daleko spíše je výrazem trestní politiky státu [...] Pro české právo to pak znamená, že i ústavní záruka článku 40 odst. 6 Listiny o tom, že je nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější, platí jak v řízení soudním, tak v řízení správním.“*

23. Krajský soud, vědom si skutečnosti, že tento přístup prolamuje jednu ze základních zásad přezkumu rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví vyjádřenou v § 75 odst. 1 s. ř. s., podle níž *„při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“*, zdůrazňuje, že soud je povinen vykládat právní normy ústavně konformně. S ohledem na zásadu vyplývající z čl. 40 odst. 6 Listiny, tedy že je *nutno použít pozdějšího práva, je-li to pro pachatele výhodnější*, je tedy nezbytné přistoupit k prolomení této zásady a vyjít nikoliv z právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, ale aplikovat právní úpravu pozdější, pro pachatele přestupku příznivější. Krajský soud rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, tak jak byla výše nastíněna, respektuje a v nyní posuzované věci neshledal důvody se odchýlit od právních závěrů rozšířeného senátu NSS, které jsou nyní součástí platné a aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu.
24. NSS dále v rozsudku ze dne 11. 2. 2021, 8 As 43/2019-40 dospěl k závěru: *„orgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele, musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení řešící přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele výhodnější. Jak již bylo uvedeno shora, pokud úprava výhodnější není, má se použít úprava účinná v době spáchání přestupku. Pokud nová právní úprava nabude účinnosti až po vydání rozhodnutí správního orgánu, které nabude právní moci, pak musí tuto úvahu v plném rozsahu učinit krajský soud, i pokud v takovém případě bude muset posoudit i určitý aspekt, který dřívější právní úprava nestanovila. Jen tak je totiž naplněn požadavek, aby krajský soud rozhodoval v plné jurisdikci o trestním obvinění.“*
25. Krajský soud tedy nejprve zrekapituluje závěry správních orgánů, načež v souladu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu posoudí danou věc v konkrétní rovině ve vztahu k nyní projednávanému případu, ve které bude vycházet z již vyřčených závěrů.
26. Dle dřívější úpravy, platné při vydání napadeného rozhodnutí, upravoval § 22 odst. 1 zákona o dětských skupinách přestupek týkající se přestupků následovně: *„Fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku, jestliže označuje svou činnost jako službu péče o dítě v dětské skupině, ačkoliv není zapsaná do evidence poskytovatelů ve smyslu § 4.“* Za tento přestupek bylo možné dle § 22 odst. 3, písm. c) uložit pokutu až do výše 100 000 Kč.
27. V současné právní úpravě, platné od 1. 10. 2021, však toto vymezení přestupku týkající se označení činnosti osoby jako službu péče o dítě, aniž by byla tato osoba zapsána v evidenci, neupravuje.
28. S ohledem na to, že znak skutkové podstaty přestupku spočívající v označení činnosti osoby jako péče o dítě v dětské skupině absentuje, nezbyvá krajskému soudu než napadené rozhodnutí zrušit.
29. S ohledem na to, že daný přestupek v současné úpravě zákona o dětských skupinách již neexistuje, považuje krajský soud za nadbytečné vypořádávat ostatní námitky.

VI. Závěr a náklady řízení

30. Krajský soud tak na základě všech výše uvedených skutečností shledal žalobu důvodnou, a proto podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a § 78 odst. 1 a odst. 3 s. ř. s. napadené rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost, neboť dospěl k závěru, že přestupek, na jehož základě

správní orgány rozhodly, není v současné úpravě zákona o dětských skupinách obsažen. V dalším řízení tedy bude žalovaný postupovat podle vysloveného závazného právního názoru, tedy zohlední současnou právní úpravu, jež je pro žalobce příznivější.

31. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 7 s. ř. s., podle něhož jsou-li pro to důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům nebo státu zcela nebo zčásti nepřiznává.
32. Žalobce sice dosáhl v řízení o žalobě úspěchu, ale stalo se tak z důvodu, že po vydání rozhodnutí správních orgánů došlo ke změně právní úpravy. S ohledem na tuto zvláštního zřetele hodnou skutečnost přiznal soud žalobci pouze náhradu za zaplacené soudní poplatky.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 7. února 2023

JUDr. Zuzana Bystřická v.r.
předsedkyně senátu