



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Petra Mikeše a soudců Milana Podhrázkého a Martina Jakuba Bruse v právní věci žalobce: **Filoména, z.s.**, se sídlem Horní Radechová 2, Horní Radechová, 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 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 7. 2020, čj. MPSV-2020/77156-220/1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 9. 2021, čj. 31 A 37/2020-87,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

### I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný, zda správní orgány a Krajský soud v Hradci Králové nepochybily, jestliže nevyslechly asistenty sociální péče, a zda žalobce (dále „stěžovatel“) poskytoval bez oprávnění pobytovou sociální službu typu domov pro seniory podle § 49 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Dále se zabýval tím, jaký vliv na provoz zařízení stěžovatele má to, že stěžovatel má právní formu spolku, jehož členy jsou ubytování senioři.

[2] Krajský úřad Královéhradeckého kraje (dále „správní orgán I. stupně“) rozhodnutím ze dne 6. 3. 2020, čj. KUKHK-1388/SV/2019/Zv/SOCPR/1-32, rozhodl o tom, že se stěžovatel dopustil přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách tím, že na adrese Horní Radechová 2, Horní Radechová, od srpna 2018 poskytuje pobytovou sociální službu typu domov pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách, a to bez oprávnění k poskytování služeb podle § 78 odst. 1 téhož zákona. Za přestupek uložil stěžovateli pokutu ve výši 200 000 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

[3] Následně podal stěžovatel proti rozhodnutí žalovaného u krajského soudu žalobu, který ji v záhlaví uvedeným rozsudkem jako nedůvodnou zamítl.

[4] Krajský soud se ztotožnil se závěry správních orgánů, že stěžovatel poskytoval pobytovou sociální službu bez oprávnění k poskytování sociálních služeb. Z listin založených ve správním spise vyplývá, že stěžovatel poskytoval sociální službu typu domov pro seniory ubytovaným klientům. Poskytoval jim ubytování, stravu, lékařskou péči a další činnosti, a to v zařízení stěžovatele. Není proto rozhodné, že je poskytovali asistenti sociální péče, kteří nejsou se stěžovatelem ve smluvním vztahu. Zařízení stěžovatele nespadá pod pojem přirozené sociální prostředí podle § 3 písm. d) zákona o sociálních službách. Podstatné je, že v sídle stěžovatele byla ubytovaným členům spolku, kteří pobírají příspěvek na péči, poskytována péče asistenty sociální péče. Ty s nimi měli sjednány smlouvy o poskytování pomoci asistentem sociální péče, které vždy uzavřel asistent se všemi členy stěžovatele a zároveň členové stěžovatele se všemi asistenty. Asistenti sociální péče tak ve skutečnosti poskytovali péči v rozsahu 24 hodin ve 12 hodinových směnách dle rozpisu. Podmínky a rozsah péče o ubytované tak odpovídal pobytové sociální službě typu domov pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách. Asistenti sociální péče fakticky nahrazovali personál v zařízení stěžovatele. K hrazení péče byl užíván příspěvek na péči, který byl zasílán na jeden účet, ze kterého byly následně jednotlivým asistentům hrazeny jejich služby. Přestože stěžovatel nebyl subjektem smlouvy o poskytování pomoci, výčet činností poskytovaných členům stěžovatele na základě jejich členství, smluv o poskytnutí pomoci a příkazních smluv odpovídal základním a případně i fakultativním činnostem podle § 49 zákona o sociálních službách. Ty však lze poskytovat pouze na základě registrace podle § 78 tohoto zákona. Stěžovatel fungování zařízení a poskytování sociálních služeb zajišťoval, koordinoval a umožňoval. Choval se tak fakticky jako poskytovatel sociálních služeb typu domov pro seniory (rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, čj. 3 Ads 336/2017-63, *Domov seniorů Metuj*).

[5] Každý, kdo poskytuje sociální službu, je povinen mít pro výkon této činnosti registraci, a to bez ohledu na právní formu poskytovatele (tedy jak organizace za účelem dosažení zisku, tak i organizace založené k veřejně prospěšnému účelu). Výsledky asistentů sociální péče nebyly nezbytné pro dostatečné zjištění skutkového stavu. Správní orgány se s důkazním návrhem vypořádaly. Provedení navrhovaných výsledků by bylo nadbytečné, neboť skutkový stav je již za stávající důkazní situace postaven najisto. Krajský soud přisvědčil stěžovateli, že vyslechnutí paní Polákové bez předsedy stěžovatele a výslech předsedy stěžovatele bez jeho právního zástupce představoval procesní pochybení. Nejde však o natolik závažnou vadu, která by odůvodnila zrušení rozhodnutí žalovaného.

pokračování

Skutkový stav byl totiž postaven najisto na základě listinných důkazů. Nepřipuštění těchto výsledků jako důkazů by proto na věci nic nezměnilo. Zrušení rozhodnutí žalovaného by tak bylo v rozporu s procesní ekonomikou. Jde-li o stanovy stěžovatele, z nich vyplývá, že veškerou podstatnou rozhodovací pravomoc má předseda stěžovatele. Pravomoci valné hromady jsou natolik podružné, že nemohou mít na fungování spolku podstatný vliv.

## II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání účastníků

[6] **Stěžovatel** namítá, že krajský soud nesprávně posoudil namítanou vadu správního řízení, spočívající v nevyhovění důkazním návrhům, zejména výsledku asistentů. Základní procesní povinností rozhodujícího orgánu je vypořádat se s důkazními návrhy. Asistenti sociální péče, kteří jsou faktickými poskytovateli sociálních služeb, mohli jako jediní dopodrobna vyličit svůj vztah ke stěžovateli i k jednotlivým seniorům. Úplnost dokazování si nelze bez výpovědí asistentů představit. Stejného pochybení se dopustil i krajský soud, jestliže výsledek asistentů neprovedl a jestliže to odůvodnil pouze nadbytečností s poznámkou, že skutkový stav je za stávající důkazní situace postaven najisto.

[7] Správní orgány a krajský soud se nevypořádaly s tím, že bylo porušeno spolčovací právo stěžovatele. Stěžovatel je spolkem, s nímž jsou osobně provázáni i všichni seniori, kteří tak tvoří jeho členskou základnu. Pokutováni tak jsou fakticky samotní členové. Stěžovatel je zcela nezávislý na financích státu, obcí či krajů. Odkaz krajského soudu na rozsudek *Domov seniorů Metuj* není případný. Podle krajského soudu mají být služby asistenta podle § 3 písm. d) zákona o sociálních službách poskytovány v přirozeném sociálním prostředí. K tomu však dospěl bez bližšího zdůvodnění, přestože stěžovatel poukazoval na to, že spojení tohoto pojmu s činností asistenta není v zákoně zakotveno. V zákoně o sociálních službách není uvedeno, že asistent sociální péče musí péči poskytovat na adrese bydliště příjemce služby. Zákon pro činnost asistenta sociální péče pouze stanovuje, že má činnost vykonávat osobně, a upravuje náležitosti smlouvy uzavřené s příjemcem péče. Adresa bydliště nemusí být primárním sociálním prostředím příjemce. Členové stěžovatele považují adresu stěžovatele, kde bydlí, za svůj domov. Správní orgány se snaží dovodit, že péče asistentů sociální péče by měla být primárně poskytována v původních bydlištích příjemců péče, aniž by k tomu měly jakýkoliv zákonný podklad. Tomu bez bližšího zdůvodnění přisvědčil i krajský soud.

[8] Stěžovatel podle krajského soudu zajišťuje, koordinuje a umožňuje fungování spolku a fakticky 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, kteří nejsou se stěžovatelem v žádném smluvním vztahu. Za poskytování činnosti bez registrace proto nemůže být sankcionován stěžovatel. Krajský soud v této souvislosti opomíjí účast seniorů ve spolku. Z napadeného rozsudku není patrné, z jakého důvodu by měla být poskytovaná služba posuzována jako obcházení povinnosti poskytovat sociální služby s patřičnou registrací. Stěžovatel není zdaleka jediným subjektem, který se touto cestou snaží dosáhnout poskytování služeb seniorům.

[9] **Žalovaný** ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se krajský soud vypořádal se všemi námitkami stěžovatele. Klientům zařízení stěžovatele je poskytována sociální služba typu domov pro seniory. Na tom nemění nic to, že sociální péče je poskytována asistenty sociální péče. Ubytování členů spolku v sídle spolku za účelem poskytování sociálních služeb nepředstavuje přirozené sociální prostředí. Stěžovatel tím, že zprostředkovává úhrady za služby asistentů a platby mezi asistenty rozděluje podle odpracovaných směn, a tím, že zajišťuje vybavení pokojů, rehabilitační a zdravotnické pomůcky, celodenní stravování a zdravotní a ošetrovatelskou péči, se fakticky chová jako poskytovatel sociální služby. Pravidla poskytování sociálních služeb platí pro každý subjekt bez ohledu na jeho právní formu. Není žádoucí, aby registrace poskytovatelů sociálních služeb byla obcházena poskytováním péče prostřednictvím asistentů sociální péče. Závěrem žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[10] **Stěžovatel** v replice na vyjádření žalovaného odkázal ve vztahu k péči asistenta sociální péče v přirozeném sociálním prostředí na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 11. 2021, čj. 33 Ad 16/2020-66. Tento rozsudek rozebírá některé aspekty činnosti asistentů sociální péče, mj. to, kde může být činnost asistentů sociální péče vykonávána. Nejčastějším místem bude domácnost, z ničeho však nevyplývá, že by úmyslem zákonodárce bylo vyloučit jiná místa. Asistent sociální péče nemusí péči poskytovat v domácnosti závislé osoby. Žalovaný tak vychází z mylného předpokladu, že činnost asistenta sociální péče může být vykonávána pouze v přirozeném sociálním prostředí závislé osoby.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost a dospěl k závěru, že není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud úvodem podotýká, že obdobnou kasační stížností jiných stěžovatelů, kteří však byli zastoupeni týž zástupcem jako stěžovatel v nyní projednávané věci, se zabýval již v rozsudku ze dne 10. 1. 2023, čj. 2 Ads 175/2021-58, *Klidné stáří*, a ze dne 23. 2. 2023, čj. 4 Ads 16/2021-55, *Spolek seniorů Mladé Buky*. Protože se Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích zabýval námitkami, které uvádí stěžovatel i v nyní projednávané kasační stížnosti, vyšel nyní rozhodující senát ze závěrů citovaných rozsudků a v podrobnostech na ně odkazuje. Neshledal totiž důvod se od nich odchýlit (§ 17 odst. 1 s. ř. s.). Ústavní stížnosti proti těmto rozsudkům odmítl Ústavní soud usneseními ze dne 5. 4. 2023, sp. zn. II. ÚS 655/23, a ze dne 25. 4. 2023, sp. zn. III. ÚS 973/23.

#### III.1 K přezkoumatelnosti napadeného rozsudku

[13] Nejvyšší správní soud se předně zabýval tím, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný. Stěžovatel totiž namítá, že krajský soud bez bližšího zdůvodnění odmítl provést navržený důkaz výsledkem asistentů sociální péče, že se nevypořádal s námitkou ohledně spolčovacího práva stěžovatele, že bez bližšího zdůvodnění přisvědčil žalovanému, že služby asistenta sociální péče mají být poskytovány v přirozeném sociálním prostředí a že nezdůvodnil, proč stěžovatel obchází povinnost poskytovat sociální služby s registrací. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou, ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet i bez námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je totiž

pokračování

možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 14. 7. 2005, čj. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[14] Jde-li o navrhovaný výslech asistentů sociální péče, obecně platí, že soud není povinen provést všechny důkazy navržené účastníkem řízení (§ 52 odst. 1 s. ř. s.). Neprovede-li však soud navržený důkaz, je povinen náležitě odůvodnit, z jakého důvodu navržený důkaz neprovedl. V opačném případě se jedná o tzv. opomenutý důkaz, který zakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 15. 12. 2011, čj. 1 As 84/2010-72, body 30 a 31). Krajský soud při jednání návrh na provedení důkazu výsledkem svědků jako neúčelný zamítl (bod 18 napadeného rozsudku). Podrobněji důvod pro neprovedení výslechu asistentů sociální péče rozvedl v bodě 31 napadeného rozsudku, ve kterém uvedl, že *„k námitce nevyslechnutí asistentů sociální péče krajský soud konstatuje, že tyto výsledky nebyly nezbytné k dostatečnému zjištění skutkového stavu. Návrh důkazu správní orgán nepominul a s tímto se vypořádal na straně 9 prvostupňového rozhodnutí. S totožnou námitkou, která byla užita v odvolacím řízení, se vhodně vypořádal i žalovaný na straně 6 napadeného rozhodnutí. Ke stejnému závěru pak dospěl i krajský soud, tedy že provedení navrhovaných výsledků by bylo v dané věci nadbytečné, neboť skutkový stav je již za stávající důkazní situace postaven najisto.“* Krajský soud zároveň v bodě 27 napadeného rozsudku popsal, jaké důkazy považuje v nyní projednávané věci za podstatné. Konkrétně uvedl, že *„po proběhlém ústním jednání a seznámení se s předloženým správním spisem se krajský soud ztotožňuje se závěry správních orgánů. K tomuto konstatování dospěl především na základě listin založených ve správním spise (smluv o poskytování pomoci asistentem sociální péče uzavíraných členy žalobce a asistenty, stanov žalobce, printscreenu webových stránek Asociace péče o seniory, výpis ze spolkového rejstříku, dopis pro nového člena spolku).“* Z odůvodnění napadeného rozsudku je proto zřejmé, proč krajský soud považoval provedení výslechu asistentů sociální péče za nadbytečné. Nejedná se proto o případ tzv. opomenutého důkazu. K tomu, zda správní orgány a krajský soud nepochybily, jestliže výsledky neprovedly, viz část III.2 tohoto rozsudku níže.

[15] Stěžovatel dále namítá, že se krajský soud nevypořádal s námitkou ohledně spolčovacího práva stěžovatele a že bez bližšího zdůvodnění přisvědčil žalovanému, že služby asistenta sociální péče mají být poskytovány v přirozeném sociálním prostředí. Tyto námitky nejsou důvodné.

[16] Krajský soud vzal v úvahu, že stěžovatel je spolek, jehož členové jsou ubytováni senioři. Zohlednil v této souvislosti stanovy stěžovatele a záznamy z členských schůzí, ze kterých dovedl, že rozhodovací pravomoc má předseda spolku, nikoliv jednotliví členové (body 27 a 33 napadeného rozsudku). Dále dospěl k závěru, že činnosti poskytované členům spolku odpovídají základním a fakultativním činnostem podle § 49 zákona o sociálních službách. Členům byla mj. poskytována strava, lékařská péče a ubytování, a to v zařízení stěžovatele. Asistenti sociálních služeb fakticky nahrazovali personál zařízení stěžovatele. Stěžovatel fungování zařízení a poskytování sociálních služeb zajišťoval, koordinoval a umožňoval. Stěžovatel se tak choval jako poskytovatel sociálních služeb

typu domov seniory, avšak bez příslušné registrace. K tomu krajský soud dodal, že každý, kdo poskytuje sociální službu, je povinen mít pro výkon této činnosti registraci, a to bez ohledu na svou právní formu (blíže viz rekapitulaci v bodech [4] a [5] výše). Z uvedeného tak vyplývá, že krajský soud nepovažoval pro účely posouzení, zda stěžovatel byl povinen mít oprávnění k poskytování služeb podle § 78 zákona o sociálních službách, za podstatné, že stěžovatel má právní formu spolku. Rozhodná totiž byla skutečná činnost stěžovatele. Tím dal krajský soud zároveň (přínejmenším implicitně) stěžovateli odpověď na námitku, týkající se spolčovacího práva. To, že stěžovatel je spolek a ubytování senioři jsou jeho členové, totiž podle krajského soudu nemá žádný vliv na to, že stěžovatel poskytoval sociální služby typu domov pro seniory bez příslušného oprávnění.

[17] Jde-li o závěr krajského soudu, podle kterého služby asistenta sociální péče mají být poskytovány v přirozeném prostředí, Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že úvahy krajského soudu jsou velmi stručné. Krajský soud v bodě 27 uvedl, že *„žalovaný zcela správně v souvislosti s odůvodněním zavedení institutu asistenta sociální péče upozornil na § 3 písm. d) zákona o sociálních službách, který definuje, že přirozeným sociálním prostředím se rozumí ‚rodina a sociální vazby k osobám blízkým, domácnost osoby a sociální vazby k dalším osobám, se kterými sdílí domácnost a místa, kde osoby pracují, vzdělávají se a realizují běžné sociální aktivity‘. Zařízení žalobce však dle krajského soudu pod uvedené zákonné ustanovení zařadit nelze, byť by si členové žalobce do něho přehlásili i svůj trvalý pobyt.“* Nejvyšší správní soud však může přezkoumat, zda za přirozené sociální prostředí, v němž mají být služby asistenta sociální péče poskytovány, lze považovat zařízení zřízené v sídle stěžovatele či nikoliv (k tomu blíže viz část III.3 tohoto rozsudku). Napadený rozsudek proto hraničně netrpí vadou nepřezkoumatelnosti ani z tohoto důvodu.

[18] Krajský soud současně zdůvodnil, proč stěžovatel obchází povinnost poskytovat sociální služby s registrací podle § 78 zákona o sociálních službách. V bodě 29 napadeného rozsudku totiž uvedl, že *„považuje správními orgány učiněný závěr o tom, že zavedení asistenta sociální péče v ubytovacím zařízení bylo vedeno snahou žalobce obejít zákonný požadavek registrace sociální služby a fungovat tak mimo systém sociálních služeb, za správný, neboť se žalobce fakticky choval jako poskytovatel sociálních služeb typu domov pro seniory“.* Obcházení povinné registrace tedy krajský soud spatřuje v tom, že se stěžovatel fakticky chová jako poskytovatel sociálních služeb typu domov pro seniory, aniž by měl registraci.

[19] Napadený rozsudek je srozumitelný a je opřen o dostatek relevantních důvodů. Z napadeného rozsudku je zároveň zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Vadou nepřezkoumatelnosti proto netrpí, ačkoliv by jistě bylo vhodné, kdyby byl odůvodněn podrobněji. Nejvyšší správní soud se tak mohl dále věcně zabývat uplatněnými kasačními námitkami.

### III.2 K neprovedení výsledku asistentů sociální péče

[20] Stěžovatel namítá, že správní orgány i krajský soud měly vyslechnout asistenty sociální péče. Ti jsou faktickými poskytovateli sociálních služeb. Jako jediní mohli dopodrobna vylicit svůj vztah ke stěžovateli i k jednotlivým seniorům. Úplnost dokazování si nelze bez výpovědí asistentů představit. Tato námitka není důvodná.

pokračování

[21] Nejvyšší správní soud ze správního spisu zjistil, že správní orgán I. stupně nevyslechl asistenty sociální péče z důvodu, že již měl dostatečné podklady pro rozhodnutí ve věci (str. 9 rozhodnutí správního orgánu I. stupně). Žalovaný k námitce, že správní orgán I. stupně neprovedl výslech asistentů sociální péče, uvedl, že výpovědi asistentů sociální péče nebyly nutné s ohledem na to, co uvedli předseda stěžovatele, paní Poláková a pan Martinec při jednání (str. 6 a 7 rozhodnutí žalovaného). Krajský soud pak výslech asistentů sociální péče neprovedl pro nadbytečnost, neboť skutkový stav je postaven na jisto již na základě provedených důkazů (viz bod [14] výše).

[22] Z výše uvedeného tak vyplývá, že jak správní orgány, tak i krajský soud neprovedly výslech asistentů sociální péče z důvodu, že skutkový stav již byl dostatečně zjištěn na základě provedených důkazů. Bylo by proto nadbytečné je vyslýchat. Nejvyšší správní soud tomu přisvědčuje. Z listin založených ve správním spise lze totiž posoudit, zda stěžovatel bez registrace poskytoval sociální služby typu domov pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách. To, že asistenti sociální péče podle stěžovatele fakticky poskytují sociální služby a že mohli vylicít svůj vztah ke stěžovateli a seniorům, na tomto závěru nic nemění. Ve správním spise jsou založeny smlouvy o poskytování pomoci asistentem sociální péče. Z nich vyplývá, jaký byl vztah mezi asistentem sociální péče a členy stěžovatele a jaká práva a jaké povinnosti jednotlivé smluvní strany měly. Zároveň není sporu o tom, že stěžovatel měl s členy, kteří o to měli zájem, uzavřené příkazní smlouvy, na jejichž základě přeposílal příspěvek na péči asistentům sociální péče. Jednak krajský soud v tomto ohledu nepochybně tvrdí stěžovatele, že asistenti sociální péče poskytovali péči členům stěžovatele. Dospěl však k závěru, že podmínky a rozsah péče o ubytované v zařízení stěžovatele odpovídá pobytové sociální službě typu domov pro seniory (bod 28 napadeného rozsudku). Pro nyní projednávanou věc proto není až natolik podstatné, jaký vztah asistenti sociální péče měli ke stěžovateli a jeho členům. Rozhodná je totiž faktická činnost stěžovatele a to, zda tato činnost svou povahou naplňuje poskytování sociální služby typu domov pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách. V tomto ohledu jsou ve správním spise založeny relevantní podklady. Jde například o záznam ze sociálního šetření pro účely řízení příspěvku na péči ze dne 15. 11. 2018, o záznam z jednání ze dne 30. 8. 2019 v sídle stěžovatele, o dopis novému členu spolku s rozpisem platby nebo o záznam webové stránky Asociace péče o seniory. Z nich vyplývají informace o poskytovaných službách a činnostech stěžovatele. Správní orgány a krajský soud proto nepochybily, jestliže neprovedly výslech asistentů sociální péče.

### *III.3 K poskytování služeb sociální péče v přirozeném sociálním prostředí*

[23] Stěžovatel namítá, že nikde není stanoveno, že by asistent sociální péče musel poskytovat péči v přirozeném sociálním prostředí. Adresa bydliště nemusí být primárním sociálním prostředím příjemce péče. Členové stěžovatele považují adresu stěžovatele za svůj domov. Ani tato námitka není důvodná.

[24] Podle § 33 odst. 1 zákona o sociálních službách platí, že *sociální služby se poskytují jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní*.

[25] Podle § 33 odst. 2 téhož zákona platí, že *pobytovými službami se rozumí služby spojené s ubytováním v zařízeních sociálních služeb*.

[26] Podle § 33 odst. 3 téhož zákona platí, že *ambulantními službami se rozumí služby, za kterými osoba dochází nebo je doprovázena nebo dopravována do zařízení sociálních služeb a součástí služby není ubytování.*

[27] Podle § 33 odst. 4 téhož zákona platí, že *terénními službami se rozumí služby, které jsou osobě poskytovány v jejím přirozeném sociálním prostředí.*

[28] Podle § 38 téhož zákona platí, že *služby sociální péče napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí a umožnit jim v nejvyšší možné míře zapojení do běžného života společnosti, a v případech, kdy toto vylučuje jejich stav, zajistit jim důstojné prostředí a zacházení. Každý má právo na poskytování služeb sociální péče v nejméně omezujícím prostředí.*

[29] Podle § 39 odst. 1 téhož zákona platí, že *osobní asistence je terénní služba poskytovaná osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby. Služba se poskytuje bez časového omezení, v přirozeném sociálním prostředí osob a při činnostech, které osoba potřebuje.*

[30] Podle § 49 odst. 1 téhož zákona dále platí, že *v domovech pro seniory se poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.*

[31] Z citovaného § 33 zákona o sociálních službách vyplývá, že sociální služby se poskytují jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní. Rozdíl mezi nimi je v tom, kde je sociální služba poskytována. Jde-li o terénní služby, ty jsou osobě poskytovány v jejím přirozeném sociálním prostředí [§ 3 písm. d) zákona o sociálních službách]. V případě ambulantních služeb naopak osoba dochází (nebo je doprovázena či dopravována) do zařízení sociálních služeb, ve kterém však není ubytována. Ubytovaní v zařízení sociálních služeb pak je spojeno s pobytovými službami. Je proto rozdíl mezi tím, zda je sociální služba poskytována v přirozeném sociálním prostředí osoby nebo v zařízení sociálních služeb.

[32] Služby sociální péče [jako jeden druh sociálních služeb podle § 32 písm. b) zákona o sociálních službách] napomáhají osobám zajistit jejich fyzickou a psychickou soběstačnost, s cílem podpořit život v jejich přirozeném sociálním prostředí. Vylučuje-li to však jejich stav, napomáhají zajistit důstojné prostředí a zacházení, přičemž každý má právo na poskytování služeb sociální péče v co nejméně omezujícím prostředí (§ 38 téhož zákona). Služby sociální péče jsou poskytovány jako terénní, ambulantní nebo pobytové služby (viz bod [31] výše) v závislosti na typu poskytované péče, která odpovídá potřebám dané osoby. Osobní asistence je terénní služba poskytovaná osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu věku, chronického onemocnění nebo zdravotního postižení, jejichž situace vyžaduje pomoc jiné fyzické osoby. Je poskytována bez časového omezení, v přirozeném sociálním prostředí osob a při činnostech, které osoba potřebuje (§ 39 odst. 1 zákona o sociálních službách). Naopak v domovech pro seniory se poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby (§ 49 odst. 1 téhož zákona). Služba sociální



pokračování

péče typu domov pro seniory tak je poskytována v zařízení sociálních služeb, nikoliv v přirozeném sociálním prostředí (viz bod [31] výše).

[33] Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelem, že zákon o sociálních službách nestanovuje, že by asistent sociální péče musel poskytovat péči v přirozeném sociálním prostředí. Jak totiž vyplývá z bodů [31] a [32] výše, osobní asistence je služba sociální péče, která je poskytována jako terénní služba právě v přirozeném sociálním prostředí osoby (§ 33 odst. 4 ve spojení s § 39 odst. 1 zákona o sociálních službách). Tato služba spočívá v tom, že asistent sociální péče navštěvuje potřebné osoby v jejich přirozeném sociálním prostředí (domácím prostředí) a poskytuje jim pomoc při činnostech, které osoba sama nezvládá a při nichž potřebuje asistenci. Nejvyšší správní soud v tomto ohledu přisvědčuje stěžovateli, že adresa trvalého pobytu nemusí zároveň představovat přirozené sociální prostředí osoby. Poskytování osobní asistence však není vázáno na to, kde má osoba trvalý pobyt. Osobní asistence je totiž poskytována přímo v přirozeném sociálním prostředí osoby.

[34] Od poskytování osobní asistence je však třeba odlišovat jiné typy služby sociální péče, které jsou v závislosti na stavu osoby poskytovány v zařízeních sociálních služeb, buď jako ambulantní služby, nebo jako služby pobytové. Jednou ze služeb sociální péče, která je poskytována v zařízení sociálních služeb, je domov pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách. Má-li osoba sníženou soběstačnost zejména z důvodu věku a vyžaduje-li její situace pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby, pak vhodným typem služby sociální péče je domov pro seniory. Jde totiž o pobytovou službu v zařízení sociálních služeb, které je přizpůsobeno pro potřeby těchto osob a které zajišťuje komplex činností včetně ubytování a poskytnutí stravy (§ 49 odst. 2 zákona o sociálních službách). V nyní projednávané věci služby poskytované stěžovatelem jeho členům mají povahu služby sociální péče typu domov pro seniory (k tomu blíže viz část III.4 tohoto rozsudku níže). Je proto nerozhodné, že členové stěžovatele považují zařízení stěžovatele za svůj domov, neboť služba sociální péče jim je poskytována nikoliv v podobě terénní služby v jejich přirozeném sociálním prostředí, nýbrž jako pobytová služba v zařízení, které má charakter zařízení sociálních služeb typu domov pro seniory.

[35] Jde-li o odkaz stěžovatele na rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 33 Ad 16/2020, Nejvyšší správní soud předně podotýká, že tímto rozsudkem není vázán. Nadto se Krajský soud v Brně v tomto rozsudku primárně zabýval jinou otázkou, než která je předmětem nyní projednávané věci. Podstatou sporu nebylo posouzení výkonu osobní asistence v zařízení typu domov pro seniory z hlediska zajištění kvality péče příjemců služeb a oprávnění k poskytování sociálních služeb podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách. Krajský soud v Brně se zabýval otázkou výkonu osobní asistence z pohledu nároků na důchodové pojištění sociálních pracovníků.

### *III.4 K chybnému posouzení činnosti stěžovatele*

[36] Stěžovatel dále namítá, že krajský soud nesprávně posoudil činnost stěžovatele. Sociální služby poskytují asistenti sociální péče, kteří nejsou se stěžovatelem v žádném smluvním vztahu. Za poskytování činnosti bez registrace proto nemůže být sankcionován

stěžovatel. Krajský soud chybně vyložil právní základ smluv o ubytování, smluv příkazních a smluv o poskytnutí pomoci.

[37] Podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách 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.*

[38] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že v nyní projednávané věci na rozdíl od rozsudků *Klidné stáří* a *Spolek seniorů Mladé Buky* obsahem správního spisu nejsou smlouvy o ubytování a příkazní smlouvy. Krajský soud se proto nezabýval výkladem právního základu těchto smluv. Jak totiž vyplývá z bodu 27 napadeného rozsudku, krajský soud vyšel ze smluv o poskytování pomoci asistentem sociální péče, stanov stěžovatele, záznamu webových stránek Asociace péče o seniory, výpisu ze spolkového rejstříku a dopisu pro nového člena spolku. Existenci příkazních smluv, které byly uzavřeny mezi členy stěžovatele a stěžovatelem, označil toliko za nespornou skutečnost. Stěžovatel v tomto ohledu v žalobě popsal, že na základě příkazních smluv vypořádává příspěvek na péči mezi členem stěžovatele a asistentem sociální péče. Je proto logické, že krajský soud z této nesporné skutečnosti vyšel v bodě 27 napadeného rozsudku, ve kterém dospěl k závěru, že „*lze na základě celkového posouzení uzavřít, že výčet činností poskytovaných členům spolku na základě jejich členství, smluv o poskytnutí pomoci a příkazních smluv odpovídal základním, příp. i fakultativním činnostem vymezeným v § 49 zákona o sociálních službách*“.

[39] Ze záznamu z jednání ze dne 30. 8. 2019 vyplývá, že členové stěžovatele mají v zařízení osobní věci a dočasně se zde zdržují a i spí. Zdravotní péči má vykonávat manželka předsedy stěžovatele, P. V., která je zaměstnána ve Fakultní nemocnici v Hradci Králové. Stravu zabezpečuje předseda stěžovatele. Případně si členové mohou sami vařit. Do zařízení dojíždí rehabilitační sestra. V zařízení se odehrálo vystoupení žáků ze základní školy. V obývací stěně v zařízení jsou umístěny výrobky, které vyráběli členové. Z dopisu novému členu spolku s rozpisem platby vyplývá, že platba členského příspěvku se skládá ze zálohy na stravu, zálohy na příspěvek na péči a z členského příspěvku. Ze smluv o poskytování pomoci asistentem sociální péče vyplývá, že pomoc se týkala zejména mobility, orientace, komunikace, stravování (asistence při přípravě a podání stravy, dodržování pitného režimu), oblékání a obouvání, výkonu fyziologické potřeby, péče o domácnost či tělesné hygieny. Ze záznamu webové stránky Asociace péče o seniory dále vyplývá, že členové spolků, které jsou sdruženy v Asociaci péče o seniory, mohou pobývat ve spolku libovolně dlouho a mohou se spolehnout na stálou službu asistentů sociální péče, kteří v těchto spolcích působí. Asociace péče o seniory vydává pro pečující osoby standardy péče o seniory a členská zařízení mají povinnost dohlížet na jejich dodržování.

[40] Z výše uvedeného tak vyplývá, že stěžovatel poskytuje ubytování a zpravidla i stravu, kterou si členové spolku platí. Zároveň zprostředkovává kontakt se společenským prostředím (vystoupení žáků ze základní školy) a zajišťuje aktivizační činnosti (výroba výrobků členy spolku). Tyto činnosti odpovídají základním činnostem domova pro seniory podle § 49 odst. 2 písm. a), b), e) a g) zákona o sociálních službách. Jde-li o pomoc s běžnými životními úkony, tu zajišťují jednotliví asistenti sociální péče. Jejich činnost však zajišťuje stěžovatel, který je povinen dohlížet na to, zda dodržují standardy péče o seniory.

pokračování

Činnost stěžovatele tak má znaky poskytování služeb domova pro seniory podle § 49 zákona o sociálních službách s tou výjimkou, že běžnou péčí o členy zajišťují asistenti sociální péče, kteří jsou formálně ve smluvním vztahu s jednotlivými členy, a nikoliv zaměstnanci stěžovatele. Stěžovatel v této souvislosti nezpochybnil závěr krajského soudu, podle kterého asistenti sociální péče poskytovali péči členům stěžovatele v rozsahu 24 hodin v 12 hodinových směnách dle rozpisu, přičemž jejich vedoucím byl předseda stěžovatele, kterého si zvolili, a že k hrazení péče byl užíván příspěvek na péči, zasílaný členy stěžovatele na jeden účet, ze kterého byly následně asistentům sociální péče hrazeny jejich služby (bod 28 napadeného rozsudku). To, že stěžovatel přeposílá příspěvky na péči asistentům sociální péče, ostatně vyplývá i z návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. I z těchto skutečností tak vyplývá, že předseda stěžovatele, kterému byly svěřeny veškeré pravomoci k rozhodování o činnosti spolku (viz bod [46] níže), fakticky organizoval činnost asistentů sociální péče a přerozděloval příspěvky na péči členů jednotlivým asistentům jako odměnu za jejich činnost. To svědčí o čistě formální úpravě smluvních vztahů mezi členy stěžovatele a asistenty sociální péče tak, aby stěžovatel nemusel získat oprávnění podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách.

[41] Podle Nejvyššího správního soudu je v takovém případě podstatné, jakou službu sociální péče stěžovatel fakticky poskytuje. Zjevně jde o pobytovou službu, neboť stěžovatel poskytuje ubytování seniorům v jeho zařízení (viz bod [34] výše). Pobytová služba však není spojena se službou sociální péče typu osobní asistence podle § 39 odst. 1 zákona o sociálních službách. Ta je totiž poskytována v přirozeném sociálním prostředí, nikoliv v zařízení sociálních služeb (viz bod [33] výše). Charakter činností zajišťovaných asistenty sociální péče zároveň odpovídá činnostem, které běžně poskytují domovy pro seniory (§ 49 odst. 2 zákona o sociálních službách) prostřednictvím svých zaměstnanců. Povaha služby sociální péče poskytované členům stěžovatele proto odpovídá domovu pro seniory. Je tak zjevné, že se stěžovatel tímto modelem fungování spolku pro seniory snaží obejít povinnost získat oprávnění k poskytování sociálních služeb typu domov pro seniory podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách. Tomu odpovídá i tvrzení předsedy stěžovatele obsažené v záznamu z jednání ze dne 30. 8. 2019, podle kterého spoléhá na to, že dojde k legislativní změně, v jejímž důsledku by nemuselo být zařízení stěžovatele registrováno. Stěžovatel si však správně měl opatřit oprávnění k výkonu své činnosti podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách. Nejvyšší správní soud proto nesouhlasí se stěžovatelem, že krajský soud posoudil jeho činnost chybně. Z ničeho zároveň nevyplývá, že by krajský soud nerespektoval právní základy smlouvy o poskytování pomoci asistentem sociální péče.

[42] Nejvyšší správní soud nevyklučuje, že stěžovatel touto svou činností poskytuje osobám, o které jím zprostředkovávají 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 stěžovatel nesplnil, dopustil se přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách.

### *III.5 Ke spolkovému charakteru stěžovatele*

[43] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž argumentuje tím, že je spolkem, s nímž jsou osobně provázáni i všichni senioři, kteří tak tvoří jeho členskou základnu. Pokutováni jsou tak fakticky samotní členové. Stěžovatel je zcela nezávislý na financích státu, obcí či krajů. Odkaz krajského soudu na rozsudek *Domov seniorů Metuj* není případný. Nejvyšší správní soud neshledal ani tuto námitku důvodnou.

[44] Podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách platí, že *právní osoba nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování podle § 78 odst. 1.*

[45] Z výše citovaného § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách tak vyplývá, že se právní osoba dopustí přestupku, jestliže poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování podle § 78 odst. 1 tohoto zákona.

[46] Stěžovatel je svou právní formou spolkem, který je právnickou osobou podle § 214 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Spolková činnost sama o sobě neopravňuje subjekt k poskytování sociálních služeb bez oprávnění. Jak totiž důvodně podotkl krajský soud, na právní formě subjektu, který poskytuje sociální služby bez povinné registrace, nezáleží. To, že senioři ubytováni v zařízení stěžovatele jsou členem stěžovatele, proto neznamená, že stěžovatel není povinen mít veřejnoprávní oprávnění k poskytování sociálních služeb typu domov pro seniory. V tomto ohledu není podstatné, jakým způsobem se členové spolku podílejí na fungování spolku a jaké mají rozhodovací pravomoci v jeho orgánech, ačkoliv je navíc zřejmé, že fakticky žádné pravomoci, kromě konzultativních, nemají. Veškeré pravomoci jsou svěřeny předsedovi, včetně práva jmenovat nového předsedu. Členové tedy nemají rozhodovací pravomoci týkající se činnosti spolku, ani se fakticky nijak nepodílí na dosahování účelu spolku (například tím, že by se o sebe starali navzájem nebo jinak aktivně přispívali k dosahování účelu spolku). Členové tak do spolku vstupují jen z toho důvodu, aby jim byly poskytovány sociální služby za podmínek, které závazně stanoví jeho předseda. Toto uspořádání se tak jen hálí do hávu sdružovacího práva.

[47] Nejvyšší správní soud v této souvislosti považuje odkaz krajského soudu na rozsudek *Domov seniorů Metuj* za zcela případný. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku řešil obdobnou věc týkající se poskytování služeb podle § 49 zákona o sociálních službách prostřednictvím asistentů sociální péče na základě smluv o poskytnutí pomoci. To, že ve věci rozsudku *Domov seniorů Metuj* šlo o společnost s ručením omezeným, nemá s ohledem na výše uvedené žádný vliv.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ze shora uvedených důvodů proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[49] Nejvyšší správní soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů

pokračování

řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 13. července 2023

Petr Mikeš  
předseda senátu