



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **MCU KOLOSEUM, o.p.s.**, se sídlem Generála Svobody 83/47, Liberec, zastoupen Mgr. Martinem Rottou, advokátem se sídlem Maiselova 38/15, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 11. 1. 2022, č. j. 59 A 81/2021-38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce, Mgr. Martina Rotty, advokáta.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Krajského úřadu Libereckého kraje ze dne 18. 5. 2021, č. j. KULK 36388/2021, byl žalobce uznán vinným z přestupku podle § 107 odst. 2 písm. n) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“), kterého se měl dopustit tím, že ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem nesplnil opatření k odstranění nedostatku zjištěného při kontrole registračních podmínek dne 16. 5. 2019 podle § 82a odst. 2 zákona o sociálních službách, kdy lhůta pro splnění marně uplynula dne 31. 8. 2019. Žalobci byl za uvedený přestupek podle § 107 odst. 5 písm. e) ve spojení s § 35 písm. b) a § 46 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o

odpovědnosti za přestupky“), uložen správní trest pokuty ve výši 50 000 Kč a současně povinnost nahradit náklady řízení spojené s projednáním přestupku ve výši 1 000 Kč.

[2] Ze správního spisu vyplynulo, že dne 10. 5. 2019 byla u žalobce jako poskytovatele sociálních služeb zahájena kontrola dle § 82a zákona o sociálních službách a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), při které Krajský úřad Libereckého kraje u žalobce kontroloval plnění podmínek stanovených pro registraci poskytovatelů sociálních služeb. V rámci této kontroly byly u žalobce zjištěny nedostatky, proto mu kontrolní orgán uložil opatření k odstranění zjištěných nedostatků, včetně stanovení lhůt pro splnění uložených opatření. Žalobce měl mj. do 31. 8. 2019 v souladu s § 79 odst. 5 písm. j) zákona o sociálních službách doložit doklad o bezdlužnosti od zdravotních pojišťoven Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, Zaměstnanecká pojišťovna Škoda a Revírní bratrská pokladna. Ze správního spisu vyplynulo, že dané doklady žalobce správnímu orgánu I. stupně doložil až dne 19. 9. 2019, tedy po stanovené lhůtě. Na základě uvedených skutečností správní orgán I. stupně oznámením ze dne 24. 3. 2021, č. j. KULK 20717/2021, zahájil řízení ve věci přestupku žalobce dle § 107 odst. 2 písm. n) zákona o sociálních službách.

[3] Správní orgán I. stupně následně rozhodnutím ze dne 18. 5. 2021, č. j. KULK 36388/2021, shledal žalobce vinným ze shora vymezeného přestupku dle § 107 odst. 2 písm. n) zákona o sociálních službách. V uvedeném rozhodnutí k otázce určení výše dané pokuty, která je v nyní posuzované věci zásadní (viz níže), konstatoval, že povaha a závažnost přestupku je dána tím, že žalobce ve stanovené lhůtě neprokázal splnění všech podmínek registrace tím, že nedoložil doklad o tom, že nemá nedoplatek na pojistném a na penále na veřejném zdravotním pojištění, což je důvodem pro zrušení registrace podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o sociálních službách. Jelikož byly požadované doklady o bezdlužnosti doručeny později, bylo dodatečně ověřeno, že žalobce již plní všechny podmínky registrace. Za polehčující okolnost považoval správní orgán I. stupně především dodatečné doložení požadovaných dokladů. Jednání žalobce navíc nemělo negativní vliv na jeho klienty, zaměstnance ani na kvalitu poskytované péče. Zároveň nebylo známo, že by žalobce měl vůči institucím dlužné pohledávky. Za přítěžující okolnost správní orgán I. stupně považoval skutečnost, že žalobce nepožádal o prodloužení lhůty pro odstranění zjištěných nedostatků a požadované doklady doložil až po upozornění kontrolujícího orgánu. Správní orgán I. stupně přihlédl též k činnosti žalobce, což není jen sociální služba, ale i chráněná dílna, pronájem prostor a gastro služby. Kvůli omezujícím opatřením v souvislosti s pandemií onemocnění COVID-19 si žalobce není schopen zajistit příjem na celý provoz, a je proto závislý na dotacích a finanční podpoře zakladatelů organizace. Na základě této úvahy dospěl správní orgán I. stupně k závěru, že žalobci za jeho protiprávní jednání, které považoval za méně závažné, uložil pokutu ve výši 50 000 Kč. Ta by dle něj měla mít funkci preventivní a represivní, nikoliv funkci likvidační.

[4] Žalobce podal proti zmíněnému rozhodnutí správního orgánu I. stupně odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 8. 2021, č. j. MPSV-2021/112092-227/1, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalovaný k žalobcově námitce, dle níž správní orgán I. stupně nepřihlédl k závažnosti přestupku, k činnostem žalobce ani k polehčujícím okolnostem, za kterých byl přestupek spáchán, konstatoval, že povaha a závažnost přestupku je dána především významem chráněného zájmu, jenž byl porušen. Správní orgán I. stupně uložil žalobci pokutu při dolní hranici zákonné sazby a přihlédl k tomu, že při splácení dluhu ve výši 520 762 Kč na pojistném a penále na sociální

pokračování

zabezpečení nedocházelo k zásadnímu snížení kvality poskytované péče ani nebylo ohroženo zdraví klientů či zaměstnanců. Uloženou pokutu považoval žalovaný za přiměřenou, přičemž dle svých slov přihlédl k jiným řízením o stejném druhu přestupku tak, aby při rozhodování skutkově obdobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Vzhledem k tomu, že žalobce pobírá od žalovaného dotaci, nelze na něj nahlížet jako na bezpříjmového poskytovatele sociální služby nebo považovat pokutu za likvidační.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci, který ji shledal důvodnou a rozsudkem ze dne 11. 1. 2022, č. j. 59 A 81/2021-38, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud shledal žalobou napadené rozhodnutí v části odůvodnění výše uložené sankce nepřezkoumatelným. Krajský soud předně vymezil judikaturní východiska soudního přezkumu správního uvážení o výši ukládané pokuty a naznal, že úvahy žalovaného ohledně posouzení závažnosti žalobcem spáchaného přestupku byly zcela kusé, obecné a žalovaný se ani dostatečně nezabýval námitkami, které žalobce v této souvislosti uplatnil. K námitkám nesprávného a nedostatečného hodnocení povahy a závažnosti přestupku žalovaný pouze v obecné rovině odkázal na význam zákonem chráněného zájmu, který byl přestupkem porušen, a zdůraznil, že správní orgán I. stupně uložil pokutu při dolní hranici sazby, přičemž taková úvaha je dle krajského soudu v rozporu s judikaturou správních soudů. Žalovaný v této souvislosti také zcela pominul zásadní obranu žalobce, podle níž správní orgán I. stupně nehodnotil, že došlo k překročení lhůty ke splnění uloženého opatření o pouhých 19 dnů, přičemž zanedbatelná doba protiprávního jednání je z hlediska hodnocení závažnosti spáchaného přestupku významnou okolností. Konstatování žalovaného, že správní orgán I. stupně při ukládání pokuty přihlédl k tomu, že při splácení dluhu 520 762 Kč na pojistném či penále na sociální zabezpečení nedocházelo k zásadnímu snížení kvality poskytované péče a nebylo ohroženo zdraví klientů ani zaměstnanců, odpovídá obsahu prvostupňového rozhodnutí jen částečně. Splácení dluhu v uvedené výši nebylo správním orgánem I. stupně nijak zohledněno, přičemž se jedná o okolnost, která se spáchaným přestupkem nespojuje.

[6] Dle krajského soudu se žalovaný zcela nepřezkoumatelným způsobem vypořádal s obsáhlou argumentací žalobce k nepřiměřenosti uložené pokuty. Přiměřenost pokuty, případně její nelikvidační povahu nelze odůvodnit pouhým odkazem na to, že pokuta byla uložena při dolní hranici zákonného rozpětí. Zcela nepřezkoumatelné je též tvrzení žalovaného, že pokuta je přiměřená, když správní orgán I. stupně přihlížel k jiným řízením o stejném druhu přestupku, aby nevznikaly při rozhodování skutkově obdobných případů nedůvodné rozdíly. Žalovaný se také odmítl zabývat řadou skutečností, kterými žalobce popisoval charakter své činnosti poskytovatele sociálních služeb a současně zaměstnavatele chráněného na trhu práce, který zaměstnává nadpoloviční počet zaměstnanců se zdravotním hendikepem. Tyto skutečnosti bylo třeba do úvah o výši pokuty promítnout. Žalovaný pominul zohlednit žalobcova tvrzení, že situace související s pandemií onemocnění COVID-19 zapříčinila řádový pokles příjmů z jeho vedlejší činnosti, kterou je činnost cestovní agentury a pořádání kulturních či společenských akcí.

[7] Ostatní žalobní body krajský soud důvodnými neshledal.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Žalovaný (stěžovatel) napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž namítá, že krajský soud při hodnocení úvah ohledně výše uložené pokuty zcela odhlédl od ucelené argumentace správního orgánu I. stupně, z níž plyne, jaké okolnosti při hodnocení povahy a závažnosti přestupku vzal správní orgán I. stupně v potaz i jak přihlédl k polehčujícím a přitěžujícím okolnostem. Správní orgán I. stupně přihlédl k typové i individuální povaze přestupku, když konstatoval, že žalobce podmínky registrace plní, neboť požadované potvrzení doložil dodatečně. Dále vzal správní orgán I. stupně v úvahu také význam a rozsah následků přestupku, když hodnotil, že jednání žalobce nemělo vliv na kvalitu poskytovaných služeb. Správní orgán I. stupně též uvedl, co považuje za přitěžující a polehčující okolnosti, přičemž přihlédl i k charakteru činnosti žalobce a ke skutečnosti, že žalobce je závislý na dotacích a finanční podpoře. Správní orgán I. stupně tedy hodnotil žalobcův přestupek jako méně závažný. Stěžovatel pak již pouze reagoval na námitky žalobce, přičemž k hodnocení povahy přestupku konstatoval, že žalobci byl doručen protokol o kontrole a mohl se tak s uloženou povinností seznámit, a poukázal na typovou závažnost daného přestupku. Stěžovatel připustil, že se výslovně nezabýval námitkou žalobce, dle níž správní orgán I. stupně nepřihlédl k marginální délce doby, po kterou trvalo protiprávní jednání, avšak dodal, že správní orgán I. stupně dobu trvání přestupku hodnotil dostatečně, když konstatoval, že žalobce potvrzení doložil až po výslovném upozornění správního orgánu I. stupně.

[9] Stěžovatel nesouhlasí ani s názorem krajského soudu, že by se nevypořádal s argumentací žalobce ohledně nepřiměřenosti uložené pokuty, neboť žalobce v této otázce predestřel pouze obecná tvrzení. Stěžovatel se však v tomto směru vyjádřil tak, že závažnost přestupku nepovažoval s ohledem na význam zákonem chráněného zájmu za marginální, přičemž bylo zohledněno, že nedocházelo k zásadnímu snížení kvality poskytované služby a nebylo ohroženo zdraví klientů. Správní orgán I. stupně vzal při hodnocení přiměřenosti výše pokuty v úvahu činnost žalobce, která byla jedním z důvodů, proč žalobci uložil pokutu ve výši jedné desetiny horní hranice zákonné sazby. K tomu stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí dodal, že žalobce nepovažuje za bezpříjmového poskytovatele, neboť mu jsou poskytovány prostředky ze státního rozpočtu. Tvrzení žalobce o jeho nepříznivé ekonomické situaci považuje stěžovatel za nepodložená, přičemž žalobce vykonává i další činnosti, při kterých může dosahovat zisku. Bylo na žalobci, aby dané skutečnosti stěžovateli podrobněji vylicil. Stěžovatel též konstatoval, že pokutu nepovažuje za likvidační, neboť žalobce je příjemcem dotací ze státního rozpočtu, přičemž připomněl, že pokuta sice nemá být likvidační, ale měla by být citelným zásahem do majetkové sféry přestupce. Stěžovatel dodal, že nepřihlédl k finanční ztrátě pro nerealizaci žalobcovy vedlejší činnosti z důvodu koronavirových opatření, neboť tato skutečnost se netýká skutkové podstaty přestupku. Žalobce ani nijak danou finanční ztrátu nedoložil či neupřesnil. Stěžovatel uzavřel, že jeho argumentace ohledně přiměřenosti pokuty mohla být ucelenější a podrobnější. Má však za to, že ve spojení s argumentací správního orgánu I. stupně a za situace, kdy měl hodnotit překročení mezí správního uvážení správního orgánu I. stupně a přiměřenost uložené pokuty, jeho rozhodnutí ob stojí.

[10] Vzhledem k uvedenému stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[11] Žalobce v obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že stěžovatel byl v rámci přezkumu uložené výše pokuty povinen se vypořádat se všemi odvolacími námitkami žalobce týkajícími se výše pokuty, což neučinil. V kasační stížnosti stěžovatel stejně jako v žalobou napadeném rozhodnutí nejednoznačně formuluje své argumenty prostřednictvím citací již učiněných závěrů. Není pravdou, že by stěžovatel na námitku ohledně nedostatečného hodnocení povahy přestupku reagoval argumentací týkající se doručování kontrolního protokolu, přičemž i taková úvaha by byla irelevantní. Dle žalobce nelze dovodit, že by se stěžovatel svou úvahou kvalifikovaně vypořádal s požadavky na obsah odůvodnění rozhodnutí a na určení druhu správního trestu a jeho výměry. Jestliže stěžovatel vyslovil svou úvahu ohledně nezhoršení kvality v poskytování péče, je evidentní, že zákonem chráněný zájem v daném případě nijak porušen ani ohrožen nebyl. Žalobce se ztotožnil se závěry krajského soudu, podle nichž je rozhodnutí stěžovatele v části týkající se výše uložené pokuty nepřezkoumatelné. Stěžovatel sám připustil své pochybení ohledně nevypořádání se s námitkou žalobce týkající se marginální délky doby, po kterou trvalo protiprávní jednání, touto okolností se však řádně nezabýval správní orgán I. stupně ani stěžovatel. Z hlediska hodnocení závažnosti spáchaného přestupku se přitom jedná o významnou okolnost.

[12] Stěžovatel se dále podle žalobce zcela nepřezkoumatelným způsobem vypořádal s obsáhlou argumentací žalobce ohledně nepřiměřenosti uložené pokuty. Žalobce se v odvolání neomezil pouze na obecná tvrzení, ale naopak přestřel celou řadu skutečností, jejichž prostřednictvím odůvodňoval svůj závěr o nepřiměřenosti uložené pokuty a o tom, že pokutu v uložené výši nelze podle názoru žalobce považovat za proporcionální ve vztahu k závažnosti namítaného pochybení. Stěžovatel se odmítl zabývat řadou skutečností, kterými žalobce popisoval charakter své činnosti. Tyto skutečnosti bylo třeba promítnout do úvah o výši pokuty stejně jako skutečnost, že žalobce je neziskovou organizací. Žalobce dodává, že z přehledu jím poskytovaných služeb je zřejmé, že vykonává též činnosti, při kterých může dosahovat zisku. Bylo na stěžovateli, aby zvážil majetkovou situaci žalobce a v případě pochybností si dožádal potřebné podklady. Žalobce má za to, že v případě vedlejší činnosti u obecně prospěšné společnosti nelze na tuto činnost nahlížet jako na činnost výdělečnou ve smyslu ziskovosti z pohledu standardních podnikajících obchodních korporací. Svými odvolacími námitkami žalobce směřoval k tomu, aby při posuzování jeho majetkových poměrů stěžovatel přihlédl k zásadnímu dotčení jeho vedlejší činnosti pandemickou situací. Na podporu svých tvrzení žalobce předložil listinné důkazy. Žalobce uzavřel, že jestliže stěžovatel připouští nedostatky ve své činnosti, pak je nepochybně žádoucí, aby krajský soud takové nedostatky napravil. S ohledem na uvedené žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost žalobce jako nedůvodnou zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jedná za něj k tomu pověřená zaměstnankyně s náležitým právnickým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[15] Podstata stěžovatelovy argumentace spočívá v tom, že krajský soud nesprávně označil jeho úvahy ohledně výše uložené pokuty za nepřezkoumatelné, přičemž stěžovatel poukázal především na to, jak se s danou otázkou vypořádal správní orgán I. stupně. Úkolem stěžovatele pak bylo pouze posoudit, zda správní orgán I. stupně nepřekročil při ukládání pokuty meze správního uvážení a zda není pokuta nepřiměřená či likvidační.

[16] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí přitom může spočívat jednak v nedostatku důvodů takového rozhodnutí, jednak v jeho nesrozumitelnosti. K požadavkům na přezkoumatelnost správních rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil ve své judikatuře již mnohokrát. Má-li být rozhodnutí přezkoumatelné, musí být z jeho odůvodnění zřejmé, jaký skutkový stav vzal posuzující orgán za rozhodný a jak uvážil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-76, či ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015-45; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[17] O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze hovořit v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006-64). Pokud se tedy správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se stěžejními odvolacími námitkami nevypořádá, je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008-71, či ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45). Nedostatky odůvodnění rozhodnutí, které způsobují jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, nelze zhojit uvedením chybějících náležitostí odůvodnění ve vyjádření k žalobě nebo v kasační stížnosti. Soud vychází výlučně z odůvodnění rozhodnutí, které přezkoumává (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 3 As 51/2003-58). Naopak, pokud se správní orgán podstatou námítky řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námítky, o nepřezkoumatelnost rozhodnutí se nejedná. Správní orgány a soudy zároveň nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námítky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08.

[18] Na přezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu je mj. kladen požadavek, aby bylo seznatelné, jaké úvahy jej vedly k uložení sankce (nyní správního trestu) v konkrétní výši (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46). Řádné odůvodnění ukládaného správního trestu je základním předpokladem pro přezkoumatelnost úvahy, kterou byl správní orgán při svém rozhodování o trestu veden. Ustanovení § 37 zákona o odpovědnosti za přestupky upravuje výčet hledisek, ke kterým je správní orgán povinen přihlédnout při stanovení druhu a výměry správního trestu. Správní orgán je povinen se při

pokračování

svých úvahách o konkrétní výši ukládané pokuty zabývat těmi ze zákonných hledisek, která jsou v posuzované věci relevantní, a srozumitelně a jednoznačně formulovat logické kroky, které jej ke stanovení konkrétní výše pokuty vedly, tak, aby odůvodnění její výše bylo následně soudem přezkoumatelné.

[19] Nejvyšší správní soud považuje ve shodě s krajským soudem rozhodnutí stěžovatele v části týkající se úvahy o výši uložené pokuty za nepřezkoumatelné. Zároveň však shledal Nejvyšší správní soud pochybení při úvaze ohledně výše uložené pokuty již v rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[20] Stěžovateli lze dát za pravdu, že řízení před správním orgánem I. stupně a správním orgánem odvolacím tvoří jeden celek. Projevem této zásady jednoty správního řízení je jednak to, že odvolací správní orgán může odstranit vady odůvodnění správního orgánu I. stupně tím, že prvoinstanční rozhodnutí doplní či koriguje svým odůvodněním, jednak to, že není nezbytné, aby se odvolací správní orgán podrobně vypořádával s otázkami, které již byly zodpovězeny správním orgánem prvostupňovým, pokud se s jejich posouzením ztotožňuje a zároveň odvolací námitky nepřinášejí k daným otázkám zásadní nové argumenty. V takovém případě postačí, pokud odvolací orgán na konkrétní pasáže rozhodnutí správního orgánu I. stupně s osvojující poznámkou odkáže (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, ze dne 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013-25, či ze dne 20. 2. 2020, č. j. 2 Ads 171/2019-43).

[21] Nicméně, jak již bylo konstatováno, v tomto případě shledal Nejvyšší správní soud pochybení již ve stanovení a odůvodnění výše pokuty v prvostupňovém rozhodnutí.

[22] Žalobci byla uložena pokuta za přestupek dle § 107 odst. 2 písm. n) zákona o sociálních službách, podle něhož *„právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se jako poskytovatel sociálních služeb dopustí přestupku tím, že nesplní ve lhůtě stanovené registrujícím orgánem opatření k odstranění nedostatků zjištěných při kontrole registračních podmínek podle § 82a odst. 2“*. Za přítěžující okolnost považoval správní orgán I. stupně mj. to, že žalobce nepožádal o prodloužení lhůty pro splnění zjištěných nedostatků. Pokud by však žalobce o prodloužení lhůty před jejím uplynutím požádal a bylo by mu vyhověno, přestupku by se vůbec nemohl dopustit. Je tak zřejmé, že správní orgán I. stupně považoval za přítěžující okolnost to, co je součástí zákonné skutkové podstaty daného přestupku. Dle ustálené judikatury je však takový postup nepřipustný, neboť zakládá porušení zásady zákazu dvojího přičítání. Tato zásada spočívá v tom, že k okolnosti, která tvoří zákonný znak skutkové podstaty deliktu, nelze přihlídnout jako k okolnosti polehčující či přítěžující v úvaze při ukládání pokuty. Jednu a tutéž skutečnost, která je dána v intenzitě nezbytné pro naplnění určitého zákonného znaku skutkové podstaty konkrétního porušení právní povinnosti, nelze současně hodnotit jako okolnost obecně polehčující či obecně přítěžující. Při zvažování výše pokuty lze tedy vycházet z různých kvantitativních a kvalitativních aspektů, následků či závažností, jimiž se deliktní jednání projevovalo, nikoli však z protiprávnosti jednání jako takového (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 1. 2006, č. j. 4 As 22/2005-68, či ze dne 6. 10. 2016, č. j. 2 As 161/2016-52).

[23] Stěžovatel pak tuto vadu rozhodnutí správního orgánu I. stupně v odvolacím řízení neodstranil, přičemž už jen z toho důvodu bylo nezbytné rozhodnutí stěžovatele zrušit. Lze však rovněž souhlasit s krajským soudem, že stěžovatel při přezkumu úvahy, která vedla správní orgán I. stupně k uložení pokuty v dané výši, řádně nevypořádal žalobcovy odvolací

námítky a jeho úvahu o výši ukládané pokuty lze považovat za zcela obecnou a tudíž nedostatečnou.

[24] K námitce žalobce, dle níž nebylo přihlédnuto k závažnosti či dalším okolnostem žalobcem spáchaného přestupku, stěžovatel pouze obecně poukázal na typovou závažnost spáchaného přestupku a konstatoval, že pokuta byla uložena při dolní hranici zákonné sazby. Při posuzování závažnosti konkrétního přestupku je přitom podstatná nikoliv jen jeho typová závažnost, ale zejména intenzita porušení právem chráněných hodnot a zájmů v konkrétním případě, což správní orgány vůbec nezohlednily (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97). Stěžovatel se v této souvislosti zcela opomněl zabývat odvolací námitkou žalobce, podle níž jeho protiprávní jednání trvalo po zanedbatelnou dobu, přičemž délka doby protiprávního jednání je dle § 38 písm. f) zákona o odpovědnosti za přestupky jedním z hledisek, kterými je dána povaha a závažnost přestupku. Nelze přitom souhlasit s tvrzením stěžovatele, že se délkou trvání žalobcova protiprávního jednání dostatečně zabýval správní orgán I. stupně, který v této souvislosti pouze konstatoval, že žalobce chybějící doklady doložil až po jeho výslovném upozornění.

[25] Žalobce v podaném odvolání rovněž poukazoval na to, že uložená pokuta je nepřiměřená a mohla by pro něj mít likvidační charakter. Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že správní orgány mají při určování druhu a výměry správního trestu přihlédnout též k tomu, aby byl přiměřený a neměl pro pachatele likvidační účinek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, publ. pod č. 2092/2010 Sb. NSS, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, č. j. 1 Afs 1/2012-36, publ. pod č. 2671/2012 Sb. NSS). Byť žalobce v podaném odvolání poukazoval na skutečnost, že jeho pochybení bylo marginální a nezpůsobilo žádnou škodu či újmu, takže nelze uloženou pokutu považovat za přiměřenou, přičemž poukázal též na specifický charakter své činnosti a dodal, že uloženou pokutou bude dotčeno poskytování daných sociálních služeb, stěžovatel zcela obecně uzavřel, že uložená pokuta bude přiměřená, aniž by svou úvahu blíže rozvedl.

[26] Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nepřezkoumatelná též v otázce, zda není uložená pokuta (50 000 Kč) pro žalobce likvidační. Přestože dosahuje pouze 10 % horní hranice zákonné sazby, je i tak poměrně vysoká vzhledem k tomu, že žalobce je obecně prospěšnou společností, tedy neziskovou právnickou osobou, která poskytuje chráněná pracovní místa lidem se zdravotním postižením, nabízí sociální služby (osobní asistenci, rozvoz obědů pro seniory a handicapované spoluobčany, poradnu pro osoby se zdravotním postižením apod.). Jestliže správní orgán I. stupně zvažoval uložení takto vysoké pokuty neziskové organizaci, bylo vhodné, aby vyzval žalobce k doložení jeho majetkových poměrů a na jejich podkladě riziko likvidačního charakteru pokuty zvážil. Pokud tak neučinil, tím spíše byl takový postup povinností stěžovatele za situace, kdy žalobce v odvolání likvidační charakter pokuty výslovně namítal (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2021, č. j. 5 As 38/2019-18). Likvidační pokutou se přitom dle zmiňovaného usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133, rozumí peněžitá sankce, „*která je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobilá mu sama o sobě přivodit platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost, nebo se v důsledku takové pokuty může stát na dlouhou dobu v podstatě jediným smyslem jeho podnikatelské činnosti splácení této pokuty a zároveň je zde reálné riziko, že se pachatel na základě této pokuty dostane do existenčních potíží*“.

pokračování

[27] Přestože důkazní břemeno k doložení majetkových poměrů leží primárně na pachateli namítajícím likvidační účinek pokuty, skutečnost, že tento pachatel své majetkové poměry konkrétněji nedoloží, ještě zcela nezprošťuje správní orgán povinnosti takovou námitku vypořádat a likvidační charakter pokuty na základě údajů, které má správní orgán k dispozici, resp. které si může sám obstarat, posoudit. V tomto směru lze odkázat na již zmiňované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133: „*Bude tedy záležet především na účastníku řízení, zda projeví svůj zájem na tom, aby uložená pokuta pro něj neměla likvidační důsledky, tím, že správnímu orgánu poskytne základní údaje o svých osobních a majetkových poměrech a tyto také věrohodným způsobem doloží či umožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost např. tím, že zbaví pro tento účel výše zmíněné orgány veřejné moci mlčenlivosti. Pokud tak účastník řízení neučiní a naopak odmítne poskytnout správnímu orgánu v tomto ohledu dostatečnou součinnost, bude správní orgán oprávněn vyjít pouze z údajů, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení a které si správní orgán může zjistit bez součinnosti s účastníkem řízení (vedle katastru nemovitostí např. z obchodního rejstříku, pokud jde o subjekty v něm zapsané, nebo z výpovědí svědků znalých osobních a majetkových poměrů účastníka řízení). Nepovede-li tento postup k přesnému výsledku, může si správní orgán takto učinit také jen základní představu o příjmech a majetku účastníka řízení, a to i na základě odhadu, tedy do určité míry obdobně, jako postupuje trestní soud podle výše zmíněného ustanovení § 68 odst. 4 trestního zákoníku.*“

[28] V této souvislosti tedy neobstojí ani kasační argumentace stěžovatele, podle níž žalobce v odvolání v tomto směru předestřel pouze obecnou úvahu. Žalobce přitom poukázal na to, že situace související s pandemií onemocnění COVID-19 měla na jeho hospodaření fatální finanční dopad. Žalobce pak zmínil konkrétní dopady zmíněné situace na jeho činnost. Pokud stěžovatel uvedená tvrzení považoval za nepodložená či nedostatečná, měl žalobce vyzvat k tomu, aby se pokusil tvrzené skutečnosti doložit či doplnit. Stěžovatel se však k možnému dopadu na finanční situaci žalobce z důvodu opatření souvisejících s onemocněním COVID-19 vůbec nevyjádřil. Za zcela nesprávnou je pak třeba považovat kasační argumentaci, dle níž stěžovatel k finanční ztrátě žalobce z důvodu opatření souvisejících s onemocněním COVID-19 nepřihlédl, neboť se tato skutečnost netýká skutkové podstaty přestupku. Tato skutečnost totiž nepochybně mohla mít vliv na osobní i majetkové poměry pachatele přestupku, které musí správní orgán (na rozdíl od skutkových okolností týkajících se samotnému deliktu) hodnotit pro účely výměry správního trestu ke dni svého rozhodování, nikoliv k okamžiku spáchání deliktu (viz již zmíněné usnesení rozšířeného senátu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133).

[29] Odvolací námitky ohledně likvidačního charakteru uložené pokuty stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádal pouhým konstatováním, že žalobce od něj pobírá dotace, proto na něj nelze nahlížet jako na „bezpříjmového“ poskytovatele sociální služby nebo dokonce považovat pokutu za likvidační, což je však s ohledem na výše uvedená východiska zcela nedostatečné. Stěžovatel ani správní orgán I. stupně se tedy posouzením majetkových poměrů žalobce dostatečně nezabývali.

[30] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shodně s krajským soudem shledal pochybení správních orgánů při stanovení a odůvodnění výše uložené pokuty. Ačkoli správní řízení tvoří jeden celek a vady prvostupňového řízení lze odstranit v řízení odvolacím (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65), v nyní posuzované věci se tak nestalo. Zároveň se stěžovatel v žalobou napadeném rozhodnutí

řádně nevypořádal s některými podstatnými odvolacími námitkami. Krajský soud proto postupoval správně, pokud rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[32] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, náleží mu tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. V řízení před Nejvyšším správním soudem byl žalobce zastoupen advokátem Mgr. Martinem Rottou, takže mu náleží náhrada nákladů spojených s tímto zastoupením; pro určení její výše se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 odst. 5 advokátního tarifu činí sazba odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč. Zástupce žalobce Mgr. Martin Rotta učinil v řízení o kasační stížnosti jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti, jež je písemným podáním ve věci samé dle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu. Za tento úkon právní služby náleží rovněž náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a částka odpovídající DPH 21 %. Celkem je tedy stěžovatel povinen žalobci uhradit částku 4 114 Kč, k čemuž mu Nejvyšší správní soud stanovil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. února 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu