



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobkyně

Charita Uherské Hradiště, IČ: 44018886,
se sídlem Velehradská třída 247, Uherské Hradiště,
zastoupená JUDr. Marošem Matiaškem, LL.M.
advokátem se sídlem Mánesova 48, Praha 2,

proti

žalovanému

Ministerstvo práce a sociálních věcí,
se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2,

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 12. 2022, č. j. MPSV-2021/162560-513/4,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Ministerstvo práce a sociálních věcí, odbor inspekce sociálních služeb jako správní orgán prvního stupně (dále jen „správní orgán prvního stupně“ nebo „prvostupňový orgán“) v řízení o přestupku vedeném podle zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“) vydalo dne 23. září 2021 pod č. j. MPSV-2021/108350-240/4 rozhodnutí o přestupku.
2. Tímto rozhodnutím žalobkyni uznalo vinou ze spáchání přestupku podle § 107 odst. 2 písmeno o) zákona č. 108/2006 Sb. o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“ nebo jen „zákon“), kterého se žalobkyně dopustila tím, že v procesu poskytování sociálních služeb v kontrolovaném období od 1. 1. 2020 do 20. 8. 2021 v rozporu s ustanovením § 75 zákona o sociálních službách stanovila za poskytnutí sociální služby osobní asistence vyšší úhradu, než je maximální výše úhrady stanovená vyhláškou č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některé ustanovení zákona o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vyhláška č. 505/2006“ nebo jen „vyhláška“), a to v případě klientů A. H., H. H., J. K., M. K., T. K., B. M., L. P., J. V., B. V., L. V. a A. A.
3. Podstata jednání žalobkyně spočívala v tom, že jako poskytovatelka sociálních služeb, účtovala klientům úhradu za „čas nezbytný k zajištění činnosti“ ve výši 97, 50 Kč, za terénní setkání vedle samotné vyhláškové činnosti, za kterou účtovala odměnu dle vyhlášky, tedy tímto postupem navýšila částku za výkon úkonu sociální služby osobní asistence. Čas nezbytný k zajištění činnosti definovala jako:
 - pracovníkem prováděné předání a převzetí informace o poskytované sociální službě u konkrétního klienta,
 - vedení řádné dokumentace spojené se službou u daného klienta, sestavení, případně aktualizace individuálního plánu klienta, jeho pravidelné přehodnocení,
 - zaznamenávání poskytnutých úkonů klientovi do předávacího protokolu, výkazu poskytnuté/přijaté péče,
 - zápis průběžných záznamů o průběhu poskytování sociální služby v daný den u konkrétního klienta,
 - zprostředkování stěžejních informací o průběhu služby kolegům pracovníka,
 - příprava na poskytnutí přímé péče, tedy vyhláškových činností,
 - vyzvednutí/vrácení klíče od domácnosti klienta v centru osobní asistence,
 - vyzvednutí/vrácení, klíče od osobního auta,
 - kontrola auta před jízdou v rámci BOZP,
 - převlékání asistenta do pracovního oděvu a ochranných pomůcek,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- nachystání vhodných pomůcek pro rozvoj kognitivních či motorických funkcí klienta v rámci aktivizačních, výchovných a vzdělávacích činností s přihlédnutím ke stanoveným cílům individuálního plánu klienta

- v rámci úkonu doprovázení, vyhledání adresy na plánování přesunu dopravního spojení a podobně.

4. Za spáchaný přestupek byla žalobkyni uložena pokuta ve výši 12 500 Kč a povinnost k náhradě nákladů řízení.
5. Žalobkyně podala proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozklad, o němž žalovaný rozhodl zamítavě žalobou napadeným rozhodnutím.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

6. V podané žalobě žalobkyně vznesla námitku nezákonnosti napadeného rozhodnutí s tím, že jednání, které je jí kladeno za vinu, nenaplnňuje znaky přestupku.
7. Konkrétně nedošlo k naplnění znaků objektivní stránky a objektu skutkové podstaty přestupku, a to z toho důvodu, že nebylo prokázáno, že postupem žalobkyně došlo ke vzniku předvídaného škodlivého následku v podobě vyšší úhrady, než je stanovená maximální výše úhrady, a tedy nebylo prokázáno, že by jednání žalobkyně narušovalo či ohrožovalo ochranu klientů sociálních služeb před jejich finančním zneužitím.
8. Žalobkyně konstatovala, že žalovaný nerozporuje, že právní úprava umožňuje účtovat i jiné výkony, než je přímý kontakt pracovníka poskytovatele s klientem, tedy člověkem, kterému je sociální služba poskytována. Žalovaný nezákonnost postupu žalobkyně spatřuje v tom, že při stanovení výše úhrady za poskytování služby osobní asistence, je stanovení úhrady za čas nezbytný k zajištění úkonů ve smyslu § 5 odst. 2 vyhlášky formou paušální částky. Žalobkyně namítla, že paušální stanovení výše úhrady za čas nezbytný k zajištění úkonů úzce souvisí se způsobem vykazování této úhrady ve vyúčtování jednotlivým lidem, kterým je osobní asistence poskytována.
9. Žalovaný vytýká paušální formě stanovení výše úhrady, že nebere v potaz specifické potřeby a rozdíly v náročnosti zajištění výkonů úkonů jednotlivých jednotlivým klientem a tím odporuje požadavku na účtování toliko skutečně spotřebovaného času na poskytování sociální služby, označuje částku účtovanou jako paušální platba za čas nezbytný k zajištění úkonů za částku vyžadovanou neoprávněně. S tím však žalobkyně nesouhlasí. Žalobkyně namítla, že ve výsledku jediná oprávněně účtovaná částka je částka za přímý kontakt pracovníka s člověkem, kterému je osobní asistence poskytována (klientem). Pokud má poskytovatel sociální služby právo účtovat úhradu též za čas, který sice není přímým kontaktem s člověkem, kterému je osobní asistence poskytována, ale na kterém je možnost přímo v kontaktu nevyhnutelně závislá, pak nelze automaticky dovozovat, že by částka úhrady za poskytování služby osobní asistence jdoucí nad rámec přímého kontaktu byla od klienta vyžadována neoprávněně. Postup žalobkyně ve svém výsledku znamenal snížení výše úhrady za poskytování sociální služby, kterou by naopak klient musel hradit, pokud by byl v každém jednotlivém případě sledován skutečně spotřebovaný čas.
10. Paušální částka je přitom 1.6.2021 stanovena způsobem, který odpovídá 15 minutám času nezbytného k zajištění úkonů, což představuje minimum, u něž lze předpokládat že je

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

skutečně spotřebováno v každém jednotlivém případě. Na straně klientů tak postupem žalobkyně nedošlo ke vzniku finanční újmy.

11. Žalobkyně vytýká napadenému rozhodnutí neprokázání naplnění znaků skutkové podstaty přestupku, neboť případnou problematičnost v účtování a vykazování platby za poskytování sociální služby nelze automaticky spojovat s překročením zákonem stanovené úhrady a poškozením slabší smluvní strany. Jinak řečeno paušální forma úhrady za čas nezbytný k zajištění úkonů, který žalobkyně účtovala, nemusel mít nutně negativní dopad do majetkové sféry klientů. Naopak pro klienty mohl být tento způsob účtování ve svém výsledku výhodnější; s existencí paušální platby nelze automaticky spojovat závěr o vzniku finanční újmy na straně dotčené osoby, tedy klienta.
12. V další části žalobních námitek žalobkyně vytýká napadenému rozhodnutí směšování dvou otázek, napadené rozhodnutí nerozlišuje, jestli vytýkané jednání skutečně představovalo překročení nejvýše přípustné výše úhrady za poskytování služby osobní asistence, anebo zda šlo toliko pochybení v rámci účetního vykazování.
13. Žalobkyně připustila, že mezi jejím výkladem příslušných zákonných ustanovení a výkladem zaujatým žalovaným existuje rozpor, ovšem skutečnost, že jako poskytovatel sociálních služeb žalobkyně nepostupuje způsobem, který správní orgán považuje za nezbytný, sama o sobě neznamená, že žalobkyně překročila nejvýše zákonem stanovenou výši úhrady za poskytování služby osobní asistence.
14. Žalovaný vychází z toho, že vykazování času nezbytného k zajištění činností u každého setkání jako samostatné položky není možné, protože výše úhrady stanovená vyhláškou za úkon není rozdělena na výši úhrady za čas nezbytný k zajištění úkonů a na výši úhrady za samostatné provádění činností poskytovatelem, poskytnutý čas nezbytný k zajištění činnosti je tak započítáván do celkové částky za provedený úkon, tedy částky 130 Kč za hodinu, Žalobkyně namítá, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí není zřejmé, na základě čeho má správní orgán za to, že čas nezbytný k zajištění činností je v rámci vyúčtování vyhotoveného poskytovatelem započítán již v jeho první části vyúčtování, tedy tam, kde poskytovatel vykazuje čas přímého kontaktu, To, že by v této částce v konkrétním vyúčtování byl započítán již čas nezbytný k zajištění úkonů, tedy nezbytný čas podmiňující přímý kontakt s klientem nemůže vyplývat z normativního předpisu. Jediné, co z něj může vyplývat, je skutečnost, že žalobkyně vyhotovuje vyúčtování formálně nesprávně, nikoliv to, že účtuje více.
15. Žalobkyně poukázala na e-mailovou korespondenci, kdy učinila dotaz týkající se vyúčtování a na tento dotaz jí bylo odpovězeno, že pokud je potřeba zohlednit skutečné náklady na zajištění úkonu včetně nákladů na dopravu, je nutné sečíst čas dopravy a čas vlastního úkonu a nastavit výši úhrady dle vyhlášky. Tomuto pravidlu však dle žalobkyně neodporuje podrobnější rozepsání jednotlivých časů, které se v konečném důsledku sčítají, důležitá je výsledná cena, která odpovídá součtu časů, tedy času přímého kontaktu i času nezbytného k zajištění úkonů vynásobeného hodinovou výši úhrady, která nesmí překračovat vyšší stanovenou vyhláškou, a to vyúčtování žalobkyně splňuje.
16. Ve třetím okruhu žalobních námitek žalobkyně shrnula, že správní orgány opřely své závěry o skutečnost, že žalobkyní účtovaná forma úhrady znamená pro klienty finanční újmu a odporuje základním principům, na kterých je zákon o sociálních službách postaven. Jediným pevným bodem argumentace správních orgánů zůstává slovo „skutečně“ ve smyslu „skutečně spotřebovaného času“. Žalobkyně má za to, že čistě jazykový výklad právních norem

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

nepostačuje; odkázala na námitky podané v rámci správního řízení s tím, že ve vazbě na základní právo osob s postižením na nezávislý život, které je jím garantováno v čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením musí být § 5 odst. 2 vyhlášky interpretován v širších souvislostech. Žalobkyně konstatovala, že úhradu za sociální službu hradí klient, což mu garantuje vyšší míru autonomie rozhodnout se, jakou formu podpory bude chtít využít oproti systému, kdy je rozdělování prostředků určených na systém sociální služby realizováno mimo dosah lidí, jichž se konkrétně dotýká. Z toho vyplývá, že požadovat po klientech vedle úhrady přímého kontaktu též úhradu času nezbytné přípravy podmiňující tento přímý kontakt nelze vnímat jako problematické. Paušální forma úhrady přináší do poskytování sociální služby vyšší míru stability pro obě strany smluvního vztahu.

17. Žalobkyně shrnula, že výklad § 5 odst. 2 vyhlášky není jednoznačný, a tedy nemůže vést k postihu žalobkyně za přestupek.
18. K podané žalobě žalovaný uvedl, že v rámci řízení bylo prokázáno, že žalobkyně klientům účtovala paušální platbu nad rámec poskytovaných úkonů v rámci osobní asistence ke každému setkání s klientem, aniž by měla tuto úhradu s klientem smluvnu. Již samotné účtování paušální platby, je platbou nad rámec zákona, a tedy neoprávněnou, neboť zákon jednoznačně vymezuje, že klientovi lze účtovat jen hodinovou sazbu za skutečně spotřebovaný čas. Paušální úhrada účtovaná žalobkyní klientům navyšuje cenu poskytnuté sociální služby, aniž by bylo možno započítat reálný čas vynaložený na žalobkyní deklarované přípravné úkony. Vzhledem k tomu, že cena služby stanovená žalobkyní klientům činila v předmětném období maximální částku dle prováděcího předpisu, pak jakékoliv navýšení o paušální částku navyšuje reálnou úhradu klienta nad rámec maximální stanovené úhrady.
19. Žalovaný setrval na závěru, že pokud poskytovatel účtuje paušálně za čas nezbytný k zajištění úkonů, účtuje jej neoprávněně už jen z toho hlediska, že se jedná o paušální platbu a nikoliv o skutečně spotřebovaný čas, v jehož rámci by bylo zřejmé, jaké úkony a v jakém čase v rámci přípravy k zajištění úkonu poskytovatel vykonal. Žalobkyni nic nebránilo, aby čas nezbytný k zajištění úkonu účtovala individuálně dle dohody s konkrétním klientem a dle skutečného stavu. Paušální platba neumožňuje individuální posouzení konkrétního případu.
20. Žalobkyně v kontrolovaném období účtovala klientům paušálně za každé setkání částku 97,50 Kč, tedy částku odpovídající 45 minutám maximální výše úhrady v hodinové sazbě a tuto částku snížila až poté, co u ní byla zahájena inspekce. Žalovaný odmítl tvrzení žalobkyně, že paušální úhrada přípravného času je pro klienty výhodná, takový pohled označil za zjednodušující a zkreslující, paušální úhrada pro klienta výhodná být nemůže, kdy například u osobní asistence poskytované v rozsahu jedné hodiny za 130 Kč každý den, se úhrada navýšila téměř dvojnásobně o částku 97,50 Kč za každý den. Žalovaný uvedl, že žalobkyně účtovala klientům osobní asistence paušální platbu za čas nezbytný k zajištění úkonu, bez ohledu na skutečně spotřebovaný čas nezbytný k zajištění úkonu o konkrétního klienta a tato položka navýšila úhradu za službu sociální péče nad limit stanovený prováděcím předpisem, čímž se dopustila přestupku podle § 107 odst. 2 písm. o) zákona o sociálních službách.

III. Posouzení žaloby

21. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí. Jiné vady, k nimž by byl povinen přihlédnout z moci úřední, soud neshledal. O podané žalobě soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, když účastníci s rozhodnutím věci bez nařízení jednání souhlasili (souhlas žalobkyně byl v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován) a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
22. Podle § 107 odst. 2 písm. o) zákona o sociálních službách ve znění účinném do 31. 12. 2021 (tedy v době spáchání přestupku) *právnícká osoba nebo podnikající fyzická osoba se jako poskytovatel sociálních služeb dopustí přestupku tím, že stanoví za poskytnutí sociální služby vyšší úhradu, než je maximální výše úhrady stanovená prováděcím právním předpisem.*
23. Podle § 107 odst. 5 písm. c) téhož zákona *za přestupek lze uložit pokutu do 50 000 Kč, jde-li o přestupek podle odstavce 2 písm. i) až k), m), o) a q) a odstavce 3.*
24. Podle § 75 odst. 1 písm. a) zákona *za poskytování osobní asistence (§39) hradí osoby úhradu za základní činnosti v rozsahu stanoveném smlouvou, není-li v odstavci 2 stanoveno jinak. Maximální výši úhrady stanoví prováděcí právní předpis.*
25. Podle §39 odst. 1 zákona *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.*
26. Podle § 39 odst. 2 zákona *služba podle odstavce 1 obsahuje zejména tyto základní činnosti:*
- a) pomoc při zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobu,*
 - b) pomoc při osobní hygieně,*
 - c) pomoc při zajištění stravy,*
 - d) pomoc při zajištění chodu domácnosti,*
 - e) výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti,*
 - f) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím,*
 - g) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.*
27. Podle § 5 vyhlášky č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách (ve znění účinném do 28. 2. 2022,
- (1) Základní činnosti při poskytování osobní asistence se zajišťují v rozsahu těchto úkonů:*
- a) pomoc při zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobu:*
 - 1. pomoc a podpora při podávání jídla a pití,*
 - 2. pomoc při oblékání a svlékání včetně speciálních pomůcek,*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

3. pomoc při prostorové orientaci, samostatném pohybu ve vnitřním i vnějším prostoru,

4. pomoc při přesunu na lůžko nebo vozík,

b) pomoc při osobní hygieně:

1. pomoc při úkonech osobní hygieny,

2. pomoc při použití WC,

c) pomoc při zajištění stravy:

pomoc při přípravě jídla a pití,

d) pomoc při zajištění chodu domácnosti:

1. pomoc s úklidem a údržbou domácnosti a osobních věcí,

2. nákupy a běžné pochůzky,

e) výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti:

1. pomoc a podpora rodině v péči o dítě,

2. pomoc při obnovení nebo upevnění kontaktu s rodinou a pomoc a podpora při dalších aktivitách podporujících sociální začleňování osob,

3. pomoc s nácvikem a upevňováním motorických, psychických a sociálních schopností a dovedností,

f) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím:

doprovázení do školy, školského zařízení, zaměstnání, k lékaři, na zájmové a volnočasové aktivity, na orgány veřejné moci a instituce poskytující veřejné služby a doprovázení zpět,

g) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí:

1. pomoc při komunikaci vedoucí k uplatňování práv a oprávněných zájmů,

2. pomoc při vyřizování běžných záležitostí.

(2) Maximální výše úhrady za poskytování osobní asistence činí 130 Kč za hodinu, podle skutečně spotřebovaného času nezbytného k zajištění úkonů; pokud poskytování služby, včetně času nezbytného k zajištění úkonů, netrvá celou hodinu, výše úhrady se poměrně krátí.

28. Pokud jde o obsah správního spisu, mezi účastníky nebylo o skutkovém stavu zásadních pochybností. Z protokolu o inspekci poskytování sociálních služeb vyplývá že žalobkyně poskytla správnímu orgánu smlouvy o poskytování sociální služby, osobní asistence jednotlivých klientů a rovněž ceník za poskytovanou službu sociální péče za kontrolovaná období.
29. U kontrolovaných klientů souhlasil počet vykázaných úkonů sociální služby, v podkladu „výkaz poskytnuté/přijaté služby sociální péče, osobní asistence“ a v podkladu „osobní asistence poskytnuté/přijaté služby ruční výkaz úkonů“. Na základě těchto podkladů bylo vypracováno vyúčtování za období mající charakter faktury. U všech klientů byla uvedena částka za tzv. čas nezbytný k zajištění činnosti ve výši 97,50/1 setkání, kdy počet byl závislý na počtu jednotlivých úkonů, tedy setkání u klienta s příslušnou hodinovou dotací k výkonu nasmlouvaného úkonu.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

30. Tak například za vyúčtované období 1. 2. 2021–28. 2. 2021. Klientka paní A. H. v kolonce vyhláškové činnosti bylo uvedeno: osobní asistentce úhrada 130 Kč/h pracovní dny, víkendy, svátky, počet prací 4, počet jednotek celkem 8, sazba za jednotku 130 Kč/hodina.
Cena před slevou 1040 Kč cena po slevě 1040 Kč celkem za vyhláškové činnosti 1040 Kč.
V kolonce čas nezbytných k zajištění činností bylo uvedeno: počet terénních setkání 4, počet jednotek 3; sazba za jednotku 130 Kč/hodina, cena před slevou 390 Kč cena po slevě 390 Kč. Celkem za všechny poskytnuté výkony před slevou 1430 Kč sleva celkem 0 Kč k úhradě 1 430 Kč.
31. Vyúčtování za období 1. 1. 2021–31. 1. 2021. Klientka paní A. H. v kolonce vyhláškové činnosti má uvedeno: název činnosti osobní asistence úhrada 130 Kč/hodina, pracovní dny, víkendy, svátky, počet prací 3. Počet jednotek celkem 6. Sazba za jednotku 130 Kč/hodina,
Cena před slevou 780 Kč cena po slevě 780 Kč, celkem za vyhláškové činnosti 780 Kč.
V kolonce čas nezbytný k zajištění činností má uvedeno: počet terénních setkání 3, počet jednotek, celkem 2: 15 sazba za jednotku 130 Kč/hodina, cena před slevou 292, 50 Kč cena po slevě 292, 50 Kč.
Celkem za všechny poskytnuté výkony před slevou 1072, 50, Kč, k úhradě po zaokrouhlení 1073Kč.
32. Stejným způsobem, což žalobkyně nikterak nepopírá, pak bylo účtováno u každého z uvedených klientů za konkrétní úkony za celé rozhodné období.
33. Před tím, než městský soud přistoupil k vypořádání žalobních námitek, bylo třeba aby přezkoumal z úřední povinnosti napadené rozhodnutí co do jeho přezkoumatelnosti.
34. Podle § 68 odst. 2 správního řádu, *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2).*
35. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, čj. 2 As 34/2006-73, platí:
„I. Výrok rozhodnutí o jiném správním deliktu musí obsahovat popis skutku uvedením místa, času a způsobu spáchání, popřípadě i uvedením jiných skutečností, jichž je třeba k tomu, aby nemohl být zaměněn s jiným.
II. Neuvede-li správní orgán takové náležitosti do výroku svého rozhodnutí, podstatně poruší ustanovení o řízení [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s].
III. Zjistí-li soud k námitce účastníka řízení existenci této vady, správní rozhodnutí z tohoto důvodu zruší.
36. Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně není bez vad. V rozhodnutí o přestupku totiž zcela chybí konkrétní podpis jednání žalobce a jeho následek, výrok pod bodem I. rozhodnutí je neúplný. Z hlediska náležitosti výroku rozhodnutí o přestupku by takový výrok zřejmě nemohl obstát.

37. Městský soud v Praze však vzal v úvahu, že žalobkyně nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí ani jemu předcházejícího rozhodnutí správní orgán prvního stupně nikterak nenamítá, zcela zjevně ví, co je jí kladeno za vinu. Ostatně to je podrobně popsáno v protokolu o inspekci poskytování sociálních služeb, vůči němuž žalobkyně podala podrobné námitky, s nimiž se pak v rozhodnutí o přestupku správní orgán prvního stupně podrobně vypořádal. V projednávané věci je zřejmé, že obě strany, jak žalobkyně, tak žalovaný, jsou si zcela přesně vědomy, jakého jednání se žalobkyně dopustila. Žalobkyně toto nikterak nezpochybňuje, namítá však, že toto jednání není v rozporu se zákonem, a tudíž nemůže být jako přestupek postihováno. Žalovaný naopak zaujímá postoj, že jednání žalobkyně protiprávní je.
38. Pokud by soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně z důvodu nepřezkoumatelnosti, aniž by to ze strany žalobkyně bylo v podané žalobě uplatněno jako žalobní námitka, zcela by vyprázdnil smysl přezkumu správního rozhodnutí z hlediska ochrany veřejných subjektivních práv adresáta rozhodnutí. Žalobkyně od soudu neočekává, že rozhodnutí bude zrušeno pro nepřezkoumatelnost, naopak očekává, že její postup při účtování za poskytování sociálních služeb bude přezkoumán a soud podá jednoznačný a přesvědčivý závěr o tom, zda se žalobkyně pohybuje v mezích zákona, či zda tyto překračuje a v důsledku toho poškozuje klienty, kterým sociální službu poskytuje a že tedy její jednání je rozporné se zákonem a pokuta byla žalobkyni uložena po právu. V důsledku takového rozhodnutí pak žalobkyně může své jednání upravit a korigovat. Městský soud Praze má za to, že pokud žalobkyni k jí podané žalobě takové stanovisko neposkytne a přistoupí ke zrušení napadeného rozhodnutí z formálních důvodů pro jeho nepřezkoumatelnost, ačkoliv žalobkyně to sama nenamítá a z jejího pohledu je rozhodnutí dostatečně jasné, nevzbudí v účastnících správního řízení důvěru v kompetenci soudního rozhodování a poskytne jí rozhodnutí, jehož význam bude pro žalobkyni, ale i žalovaného ve svém důsledku nulový.
39. Dále soud konstatuje, že v případě odpovědnosti právnické osoby za přestupek platí odpovědnost objektivní, tedy se nepřihlíží k okolnostem subjektivní povahy; vyžadována je pouze existence protiprávního jednání, negativní následek a příčinná souvislost mezi tímto jednáním a následkem (srov. Jemelka, L. – Vetešník, P., *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích*, 2. vydání, Praha: C. H. Beck 2020, str. 144). Konstrukce odpovědnosti bez zavinění je odůvodňována teoretickými i praktickými důvody. Zavinění je obecně chápáno jako vnitřní (psychický) vztah pachatele k protiprávnímu jednání a následku. V tomto smyslu je však obtížné dovozovat vnitřní (psychický) vztah právnické osoby k jednání či následku. K tomu přistupuje snaha zjednodušit postavení správního orgánu při ukládání sankcí právnickým osobám. Zjišťování a dokazování zavinění v situaci, kdy porušení povinnosti právnickou osobu je často výsledkem činnosti řady jednotlivců, jejichž složení se navíc v čase může měnit, by bylo velmi složité (srov. Hendrych D. a kol., *Správní právo. Obecná část*, 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck 2003, str. 228).
40. Z uvedeného je tedy zřejmé, že správní orgány nejsou povinny zkoumat motiv jednání právnické osoby; z hlediska závěru o odpovědnosti právnické osoby za přestupky podle zákona o sociálních službách není skutečnost, zda byl přestupek spáchán ku prospěchu či v zájmu právnické osoby, či zda byl tímto jednáním generován zisk, relevantní. Co se týče společenské škodlivosti jednání žalobkyně, správní orgány se materiální stránkou přestupku v podobě společenské škodlivosti výslovně zabývat nemusí v těch situacích, kdy je naplnění

materiální stránky nepochybné (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 As 24/2013-28).

41. Dále soud u úřední povinnosti ověřil pozdější znění zákona o sociálních službách, neboť ve smyslu ustálené judikatury správních soudů, jak je výslovně uvedeno např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2021, čj. 8As 43/2019-40, platí, že: „*Orgán, který posuzuje, zda se použije zásada příkazu retroaktivity ve prospěch pachatele (čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod, § 2 odst. 1 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich), musí podřadit konkrétní čin konkrétního pachatele pod všechna relevantní ustanovení upravující přestupek, celkový výsledek posoudit a podle toho rozhodnout, zda je pozdější právní úprava pro pachatele příznivější. Pokud se nová právní úprava stane účinnou až poté, co rozhodnutí správního orgánu předtím nabylo právní moci, musí v řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí tuto úvahu v plném rozsahu učinit krajský soud, i pokud bude muset posoudit určitý aspekt, který dřívější právní úprava nestanovila.*“
42. Soud ověřil, že ke změně právní úpravy ve prospěch žalobkyně nedošlo.
43. Výklad způsobu řádného účtování úkonů osobní asistence vyplývají „*expressis verbis*“ ze shora citovaného ustanovení § 5 vyhlášky, tedy maximální výše úhrady za poskytování osobní asistence činí 130 Kč za hodinu podle skutečně spotřebovaného času nezbytného k zajištění úkonů, které jsou vyjmenovány v odstavci 1 § 5 vyhlášky jako základní činnosti při poskytování osobní asistence.
44. Jelikož doslovné znění zákona a prováděcího předpisu účtování jiných úkonů neumožňuje, není přípustné, aby poskytovatel služeb klientům účtoval další částky za čas nezbytný k zajištění činností, jak činil žalobce. Jednání žalobce není v souladu s právní úpravou a ve svém důsledku poškozuje klienty sociálních služeb, neboť je jim účtováno za něco, co zákon neupravuje.
45. O žalobních námitkách uvažil městský soud následujícím způsobem.
46. Žalobkyně namítá, že v důsledku jejího postupu nedošlo ke škodlivému následku. To však zcela jistě není pravdou. Jak soud ověřil z protokolu o inspekci poskytování sociálních služeb (a žalobkyně to nepopírá), klientům byl účtován čas nezbytný k zajištění činnosti 97,50 Kč za setkání. Současně bylo účtována úhrada 130 Kč za hodinu za konkrétní úkon. Tedy částka 97,50 Kč byla účtována navíc, přičemž za úkon osobní asistence byla účtována maximální zákonem stanovená částka. Klienti tedy zaplatili za poskytnutý úkon osobní asistence 130 Kč za hodinu, tak, jak upravuje vyhláška, a navíc ještě částku 97,50 za každé setkání. V případě klientky A. H. tedy bylo zaplacené období 1. 2. 2021–28. 2. 2021 o 390 Kč více, než kolik měla klientka podle vyhlášky zaplatit. K překročení nejvyšší možné účtované částky došlo i v případě všech ostatních kontrolovaných klientů.
47. Úhrada za poskytování sociální služby je poskytována za úhradu ze strany uživatele. Mechanismus úhrady je stanoven v rámci § 75 zák. o sociálních službách a maximální výše úhrady, která je stanovena za hodinu, je uvedena v ustanovení § 5 vyhl. č. 505/2006 Sb. „*U všech sociálních služeb, u kterých je systém úhrady stanoven za hodinu, je povinností poskytovatele započítaný čas do úhrady zkrátit podle skutečně spotřebovaného času nezbytného k zajištění úkonu.*“ (viz JANEČKOVÁ, Eva a Petr MACH. Zákon o sociálních službách: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2024-5-6]. ASPI_ID KO108_2006CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

48. Z komentářové literatury se dále podává, že: „Úhrada za poskytovanou péči je stanovena ve většině případů na 130 Kč za hodinu k 1.1.2018. Zákon o sociálních službách odkazuje v rámci maximálních úhrad na prováděcí vyhlášku, ve které je také u každého druhu sociální služby specificky vymezeno, kterých základních činností/úkonů se daná úhrada týká. Prováděcí vyhláška také vždy uvádí princip krácení podle skutečně spotřebovaného času nezbytného k zajištění úkonu. Pokud tedy zajištění daného úkonu bude trvat pouze 45 min., může maximální výše úhrady činit 97,50 Kč. Každá sociální služba, u které je veden tento režim úhrady, by měla vést příslušnou evidenci poskytnutých činností/úkonů s uvedením skutečně spotřebovaného času, jako podklad pro stanovení úhrady za poskytování sociální služby (tj. i vyúčtování poskytované péče). U některých druhů sociálních služeb (například denní stacionář) stanovuje poskytovatel "paušální" úhradu, například za dopoledne, odpoledne nebo celý den. Avšak tento postup je v rozporu se zákonem o sociálních službách, neboť způsob stanovení úhrady je jasně stanoven.“
49. Poskytovatel péče je povinen účtovat klientovi vždy jen skutečně spotřebovaný čas nezbytný k zajištění úkonu a není oprávněn účtovat jakékoli jiné platby nad zákonný rámec. Zákonná úprava přitom pojem „čas nezbytný k zajištění činnosti“ vůbec nezná. Žalobkyně ji klientům účtovala neoprávněně nad rámec zákona a v důsledku toho její klienti zaplatili v kontrolovaném období více, než kolik byli podle vyhlášky povinni. Ke škodlivému následku postupem žalobkyně došlo.
50. Ve druhé části žalobních námitek žalobkyně předkládá vlastní argumentaci k možnosti účtování úhrady za čas nezbytný k zajištění úkonů. Argumentaci žalobkyně je nutno odmítnout jako nesprávnou.
51. Zákon o sociálních službách a na něj navazující vyhláška není předpisem soukromého práva, a i když ve vztahu vystupuje žalobkyně jako poskytovatel služeb a její klienti jako subjekty, které tyto služby konzumují, nejde mezi nimi o rovnocenný vztah založený na principu smluvní volnosti.
52. Žalobkyně nemůže účtovat jiné služby (úkony), než ty, které jsou taxativně vyjmenovány ve shora citovaném § 5 vyhlášky č. 505/2006 Sb., přičemž je povinen účtovat jen skutečně spotřebovaný čas nezbytný k zajištění úkonu, přičemž čas nezbytný k zajištění úkonu je součástí tohoto úkonu – jeho poskytnutí. Není přípustné rozšiřovat účtované částky.
53. Pokud žalobkyně namítá, že fakticky na straně klienta vzniká úspora, pak z předložených vyúčtování nic takového nevyplývá. Žalobkyně ve všech případech účtuje klientům 130 Kč za celou hodinu a nad to ještě částku 97,50 Kč za každé setkání. Není to tedy tak, jak se snaží vyvolat dojem, že sníženou sazbu účtuje za tu část úkonu, která není přímo poskytnutím konkrétní služby a o tuto částku pak krátí čas, který účtuje za samotnou službu.
54. Pokud by soud měl osvětlit argumentaci žalobkyně na konkrétním příkladu, pak by uvedl toto: žalobkyně argumentuje tím, že klientovi účtuje za úkon „pomoc při osobní hygieně“, ale do tohoto úkonu nezapočítává celý čas, protože za sníženou sazbu účtuje například administrativní činnost, ale i napuštění vany, přípravu mýdla, osušky apod. Fakticky však žalobkyně účtovala 130 Kč – tedy maximální sazbu za hodinu úkonu, přičemž podle § 5 odst. 2 vyhlášky je povinna účtovat veškerý čas nezbytný k zajištění úkonů, a nad to ještě 97,50 za setkání s klientem.
55. Jak vidno, zákonná úprava nic takového neumožňuje, smluvní volnost je vyloučena a žalobkyně není oprávněna účtovat nad rámec zákonné úpravy ničeho.
56. Uvedená argumentace je zároveň odpovědí na třetí okruh žalobní argumentace.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

57. Čl. 19 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením stanoví, že: „*Státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, uznávají rovné právo všech osob se zdravotním postižením žít v rámci společenství, s možnostmi volby na rovnoprávném základě s ostatními, a přijmou účinná a odpovídající opatření, aby osobám se zdravotním postižením usnadnily plné užívání tohoto práva a jejich plné začlenění a zapojení do společnosti, mimo jiné tím, že zajistí, aby: a) osoby se zdravotním postižením měly možnost si zvolit, na rovnoprávném základě s ostatními, místo pobytu, kde a s kým budou žít a nebyly nuceny žít ve specifickém prostředí; b) osoby se zdravotním postižením měly přístup ke službám poskytovaným v domácím prostředí, rezidenčním službám a dalším podpůrným komunitním službám, včetně osobní asistence, která je nezbytná pro nezávislý způsob života a začlenění do společnosti a zabraňuje izolaci nebo segregaci; c) komunitní služby a zařízení určená široké veřejnosti byly přístupné, na rovnoprávném základě s ostatními, i osobám se zdravotním postižením a braly v úvahu jejich potřeby.*“
58. Zákon o sociálních službách a jeho prováděcí předpisy jsou výrazem zakotvení uvedených práv do českého právního řádu. Z citovaných zásad nikterak nevyplývá oprávnění žalobkyně účtovat zdravotně postiženým klientům více, než zákon a vyhláška stanoví. Rovněž postup žalobkyně není zárukou vyšší míry stability pro smluvní vztahy. Jak soud již shora vysvětlil, není zde prostor pro smluvní volnost, leda že žalobkyně nemusí účtovat celou částku 130 Kč, neboť tato částka je stanovena jako maximální úhrada.
59. Pokud chce žalobkyně účtovat částku nižší, je to samozřejmě možné. Více, než kolik vyhláška stanoví však klientům účtovat nesmí. Zákonná úprava neumožňuje žalobkyni požadovat po klientech vedle úhrady přímého kontaktu též úhradu času nezbytné přípravy úkonu, když takový pojem ani nezná.
60. Výslovně je žalobkyně oprávněna, jak již soud opakovaně uvedl, účtovat toliko *skutečně spotřebovaný čas nezbytný k zajištění úkonu*, což zahrnuje i přípravu úkonu, a to v maximální výši 130 Kč za hodinu a nic jiného.
61. Z uvedeného jednoznačně vyplývá, že žalobkyně naplnila všechny znaky skutkové podstaty přestupku, který jí byl kladen za vinu, správní orgán ji ze spáchání přestupku uznal vinným v souladu s právní úpravou. Žalobkyně při tom nenamítá nepřiměřenou výši uložené pokuty, ostatně částka 12 500 Kč nedosahuje ani jedné třetiny zákonné sazby a soud neshledal žádné důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

62. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že rozhodnutí žalovaného, kterým bylo odvolání žalobkyně zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobkyní nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
63. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně v řízení úspěšná nebyla, proto jí právo na náhradu nákladů řízení nepřisluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 3. května 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu