



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Magdaleny Ježkové a soudců JUDr. Ivony Šubrtové a Mgr. Tomáše Blažka ve věci

žalobce: **Senior a péče, z. s., IČ 19084897**
Švehlova 512/14, 500 02 Hradec Králové,
zastoupený Mgr. Liborem Zbořilem, advokátem
se sídlem U Trezorky 921/2, 158 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí - ČR, IČ 00551023,**
Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha

o přezkum rozhodnutí ze dne 26. 6. 2025, č. j. MPSV-2025/124578-220/1,

takto:

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

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, odboru sociálních věcí (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 28. 3. 2025, č. j. KUKHK-33526/SV/2024/Lm/SOCPR/15-26. Prvoinstančním rozhodnutím byl žalobce uznán vinným ze spáchání přestupku podle ustanovení § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o

sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“), za což mu byla uložena pokuta ve výši 300 000 Kč a povinnost uhradit náklady správního řízení ve výši 2 500 Kč. Uvedeného přestupku se měl žalobce dopustit tím, že od března 2023 poskytoval v nemovitosti na adrese Přemyslova 13, 503 45 Třebachovice pod Orebem (dále jen „nemovitost“) pobytovou sociální službu typu domov pro seniory dle § 49 zákona o sociálních službách, příp. dle § 48 domov pro osoby se zdravotním postižením či dle § 50 domov se zvláštním režimem, a to bez oprávnění k poskytování služeb ve smyslu § 78 odst. 1 citovaného zákona.

II. Obsah žaloby

2. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce včas podanou žalobou. Současně požádal o přiznání odkladného účinku žalobě. Této žádosti krajský soud vyhověl usnesením ze dne 19. 8. 2025, č. j. 31 A 39/2025-95.
3. Žalobce namítal, že napadené rozhodnutí je nezákonné a nepřípustné. Žalovaný věc nesprávně právně posoudil a nezabýval se specifickými okolnostmi případu. Nejsou naplněny znaky pobytové služby. Zákon o sociálních službách nikde nestanoví, že terénní služba musí být poskytována na více různých adresách, nebo že klienti nesmějí sdílet společné bydlení, pokud tak činí na základě svobodného rozhodnutí a smluvních vztahů s třetí osobou FOX REAL, spol. s r. o. Terénní služba není časově ohraničená. Rozsah jejího poskytování se přizpůsobuje individuálním potřebám uživatele.
4. Žalobce není vlastníkem ani nájemcem nemovitosti, ve které mají klienti bydliště, a nemá žádnou faktickou možnost ovlivňovat složení obyvatel či jejich rozhodnutí o volbě poskytovatele služeb. Žalovaný označil žalobce za faktického provozovatele pobytového zařízení, a to pouze na základě formálního faktu společného ubytování jeho klientů v jedné nemovitosti a personálního propojení s uvedenou společností. Tento závěr však nevyplyvá z žádného konkrétního skutkového zjištění, natož z jakéhokoli doloženého důkazu, který by prokazoval, že žalobce vykonával jakékoli pravomoci, které by mu dávaly oprávnění k řízení nebo kontrole nad těmito ubytovacími vztahy.
5. Veškeré činnosti, které žalobce vykonává – úklid, pomoc při hygieně, zajištění stravy, doprovod – jsou výslovně uvedeny v § 40 zákona o sociálních službách jako základní činnosti pečovatelské služby. Neexistuje žádné ustanovení, které by je vymezovalo jako výlučně pobytové.
6. Žalovaný se nevypořádal s odvolacími námitkami a důkazy, které žalobce předložil. Individuální plány péče prokazují, že péče je klientům poskytována na míru, nikoli v kolektivním režimu. Žalobce nevykonává aktivizační činnosti, jak mylně vyhodnotil žalovaný. Své služby poskytoval na základě platné registrace v domácnostech klientů, kteří si ubytování zajišťovali sami. Žalovaný proto porušil vyšetřovací zásadu podle § 3 a zásadu ochrany práv účastníků řízení podle § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.
7. Napadené rozhodnutí zasahuje nejen do práva žalobce vykonávat podnikatelskou činnost, ale má i reálný dopad na jeho profesní pověst, ekonomickou stabilitu a důvěryhodnost vůči klientům i partnerům. Uložená pokuta ve výši 300 000 Kč je likvidační a dotýká se i práv klientů ohledně volby formy služby a jejího poskytovatele.
8. Žalobce navrhl, aby soud napadené i prvostupňové rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a zavázal žalovaného k náhradě nákladů řízení žalobci.

III. Vyjádření žalobce ze dne 13. 8. 2025

9. Žalobce zopakoval svou předchozí argumentaci a uvedl, že trvá na nařízení ústního jednání ve věci. Pro správné posouzení věci je klíčové objasnit skutkové okolnosti, které ze správního spisu nevyplývají v dostatečné míře, a to zejména: i) charakter bydlení klientů, které žalobce považuje za jejich přirozené sociální prostředí ve smyslu zákona, nikoli za zařízení sociálních služeb provozované žalobcem, ii) skutečnou povahu a míru nezávislosti právních vztahů mezi klienty a pronajímatelem nemovitosti, na které žalobce nemá žádný vliv a které jsou zcela oddělené od poskytování sociální služby, iii) způsob organizace a vysokou míru individualizace péče poskytované na základě individuálních plánů, což správní orgány nesprávně označily za kolektivní a centrálně řízenou činnost.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření setrval na zákonnosti a správnosti napadeného rozhodnutí. Zopakoval předmět řízení a zjištěný skutkový stav věci. Pro závěr o spáchaném přestupku byla klíčová otázka, zda žalobce poskytoval klientům sociální služby v jejich přirozeném sociálním prostředí. Naopak otázka, zda žalobce poskytoval, či neposkytoval aktivizační činnosti rozhodná nebyla. Klienti byli ubytováni v pokojích o dvou či třech lůžkách. Společné sociální zařízení měli na chodbě. Muži a ženy byli ubytováni zvlášť. Osoby na pokojích si nebyly blízké ani příbuzné. V případě odchodu či úmrtí klienta bylo místo obsazeno dalším žadatelem. V nemovitosti byla krom pokojů pro klienty i výdejna jídla, prádelna a zázemí pro personál. Péči zajišťovaly pečovatelky v denní a noční směně dle harmonogramu práce. Dvakrát týdně docházela zdravotní sestra. Denně probíhal úklid pokojů a zařízení. Klientům žalobce poskytoval stravu, kterou jim roznášel do pokojů. Žalobce poskytoval klientům úkony aktivizace jako např. káva, povídání, trénink paměti, nácvik stereotypů, pobyt venku, nácvik chůze a procvičování kognitivních funkcí. Žalovaný zdůraznil, že všichni klienti žalobce bydlí na stejné adrese, nežijí v bytových jednotkách s vlastní domácností, ale v pokojích se spolubydlíci, kteří nejsou blízkými osobami, proto se nemůže jednat o terénní poskytování služby v přirozeném sociálním prostředí.
11. K námitce, že žalobce není vlastníkem ani nájemcem nemovitosti a nemá žádnou faktickou možnost ovlivňovat složení obyvatel, žalovaný uvedl, že je zde zřejmá provázanost nájemce nemovitosti a poskytovatele služeb. Jednatel společnosti FOX REAL spol. s r. o. jako nájemce je zároveň předsedou statutárního orgánu žalobce. Provázanost je navíc patrná z procesu přijímání klientů, kdy ubytování klienta proběhne až po uzavření smlouvy o poskytnutí sociální služby. Individuální péče by měla být poskytována bez ohledu na to, zda se jedná o terénní nebo pobytovou sociální službu. Nejedná se tedy o rozlišovací kritérium. U péče poskytované žalobcem žalovaný shledal znaky pobytové služby, jako je obdobný časový a denní harmonogram klientů a poskytování péče ve směnném provozu.
12. K namítanému zásahu do práva vykonávat podnikatelskou činnost žalovaný uvedl, že výkon práva, který je zjevně v rozporu se zákonem, nemůže požívat právní ochrany.
13. K výši pokuty žalovaný uvedl, že zákonodárce umožňuje za neregistrované poskytování sociálních služeb uložit pokutu až do výše 2 000 000 Kč, pokuta je proto spíše nižší. Výše sankce byla stanovena s ohledem na rozsah poskytovaných služeb a závažnost přestupku. Sociální služba byla poskytována zvlášť zranitelným osobám.

14. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

V. Vyjádření žalobce ze dne 12. 9. 2025

15. Dle žalobce žalovaný vykládá pojem přirozené sociální prostředí a ubytovací zařízení nepřipustně restriktivně a formalisticky. Pojem domácnost není vázán na konkrétní architektonickou podobu stavby (rodinný dům vs. bytový dům) ani na existenci příbuzenských vazeb mezi obyvateli. Pro klienty žalobce, kteří v nemovitosti bydlí na základě platných nájemních smluv uzavřených s třetím subjektem a hradí nájemné, jsou jejich pokoje jejich domovem, a tedy i jejich přirozeným sociálním prostředím. Argumentace žalovaného by v důsledku znamenala, že senioři, kteří se svobodně rozhodnou pro komunitní formu bydlení, automaticky ztrácejí právo na poskytování terénní péče ve své domácnosti.
16. Rozlišujícím znakem mezi terénní a pobytovou službou není to, jaké úkony péče jsou poskytovány, ale to, kdo poskytuje ubytování. V tomto případě je nesporné, že žalobce ubytování neposkytuje. Klienti uzavřeli samostatné nájemní smlouvy se společností FOX REAL, spol. s r.o.
17. Existence dvou samostatných právních subjektů a dvou oddělených smluvních vztahů (nájemní smlouva klienta s pronajímatelem vs. smlouva o poskytování péče klienta se žalobcem) je zcela legální a legitimní uspořádání, které respektuje smluvní svobodu klientů. Samotné personální propojení automaticky nezakládá protiprávní jednání ani obcházení zákona.
18. Směnný provoz a existence harmonogramu práce nejsou znakem formy služby. Zákon o sociálních službách nikde nestanoví, že intenzivní terénní péče nemůže být organizována ve směnách. Žalobce péči s klienty sjednává a poskytuje individuálně, což je znakem pro terénní službu, nikoli pro institucionální režim.
19. Rozhodnutí žalovaného je v rozporu s nejlepším zájmem klienta. Ukončení činnosti žalobce v důsledku uložení likvidační pokuty by pro klienty, z nichž někteří v daném prostředí žijí již řadu let, znamenalo ztrátu domova, přerušování sociálních vazeb a ztrátu kontinuity péče.
20. Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro absenci posouzení likvidačního dopadu sankce a její nepřiměřenosti. Odůvodnění je nepřipustně formalistické. Žalovaný neprovedl řádnou analýzu majetkových poměrů žalobce a vědomě ignoroval dopad sankce. Tímto postupem porušil povinnost individualizovat výši sankce. Z účetní rozvahy žalobce za rok 2023, kterou měl žalovaný k dispozici, vyplývá hospodářský výsledek ve výši cca 162 000 Kč. Proto je uložení pokuty ve výši 300 000 Kč pro žalobce zjevně likvidační. Žalobce svou argumentaci ohledně likvidační povahy pokuty opírá dále o to, že soud vyhověl návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, s čímž souhlasil i žalovaný.
21. Správní orgány porušily zásadu dobré správy a legitimního očekávání, když namísto metodické podpory postupovaly vůči žalobci represivně. Žalobce se aktivně snažil zajistit, že bude vše v souladu s představou správních orgánů.
22. Žalobce navrhl, aby pro případ, kdy soud neshledá důvody pro zrušení napadeného rozhodnutí, změnil výrok o trestu tak, že uloženou pokutu přiměřeně sníží, případně od uložení trestu zcela upustí.

VI. Jednání

23. Na jednání ve věci konaném dne 11. 12. 2025 se dostavila zmocněnkyně žalobce a pověřená pracovnice žalovaného. Zmocněnkyně žalobce odkázala na předchozí písemná podání. Vyzdvihla, že poskytovaná pomoc spadá pod terénní službu. Postup žalovaného by vylučoval terénní péči v případě komunitního bydlení klientů. Péče je poskytována na osobní bázi. Společnost FOX REAL, spol. s r.o. se specializuje na správu nemovitosti a žalobce na odbornou činnost v poskytování sociální péče. Uložená pokuta je likvidační, což vyplývá i z rozhodnutí zdejšího soudu o přiznání odkladného účinku žalobě.
24. Pověřená pracovnice žalovaného uvedla, že uvedené činnosti je možno poskytovat jak terénním, tak pobytovým způsobem. Ve věci bylo rozhodující, že činnosti nebyly poskytovány v přirozeném sociálním prostředí. Umístění všech klientů v jednom pobytovém zařízení není jejich přirozeným sociálním prostředím. Péče je klientům poskytována dle jednotného, zejména časového, harmonogramu. Personál se střídá ve směnách. Klienti sdílí pokoje s osobami, které předtím neznali. V nemovitosti jsou vymezeny společné prostory pro všech 15 klientů a je zde vymezen prostor pro pečovatele. Žalovaný spatřuje zřejmé propojení mezi nájemcem a poskytovatelem sociálních služeb. Pověřená pracovnice žalovaného zdůraznila, že jestliže je dle žalobce ubytování zcela nezávislé na poskytování sociálních služeb, pak není možné, aby uložená pokuta znamenala ztrátu domova klientů. Nezávislý poskytovatel ubytování by v pronájmu pokračoval. Z hlediska pokuty žalovaný přihlížel k tomu, že jde o nejzávažnější přestupek v oblasti sociálních služeb. Zákon o poskytování sociálních služeb se snaží garantovat určitou míru kvality sociálních služeb, a proto musí být tyto služby řádně registrovány. Žalovaný přihlédl i k individuální majetkové situaci žalobce a vyžádal si podklady k jeho ekonomickým možnostem.
25. Nad rámec listin, které jsou součástí správního spisu, strany neměly důkazních návrhů a setrvaly na svých procesních stanoviscích. Pověřená pracovnice žalovaného dále navrhla, aby soud žalovanému přiznal náhradu nákladů řízení spočívající v náhradě cestovních výdajů, jejichž výši upřesní.

VII. Skutkové a právní závěry krajského soudu

26. Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí podle části třetí, hlavy první a druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) v mezích žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.). Dospěl přitom k následujícím skutkovým zjištěním a právním závěrům.

A. Skutkový stav věci

27. Z obsahu správního spisu plyne, že dne 29. 1. 2024 správní orgán prvního stupně zahájil u žalobce kontrolu registračních podmínek. Kontrola na místě v předmětné nemovitosti proběhla dne 22. 2. 2024. Správní orgán prvního stupně si od žalobce vyžádal seznam klientů, přičemž zjistil, že všichni klienti žalobce žijí na adrese Přemyslova 13, Třebechovice pod Orebem. Dle sdělení žalobce v nemovitosti k datu 22. 2. 2024 bydlelo 10 klientů. Vlastníkem nemovitosti je MUDr. K. O. a nájemcem je společnost FOX REAL, spol. s r. o., jejímž jednatelem je pan L. P.. L. P. je současně statutárním orgánem žalobce. Z kontrolního protokolu ze dne 11. 4. 2024 vyplývá, že žalobce poskytoval druh sociální služby, na který neměl příslušnou registraci. Dále dle závěrů kontrolního protokolu

žalobce nesplnil svou oznamovací povinnost ohledně ukončení a vzniku pracovněprávního vztahu v případech uvedených zaměstnanců, nedoložil jejich bezúhonnost a odbornou způsobilost. Proti kontrolním zjištěním podal žalobce dne 29. 4. 2024 námitky. Tyto byly dne 24. 5. 2024 zamítnuty.

28. Dne 7. 3. 2024 byla učiněna mimořádná kontrola na místě, jejímž účelem bylo zjistit, zda nejsou na předmětné adrese poskytovány sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování. Tato kontrola byla provedena bez přítomnosti osoby oprávněné kontrolovanou osobu zastupovat, proto byl žalobce o kontrole informován dodatečně. Kontrolní orgán v protokolu o kontrole vyhotoveném dne 26. 9. 2024 dospěl k závěru, že žalobce poskytuje v rozporu s § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách pobytovou sociální službu typu domova pro osoby se zdravotním postižením, či domova pro seniory, příp. domova pro osoby se zvláštním režimem, a to bez oprávnění k jejímu poskytování. Nemovitost je zkolaudovaná jako rodinný dům. Proti kontrolním zjištěním podal žalobce dne 8. 10. 2024 námitky.
29. Správní orgán prvního stupně dne 4. 11. 2024 doručil žalobci oznámení o zahájení správního řízení ze dne 25. 10. 2024. Dne 17. 2. 2025 byl žalobce vyrozuměn o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Této možnosti využil a dne 7. 3. 2025 zaslal správnímu orgánu své vyjádření. Dne 28. 3. 2025 bylo vydáno prvostupňové správní rozhodnutí, proti kterému žalobce podal včas odvolání.

B. Právní závěry

30. Po provedeném přezkumném řízení soud dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
31. Soud se zabýval nejprve žalobním bodem týkajícím se tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Pokud by soud jeho nepřezkoumatelnost shledal, vedlo by to bez dalšího ke zrušení takového rozhodnutí. Jak vyplývá z četné judikatury Nejvyššího správního soudu, nepřezkoumatelnost je závažnou vadou správního rozhodnutí, která brání tomu, aby takové rozhodnutí mohlo být po věcné stránce přezkoumáno soudem. Tato vada se vyskytuje ve dvou obecných formách, jež vyplývají z § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a sice nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost a nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů.
32. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je způsobena především nedostatkem skutkových důvodů rozhodnutí, např. pokud se správní orgán nezabýval všemi relevantními okolnostmi věci (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003–75), není-li zřejmé, z jakých skutkových závěrů žalovaný vycházel, z jakých podkladů učinil své skutkové závěry a jakými úvahami se řídil při jejich hodnocení (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 6 Ads 87/2006–36). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů tak vzniká zejména tehdy, opomene-li správní orgán na námitku účastníka zcela (i implicitně) reagovat. Přehlédnout nicméně nelze fakt, že správní orgány nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí (k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 8 Afs 267/2017–38). Krajský soud nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí neshledal.
33. Krajský soud předesílá, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již jednou vyřčené, a proto se může v případech shody mezi názorem soudu a odůvodněním

žalobou napadeného rozhodnutí odkazovat na toto odůvodnění (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, a ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47).

34. Dodává ještě, že povinnost posoudit všechny žalobní námitky neznamena, že správní orgán (jakož i správní soud) je povinen reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit, neboť jeho úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). K tomu také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2017, č. j. 7 Ads 74/2017 – 31, dle něhož *„není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).“*
35. Žalobce byl uznán vinným ze spáchání přestupku podle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, jehož se dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba tím, že poskytuje sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování podle § 78 odst. 1.
36. Podle § 78 odst. 1 zákona o sociálních službách: *„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.“* Uvedená registrace však není na úrovni pouhé evidence žadatele. Podmínky pro její získání jsou přísně stanoveny v § 79 citovaného zákona, přičemž zahrnují materiální, technické, hygienické, personální a další požadavky, které musí být žadatelem o registraci splněny a doloženy. Význam předmětného přestupku je patrný i z horní hranice pokuty, která za tento může být uložena, a která je významně vyšší, než pokuty ukládané za ostatní přestupky spáchané na tomto úseku veřejné správy. Za tento přestupek lze uložit dle § 107 odst. 5 písm. f) zákona o sociálních službách pokutu až 2 000 000 Kč. Podle § 82b téhož zákona: *„Registrující orgán je oprávněn provádět kontrolu i u fyzických a právnických osob, kterým nebylo vydáno rozhodnutí o registraci, nasvědčující-li skutečnosti tomu, že u těchto osob jsou poskytovány sociální služby bez oprávnění k jejich poskytování.“*
37. Žalobce měl bez oprávnění poskytovat pobytovou sociální službu typu domov pro seniory dle § 49 zákona o sociálních službách, příp. dle § 48 domov pro osoby se zdravotním postižením či dle § 50 domov se zvláštním režimem.
38. Dle § 49 odst. 1 zákona o sociálních službách: *„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.“* Dle odst. 2 citovaného ustanovení: *„Služba podle odst. 1 obsahuje tyto základní činnosti: a) poskytnutí ubytování, b) poskytnutí stravy, c) pomoc při zvládání běžných úkonů péče o vlastní osobu, d) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu, e) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, f) sociálně terapeutické činnosti, g) aktivizační činnosti, h) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.“*
39. Dle § 48 odst. 1 zákona o sociálních službách: *„V domovech pro osoby se zdravotním postižením se poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu zdravotního postižení, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby.“* Dle odst. 3 citovaného ustanovení: *„Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti:*

a) poskytnutí ubytování, b) poskytnutí stravy, c) pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu, d) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu, e) výchovné, vzdělávací a aktivizační činnosti, f) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, g) sociálně terapeutické činnosti, h) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.“

40. Dle § 50 odst. 1 zákona o sociálních službách: „*V domovech se zvláštním režimem se poskytují pobytové služby osobám, které mají sníženou soběstačnost z důvodu chronického duševního onemocnění nebo závislosti na návykových látkách, a osobám se stařeckou, Alzheimerovou demencí a ostatními typy demencí, které mají sníženou soběstačnost z důvodu těchto onemocnění, jejichž situace vyžaduje pravidelnou pomoc jiné fyzické osoby. Režim v těchto zařízeních při poskytování sociálních služeb je přizpůsoben specifickým potřebám těchto osob.“* Dle odst. 2 citovaného ustanovení: „*Služba podle odstavce 1 obsahuje tyto základní činnosti: a) poskytnutí ubytování, b) poskytnutí stravy, c) pomoc při osobní hygieně nebo poskytnutí podmínek pro osobní hygienu, d) pomoc při zvládnutí běžných úkonů péče o vlastní osobu, e) zprostředkování kontaktu se společenským prostředím, f) sociálně terapeutické činnosti, g) aktivizační činnosti, h) pomoc při uplatňování práv, oprávněných zájmů a při obstarávání osobních záležitostí.*

41. Po provedeném přezkumném řízení se krajský soud ztotožnil se závěry správních orgánů obou stupňů. Má tak na základě ve správním řízení opatřených důkazů (zejména nájemních smluv klientů, smluv o poskytování pomoci, zpráv a fotodokumentace z místního šetření) za prokázané, že žalobce ubytovaným klientům poskytoval pobytovou sociální službu podle § 49, případně § 48 či § 50 zákona o sociálních službách. Jak správně uvedl žalovaný, stěžejní otázkou pro posouzení, zda je forma žalobcem poskytované sociální služby terénní či pobytová, je rozklíčování, zda klienti žalobce žijí ve svém přirozeném sociálním prostředí, jak pro terénní sociální službu pojmově vyžaduje § 33 odst. 4 zákona o sociálních službách. Přirozené sociální prostředí definuje § 3 písm. d) tohoto zákona jako rodinu 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. Vzhledem k tomu, že klienti nežijí ve vlastní domácnosti, ale jsou umístěni na pokojích se spolubydlíci, jejichž výběr nemohou nikterak ovlivnit, nejedná se o osoby blízké či příbuzné, nemůže se jednat o přirozené sociální prostředí klienta, jak prezentuje žalobce. Přitom ani skutečnost, že žalobce formálně klientům ubytování neposkytuje, nemá na závěr o formě sociální služby vliv. Tvrzení žalobce, že nemá žádnou faktickou možnost ovlivnit složení osob obývajících nemovitost, lze vyvrátit již tím, že ubytování klientů je návazné na uzavření smlouvy o poskytování sociální služby. Prvostupňový správní orgán při místním šetření zjistil, že v nemovitosti jsou zřetelně (na nástěnce) umístěny příjmové doklady za péči i za ubytování klientů, jak bylo správním orgánem prvního stupně zjištěno při místním šetření. Argumentaci žalobce dále vyvrací skutečnost, že statutárním orgánem žalobce i nájemce nemovitosti je de facto tatáž osoba – L. P. (statutárním orgánem nájemce nemovitosti je společnost FOX HOLDING s. r. o., jejímž jediným společníkem a jednatelem je L. P.). K závěru ohledně propojení nájemce nemovitosti a žalobce vedou také rozpory v žalobcově argumentaci. Žalobce na jedné straně tvrdí, že nájemní smlouva klientů je zcela nezávislá na smlouvě o poskytování pomoci, a na druhé straně uvádí, že klienti v důsledku pokuty přijdou o domov. Tuto argumentaci žalobce proto krajský soud ve shodě s žalovaným shledal účelovou. Naopak o pobytové formě poskytované sociální služby svědčí, že

ubytovaným klientům jsou úkony péče sociální služby zajištěny 24 hodin denně podle směnného rozpisu pečovatelek.

42. Ohledně jednotlivých činností, které žalobce klientům poskytuje (např. úklid, pomoc při hygieně atp.), a stejně tak ohledně poskytování péče na míru konkrétnímu klientovi, se krajský soud odkazuje na napadené rozhodnutí. Sám žalovaný totiž ohledně vyjmenovaných činností na straně 10 napadeného rozhodnutí uvedl, že se jedná o takové úkony, které je možné poskytovat jak v případě terénní služby, tak v rámci služby pobytové. Poskytování uvedených činností tedy samo o sobě nemůže vyloučit pobytovou formu sociální služby.
43. Krajský soud se dále zabýval návrhem žalobce na moderaci uložené pokuty, přičemž dospěl k závěru, že pro tento postup nejsou splněny zákonné podmínky.
44. Dle § 78 odst. 2 s. ř. s. platí, že *„rozhoduje-li soud o žalobě proti rozhodnutí, jímž správní orgán uložil trest za správní delikt, může soud, nejsou-li důvody pro zrušení rozhodnutí podle odstavce 1, ale trest byl uložen ve zjevně nepřiměřené výši, upustit od něj nebo jej snížit v mezích zákonem dovolených, lze-li takové rozhodnutí učinit na základě skutkového stavu, z něhož vyšel správní orgán, a který soud případně vlastním dokazováním v nikoli zásadních směrech doplnil, a navrhl-li takový postup žalobce v žalobě.“*
45. Nejvyšší správní soud k tomu například v rozsudku ze dne 30. 9. 2010, č. j. 7 As 71/2010-97, č. 2209/2011 Sb. NSS uvedl, že *„moderační právo má místo pouze tam, kde je postih za spáchaný správní delikt zjevně nepřiměřený (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 11. 2004, č. j. 10 Ca 250/2003 - 48, publikovaný pod č. 560/2005 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že ukládání trestu je založeno na dvou základních principech – principu zákonnosti trestu a individualizace trestu. Soud v rámci moderačního práva zkoumá, zda nedošlo k excesu při individualizaci trestu, tedy zda a jak bylo přihlédnuto ke všem specifickým konkrétního případu a zda byl v rámci zákonné trestní sankce vybrán pro pachatele takový druh trestu a v té výměře, která splní účel trestu a není zjevně nepřiměřená.“* V rozsudku ze dne 19. 4. 2012, č. j. 7 As 22/2012-23, č. 2672/2012 Sb. NSS, k tomu dále doplnil, že *„smyslem a účelem moderace totiž není hledání ‚ideální‘ výše sankce soudem místo správního orgánu, ale její korekce v případech, že by sankce, pohybující se nejen v zákonném rozmezí a odpovídající i všem zásadám pro její ukládání a zohledňující kritéria potřebná pro její individualizaci, zjevně neodpovídala zohlednitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce.“*
46. Stanovení výše pokuty je výrazem diskrečního oprávnění správního orgánu, do nějž mohou správní soudy formou tzv. moderace zasahovat pouze výjimečně, a to zpravidla tehdy, pokud by uložená sankce byla zjevně nepřiměřená. Krajský soud neshledal, že by správní orgán prvního stupně, potažmo žalovaný, při stanovení výše pokuty jakkoli vybočil ze zákonných mezí, resp. že by snad nedostál požadavkům individualizace trestu. V této souvislosti dostatečně hodnotil příslušná kritéria. Správní orgány žalobci vyměřily pokutu ve výši 300 000 Kč, tedy 15 % z maximální zákonné sazby 2 000 000 Kč. Jednalo se o pokutu uloženou při spodní hranici zákonné sazby. Správní orgány přihlédly k citelnosti sankce pro žalobce vzhledem k účetní rozvaze ke dni 31. 12. 2023. Zejména ovšem braly v potaz vysokou míru nebezpečnosti jednání žalobce, dlouhodobost činnosti, skutečný počet ubytovaných osob a souhrn plateb od nich (včetně příspěvků na péči). Soud konstatuje, že s ohledem na skutkové okolnosti případu nepovažuje uloženou pokutu za zjevně nepřiměřenou, neshledal vady v hodnocení majetkových poměrů a neshledal

likvidační charakter pokuty. Stanovení druhu a výše trestu nijak nevybočilo z mezí správního uvážení a pokutu v konečné výši 300 000 Kč soud hodnotí ve shodě se správními orgány jako adekvátní povaze a závažnosti spáchaného přestupku.

47. K tomu soud doplňuje, že pokud v úvodní fázi řízení přiznal žalobci odkladný účinek žaloby, učinil tak z důvodu závěru o důvodnosti hrozby vážné újmy spočívající v určitém omezení podnikatelské činnosti žalobce před samotným rozhodnutím ve věci. Argumentace žalobce, že souhlasem žalovaného s přiznáním odkladného účinku žalobě je dán likvidační charakter pokuty, je lichá. Ani ze stanoviska žalovaného k odkladnému účinku žaloby, ani z rozhodnutí o přiznání odkladného účinku žalobě nelze předjímat rozhodnutí soudu ve věci samé.
48. Krajský soud pro úplnost dodává, že podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2010, č. j. 1 As 9/2008 – 133, zásada zákazu likvidačních pokut neplatí bezvýjimečně. *„Je podle názoru rozšířeného senátu nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právníckým osobám. Bude tomu tak u zvlášť závažných správních deliktů spáchaných právníckými osobami, nebo v situaci, kdy se právnícká osoba závažných správních deliktů dopouští opakovaně a předchozí mírnější sankce se ukázaly jako neúčinné, nebo v případech, kdy samotná právnícká osoba byla fakticky založena za účelem provádění protiprávní činnosti, a je zde tak velmi silný veřejný zájem na tom, aby tato právnícká osoba v daném oboru činnosti již nepůsobila, a zároveň podle příslušné právní úpravy není možné za daný správní delikt uložit právnícké osobě trest zákazu činnosti či jiný trest s obdobným účinkem.“*
49. Žádné z žalobních námitek krajský soud nevyhověl, proto žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.
50. O návrhu na moderaci uložené pokuty soud nerozhodl samostatným výrokem, neboť je mu známa judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten ve svých rozsudcích ze dne 20. 10. 2014, č. j. 8 As 34/2013-38, a ze dne 26. 5. 2010, č. j. 3 As 6/2010-71, uvedl, že v situaci, kdy soud dospěje k závěru o zákonnosti napadeného správního rozhodnutí a (současně) neshledá výši uložené sankce zjevně nepřiměřenou, zamítne žalobu jako celek, tj. souhrnně všechny návrhy, které byly v žalobním petitu uvedeny, jediným výrokem (*„Žaloba se zamítá.“*), je však povinen vypořádat se s každým takovým návrhem v odůvodnění rozsudku.

VIII. Náklady řízení

51. Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, tudíž nemá ani právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný požádal o náhradu nákladů řízení ve výši 375 Kč a doložil soudu své cestovní náklady. Náhradu nákladů řízení mu soud nepřiznal, neboť dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 7 Afs 11/2014 – 47, se náhrada nákladů spojených s účastí pracovníků správního orgánu u jednání správního soudu soud dle § 60 odst. 7 s. ř. s. procesně úspěšnému správnímu orgánu zásadně nepřizná.

Poučení:

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s. ř. s.).

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, který o ní také rozhoduje.

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.

Hradec Králové 18. prosince 2025

JUDr. Magdalena Ježková v. r.
předsedkyně senátu